



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.11.2002
COM (2002) 649 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**relativa alle conseguenze delle sentenze della Corte del 5 novembre 2002 sulla politica
europea dei trasporti aerei**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

relativa alle conseguenze delle sentenze della Corte del 5 novembre 2002 sulla politica europea dei trasporti aerei

1. LA SITUAZIONE ATTUALE E I RELATIVI PROBLEMI

1.1. Introduzione

1. Negli ultimi dieci anni l'Unione europea è andata progressivamente definendo la propria posizione sulla scena mondiale. Sulla scia di un maggior senso di interesse comune della Comunità nel suo complesso che è prevalso riguardo a varie tematiche, in molte sedi internazionali e multilaterali sono state adottate posizioni comunitarie. L'approccio comunitario si è rivelato particolarmente valido nei negoziati internazionali sugli scambi, assicurando nuove e preziose opportunità per le imprese e i consumatori e contribuendo a creare un ambiente di scambi più aperto per tutti i paesi.
2. All'Unione europea manca però ancora una politica coerente nel settore del trasporto aereo internazionale. Dal 1992, quando è stato realizzato il mercato unico europeo e sono state presentate le ultime proposte a favore di un approccio europeo nelle relazioni internazionali in questo comparto, la Commissione ha insistentemente sostenuto che i quindici Stati membri devono operare attraverso le istituzioni comunitarie per la gestione dei servizi aerei internazionali. Da tempo la Commissione è convinta che il trasporto aereo trarrebbe beneficio da un approccio comunitario coerente, fondato sui principi e sulle procedure stabiliti nel trattato e orientato verso obiettivi comuni. Oggi le iniziative comunitarie riguardano molti aspetti del trasporto aereo, dalla sicurezza in senso lato alla tutela dei passeggeri, e per questo è sempre meno opportuno che le relazioni internazionali vengano gestite dai singoli Stati membri individualmente.
3. Nel Libro bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"¹, la Commissione ha individuato in una politica esterna coerente per l'aviazione una delle priorità più urgenti, considerati gli effetti di una strategia frammentata sullo sviluppo dell'industria aerea comunitaria.

1.2. Il processo di integrazione

4. Negli ultimi quindici anni l'Unione europea ha avviato un consistente programma di liberalizzazione e integrazione del trasporto aereo, riuscendo a fondere una serie di singoli mercati per creare un mercato "interno" dell'aviazione che, su scala mondiale, è secondo per dimensioni solo a quello statunitense. Inoltre, la sua creazione ha dimostrato come sia possibile superare gli ostacoli tradizionali agli scambi nei servizi di trasporto aereo e i benefici che tale situazione comporta per l'industria e i consumatori.

¹ COM (2001) 370.

5. Sono trascorsi dieci anni dall'adozione delle disposizioni in materia di aviazione conosciute come "terzo pacchetto", che applicavano i principi del programma comunitario sul mercato unico al comparto dell'aviazione, ponendo fine a decenni di restrizioni che avevano limitato l'accesso ai mercati del trasporto aereo in Europa, impedito gli investimenti transfrontalieri da parte delle compagnie aeree europee e regolamentato fin nei dettagli il funzionamento dello stesso mercato.
6. Con il "terzo pacchetto" tutte le compagnie aeree comunitarie, a prescindere dallo Stato membro nel quale avevano la sede legale, sono diventate "vettori aerei comunitari", con gli stessi diritti di accesso a tutto il mercato interno e con uguali responsabilità dal punto di vista giuridico. Le compagnie aeree esistenti potevano così penetrare in mercati che prima erano chiusi alla concorrenza e le nuove compagnie potevano stabilirsi sulla base di principi e norme comuni. In sintesi, i servizi aerei potevano ormai essere forniti in linea con le esigenze e i desideri dei passeggeri e non sulla base di norme protezionistiche e dell'intervento statale. Solo i voli internazionali da e verso l'UE rimanevano ancora soggetti ai tradizionali accordi aerei bilaterali.
7. Le attività della Comunità in questo settore non si sono, tuttavia, limitate alle problematiche legate all'accesso al mercato. L'integrazione ha significato anche l'istituzione di una serie di norme destinate a garantire livelli comuni di sicurezza, di tutela ambientale, di protezione dei passeggeri e di gestione del traffico aereo. In altri termini, i vettori comunitari non operano solo sulla base di diritti comuni di accesso al mercato ma, più in generale, sulla base di standard comuni.
8. Nel 1999 la Commissione ha presentato un'analisi sul funzionamento del mercato interno²: da allora gli avvenimenti dell'11 settembre 2001 hanno creato seri problemi all'industria del settore e hanno depresso il comparto dell'aviazione in generale, ma le compagnie aeree europee sembrano ora in fase di recupero e le tendenze generali illustrate in quell'occasione sono ancora valide. Le principali conclusioni tratte nella comunicazione si possono così riassumere:
 - come avvenuto nel resto del mondo, il mercato comunitario ha registrato una forte crescita negli anni '90, in particolare sulle rotte appena liberalizzate tra i vari Stati membri;
 - è aumentata la produttività dei vettori aerei comunitari;
 - il numero complessivo di compagnie aeree con collegamenti di linea all'interno della Comunità è quasi raddoppiato, passando a 140;
 - vi sono stati alcuni gravi problemi per alcuni vettori presenti da tempo sul mercato con conseguenti perdite di posti di lavoro e difficoltà per alcune persone, ma nel complesso l'occupazione nel settore è aumentata, con incrementi nelle nuove compagnie e una notevole espansione di alcuni vettori aerei di bandiera;
 - è aumentata la concorrenza e molte delle rotte più importanti sono ora servite da tre o più compagnie aeree e le tariffe su tali rotte sono mediamente scese del 10-

² Comunicazione della Commissione - L'industria del trasporto aereo in Europa: dal mercato unico alle sfide mondiali, COM(1999)182.

25% rispetto alle tariffe in regime di monopolio; dall'adozione della comunicazione le tariffe a basso costo sono ancora più diffuse;

– è aumentato il numero complessivo di rotte servite.

9. Nonostante tutti questi cambiamenti e andamenti, il mercato interno europeo dell'aviazione spicca anche per ciò che non è stato fatto. Contrariamente alle aspettative e a differenza di molti altri settori nel campo dei servizi come le telecomunicazioni, le assicurazioni o le banche, nelle fila dei principali soggetti del comparto è cambiato poco: la maggior parte delle principali compagnie aeree della Comunità è ancora frammentata a livello nazionale e la crescita registrata è, in genere, dovuta al rafforzamento della posizione sui mercati nazionali piuttosto che alla ricerca di nuove opportunità di investimento in altri Stati membri o a una crescita attraverso fusioni o acquisizioni.
10. Il mercato comunitario dell'aviazione è vivace e innovativo, ma finché rimarrà diviso a livello nazionale per quanto riguarda le relazioni esterne anche le migliori compagnie avranno difficoltà a realizzare le loro effettive potenzialità e i consumatori perderanno i vantaggi che potrebbero derivare da una maggiore concorrenza.

Relazioni tra Stati membri e paesi terzi

11. Nell'ambito della convenzione di Chicago del 1944 il quadro normativo mondiale si è sviluppato sulla base di accordi bilaterali in materia di servizio aereo (ASA), che regolamentano le condizioni di mercato alle quali i vettori aerei possono prestare i servizi aerei. Anche dopo che il mercato interno comunitario è diventato realtà gli Stati membri hanno continuato a concludere accordi bilaterali di trasporto aereo di stampo tradizionale: la maggior parte di essi ha un numero rilevante di accordi di questo genere con paesi stranieri (si calcola una media di 60-70 per Stato membro).
12. Tali accordi non divergono molto tra loro nella forma: il corpus principale contiene principi generali e gli allegati forniscono disposizioni più precise, comprese le rotte da servire, la capacità e le frequenze dei collegamenti da garantire ed eventuali diritti di traffico supplementari che possono essere esercitati (ad esempio i diritti di "quinta libertà", in base ai quali le compagnie aeree possono estendere le loro rotte oltre alle destinazioni nelle due parti interessate, verso destinazioni situate in altri paesi). Spesso vengono conclusi anche protocolli d'intesa riservati per aspetti quali gli accordi commerciali tra vettori aerei e altre questioni finanziarie. Il testo principale della maggior parte degli accordi di servizio aereo rimane invariato per anni, mentre le modifiche agli allegati e ai protocolli d'intesa sono più frequenti, perché è necessario tener conto dell'evoluzione del mercato.
13. Tali accordi si presentano sotto molte forme diverse e possono essere improntati ad un forte liberalismo o essere molto restrittivi: alcuni consentono una concorrenza aperta tra i vari vettori delle due parti, mentre altri impediscono praticamente la concorrenza tra gli operatori.
14. Gli accordi "open skies" che di solito vengono negoziati dagli Stati Uniti sono accordi bilaterali tradizionali, nel senso che riservano diritti di traffico solo alle compagnie aeree delle due parti che sottoscrivono l'accordo. Essi prevedono però l'eliminazione di restrizioni quantitative riguardo alla frequenza dei voli, alla capacità

da garantire e al numero di vettori aerei autorizzati. Un elemento importante per l'UE è che tali accordi consentono alle compagnie aeree delle due parti interessate di estendere le rotte tra tali parti per offrire servizi illimitati di quinta libertà ad altri paesi. Tali servizi non hanno molto valore negli Stati Uniti, visto che le destinazioni ulteriori da servire ritenute interessanti sotto il profilo economico sono relativamente poche, ma in altre parti del mondo, dove coesistono molti mercati internazionali vicini tra loro - ed è il caso dell'UE -, essi si rivelano molto utili. In pratica tali diritti offrono ai vettori statunitensi l'accesso al mercato interno europeo, mentre il mercato interno USA rimane strettamente chiuso agli operatori stranieri. Questo tipo di diritti viene attualmente utilizzato soprattutto dalle compagnie di trasporto merci statunitensi, che forniscono servizi di consegna all'interno dell'UE.

15. In generale si può affermare che il sistema degli accordi bilaterali in materia di servizi aerei è molto complesso e, globalmente, molto restrittivo rispetto alle regole del commercio internazionale che disciplinano altri comparti a livello di servizi quali il trasporto marittimo, le telecomunicazioni o il sistema bancario.

1.3. Relazioni tra la Comunità e i paesi terzi

(a) Creare uno spazio aereo regionale

16. Ultimamente l'UE ha puntato ad espandere il mercato interno per creare uno spazio aereo regionale a tutti gli effetti. La Commissione ha ottenuto il pieno appoggio degli Stati membri in questa iniziativa e ha negoziato in questo settore sulla base dei mandati ottenuti dal Consiglio.
17. In prospettiva l'obiettivo è ottenere un vasto mercato, costituito da circa trenta paesi, che operi in base alla normativa comunitaria. All'interno di questo spazio tutte le compagnie aeree avranno gli stessi diritti di cui oggi godono i vettori comunitari.
18. Finora sono già stati compiuti passi importanti per conseguire tale obiettivo. La Norvegia e l'Islanda fanno già parte di questo mercato in virtù della partecipazione allo Spazio economico europeo (SEE): tutta la legislazione comunitaria è pertanto applicabile a questi paesi e le loro compagnie aeree godono di tutti i diritti dei vettori comunitari.
19. Un accordo siglato tra la CE e la Svizzera liberalizza sostanzialmente il trasporto aereo secondo la normativa comunitaria. Come per la Norvegia e l'Islanda, la legislazione comunitaria nel settore del trasporto aereo si applica anche ai vettori aerei elvetici e la Svizzera fa parte a tutti gli effetti del mercato interno dei trasporti aerei. L'unica eccezione in questo quadro è l'esclusione del cabotaggio all'interno dei singoli Stati membri e della stessa Svizzera.
20. Infine sono ormai in buona parte conclusi i negoziati tra la Comunità e i paesi candidati all'adesione al fine di integrarli appieno al mercato interno. Un nuovo accordo che istituirà uno Spazio aereo comune europeo offrirà a tutti i paesi candidati la possibilità di entrare a far parte del mercato interno dell'aviazione, con particolari benefici per i paesi per i quali l'adesione non è imminente.

(b) Relazioni generali con i paesi terzi e superamento degli ostacoli al commercio

21. A livello comunitario si è intervenuto per definire un approccio più unitario e concertato riguardo a una serie di problematiche specifiche. Le divergenze di

opinione concernenti il trattamento dei vettori comunitari nei mercati stranieri e da parte di governi stranieri rendono a volte necessario l'intervento della Commissione in nome dell'interesse comunitario nel suo complesso e tale intervento deve rispondere precisamente al problema che si presenta.

22. La Commissione ha anche aperto un dialogo sull'aviazione in generale con alcuni paesi, compresi gli Stati Uniti, con i quali un dialogo regolare sui temi dell'aviazione consente alle due parti di individuare e discutere tematiche di interesse comune; esso rappresenta inoltre una sede di discussione dei potenziali ostacoli agli scambi nel settore dei servizi di trasporto aereo. Il dibattito sull'aviazione con i vari altri partner commerciali della Comunità avviene sporadicamente in seno ai vari comitati congiunti istituiti dagli accordi sugli scambi e la cooperazione che la CE ha concluso.

(c) Attività multilaterali

23. La CE in quanto tale non è membro ufficiale della più importante organizzazione di trasporto aereo mondiale, l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO). Tuttavia, molte delle tematiche attualmente in discussione in quella sede sono già disciplinate dalla legislazione comunitaria. In tali casi, un certo grado di coordinamento si è rivelato prezioso.
24. Nell'ambito del riesame dell'allegato sul trasporto aereo dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) dell'OMC la Comunità ha insistito perché venissero inseriti i servizi connessi all'aviazione. È ormai consuetudine che in seno all'OMC la Comunità si esprima con un'unica voce in base ad una linea di condotta concordata ed è stato possibile applicare tale prassi anche al settore dell'aviazione. Ulteriori trattative saranno condotte su questa stessa linea nella prossima tornata di negoziati.

(d) Assistenza tecnica

25. Attraverso i programmi di assistenza tecnica in Europa centrale e i progetti sulla sicurezza in Asia e in America Latina, la Commissione ha tentato di incrementare gli standard di sicurezza in tutto il settore dell'aviazione. L'assistenza è diretta principalmente alle istituzioni governative, con l'intento di migliorare le loro capacità e possibilità di vigilare sull'attuazione e il rispetto di norme di sicurezza sempre più elevate. La Commissione ha presentato la sua strategia in una comunicazione del 2001 dal titolo "Contributo della Comunità europea al miglioramento della sicurezza aerea a livello mondiale"³.

(e) Politica della concorrenza nel settore dell'aviazione internazionale

26. Le alleanze internazionali e altre forme di accordi di cooperazione che vedono coinvolti vettori aerei comunitari e di paesi terzi sono aumentate sensibilmente di numero negli ultimi anni e probabilmente aumenteranno ancora di più dopo le sentenze della Corte. Il rispetto efficace ed effettivo delle regole comunitarie di concorrenza è un fattore essenziale di una politica internazionale dei trasporti aerei all'insegna del coordinamento. Anche se le regole di concorrenza comunitarie sono applicabili a pieno titolo al settore dei trasporti, l'attuale sistema non fornisce tuttavia una sufficiente certezza giuridica né al comparto interessato né agli Stati membri, perché nel settore del traffico internazionale da e verso l'UE la Commissione non ha

³ COM (2001)390 def. del 19.7.2001.

gli stessi poteri di far rispettare il regime di concorrenza di cui dispone invece per quanto riguarda i trasporti aerei interni all'UE⁴.

2. LE SENTENZE DELLA CORTE SUGLI ACCORDI "OPEN SKIES"

27. Nel quadro descritto in precedenza, i trasporti aerei internazionali hanno continuato ad evolversi nel contesto di accordi bilaterali, ma la natura stessa del sistema e l'individualismo con cui è stato applicato dagli Stati membri sono in conflitto con il sistema unificato di regole che è venuto a costituirsi nella Comunità. Essendo chiamata in causa sempre più spesso in caso di controversie, la Commissione ha avviato un procedimento contro otto Stati membri che avevano sottoscritto accordi bilaterali con gli Stati Uniti: sette di essi (Belgio, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Austria, Finlandia e Svezia) hanno concluso accordi di tipo "open skies" come quelli descritti e uno (Regno Unito) ha sottoscritto un accordo bilaterale più restrittivo.
28. Il 5 novembre 2002 la Corte di giustizia europea si è pronunciata nei confronti di questi otto Stati membri⁵.

2.1. Settori di competenza comunitaria

29. Le sentenze della Corte istituiscono con chiarezza l'applicazione all'aviazione del principio contenuto nella sentenza "AETS", in base al quale la Comunità acquisisce una competenza esterna in virtù dell'esercizio della propria competenza interna, "quando gli accordi internazionali rientrano nell'ambito di applicazione delle norme comuni" o "comunque di un settore già in gran parte disciplinato da tali norme ". In tal caso la Corte specifica che "allorché la Comunità include nei suoi atti legislativi interni clausole relative al trattamento da riservare ai cittadini di paesi terzi ... essa acquista una competenza esterna esclusiva in misura corrispondente ai suddetti atti". La Corte individua infine tre settori specifici nei quali la Comunità ha competenza esclusiva: bande orarie (slot) degli aeroporti, sistemi telematici di prenotazione e tariffe sulle tratte intracomunitarie.
30. In questo contesto va sottolineato che, anche quando gli Stati membri hanno tentato di trasferire le norme comunitarie direttamente nel testo degli accordi bilaterali che sottoscrivevano, la Corte ha comunque ritenuto che essi non avessero adempiuto ai propri obblighi, in quanto gli Stati membri non hanno più la competenza di assumersi impegni di qualsiasi tipo su questi aspetti.
31. Occorre inoltre ricordare che vi sono altri aspetti trattati in genere negli accordi bilaterali di servizio aereo oltre a quelli messi in luce dalla Corte, per i quali la Comunità ha competenza esterna esclusiva; inoltre l'acquis comunitario si è notevolmente ampliato negli anni successivi alla negoziazione di questi accordi. Gli altri aspetti in questione sono:

⁴ Va sottolineato, d'altro canto, che il regime dell'UE in materia di controllo delle fusioni è pienamente applicabile al settore dell'aviazione internazionale.

⁵ Cause C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 e C-476/98 contro Regno Unito, Danimarca, Svezia, Finlandia, Belgio, Lussemburgo, Austria, Germania.

- sicurezza (disciplinata dal regolamento (CE) n. 1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea⁶);
- opportunità commerciali (compresa l'assistenza a terra di cui alla direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità⁷ e il trasporto combinato, che dà accesso al mercato interno del trasporto via terra);
- tariffe doganali, imposte e oneri (per gli utilizzatori) (l'applicazione delle accise, di cui alla direttiva 92/12/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa⁸ e l'esenzione del combustibile da aviazione dalle accise contemplata dalla direttiva 92/81/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali⁹);
- restrizioni imposte agli aeromobili per motivi ambientali, che sono spesso inserite nel capitolo riguardante la concorrenza leale (ai sensi della direttiva 92/14/CEE del Consiglio, del 2 marzo 1992, sulla limitazione dell'utilizzazione degli aerei disciplinati dell'allegato 16 della convenzione sull'aviazione civile internazionale, volume 1, parte II, capitolo 2, seconda edizione¹⁰ e della direttiva 2002/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 marzo 2002, che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità).

32. Altri aspetti, che non sono sempre trattati direttamente dagli accordi internazionali, sono comunque disciplinati dalla normativa comunitaria applicabile ai vettori aerei stranieri. Tali aspetti plasmano inevitabilmente l'ambiente commerciale nel quale si inserisce il trasporto aereo internazionale e sono oggetto di dibattiti e accordi internazionali. La normativa comprende, tra l'altro:

- rimborso per negato imbarco (regolamento (CEE) n. 295/91 del Consiglio, del 4 febbraio 1991, che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea¹¹);
- responsabilità del vettore aereo (regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio del 9 ottobre 1997 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti, modificato¹²);
- protezione dei consumatori (direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»¹³);

⁶ GU L 240 del 7.9.2002.

⁷ GU L 272 del 25.10.1996.

⁸ GU L 76 del 23.3.1992.

⁹ GU L 316 del 31.10.1992.

¹⁰ GU L 76 del 23.3.1992.

¹¹ GU L 36 dell'8.2.1991.

¹² GU L 285 del 17.10.1997.

¹³ GU L 158 del 23.6.1990.

- protezione dei dati personali (direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati¹⁴).
33. Pertanto, se per alcune tematiche gli Stati membri hanno convenuto che sia sensato adottare norme comuni all'interno della Comunità, essi devono accettarne le conseguenze e operare attraverso le istituzioni comunitarie quando devono trattare tali aspetti con paesi stranieri.

2.2. Proprietà e controllo

34. La Corte ha stabilito che gli otto accordi citati in precedenza contengono elementi che privano i vettori aerei comunitari dei diritti sanciti dal trattato, in quanto le clausole riguardanti la nazionalità contenute negli accordi rappresentano un'evidente violazione del diritto di stabilimento sancito dall'articolo 43. Pertanto, anche se la Corte non avrebbe potuto invalidare gli accordi a norma del diritto internazionale, essi comunque costituiscono una violazione del diritto comunitario di cui gli Stati membri sono responsabili nei confronti di chi beneficia del diritto di stabilimento.
35. Come la maggior parte degli accordi di servizio aereo tradizionali, gli accordi contestati presentano clausole rigide riguardo alla proprietà e al controllo, che garantiscono che solo le compagnie aeree detenute e controllate da cittadini delle due parti firmatarie dell'accordo possono godere dei diritti di traffico concessi. Ciò significa che se un vettore comunitario è detenuto in maggioranza da interessi non appartenenti allo Stato membro del vettore stesso, viene escluso dalle rotte internazionali da e verso quel paese. Inoltre, i vettori comunitari che operano in uno Stato membro ma che hanno la sede in un altro Stato non possono esercitare i diritti previsti dal trattato e prestare servizi aerei internazionali da entrambi gli Stati. Queste clausole impediscono pertanto ogni attività di fusione e di acquisizione che comporti la partecipazione di vettori comunitari con reti internazionali, oltre che lo sviluppo di vettori aerei con sistemi hub multipli come quelli operati dai vettori statunitensi.
36. Ai sensi del diritto comunitario tale discriminazione deve essere considerata illegale e tutti i vettori comunitari che siano stabiliti in uno Stato membro devono poter servire rotte internazionali da tale Stato, a prescindere dal luogo (all'interno della Comunità) in cui si trova la sede di attività principale o dal paese comunitario da cui provengono i proprietari.
37. I beneficiari di un accordo di trasporto aereo internazionale a livello comunitario sono definiti "vettori aerei comunitari", espressione che rappresenta l'unica definizione delle compagnie aeree all'interno della Comunità, stabilita dal regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei¹⁵ e dal regolamento (CEE) n. 2408/92, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie.

¹⁴ GUL 281 del 23.11.1995.

¹⁵ GUL 240 del 24.8.1992.

2.3. Implicazioni per altri accordi e per la politica generale

38. Se altri accordi bilaterali riguardano gli stessi aspetti degli accordi "open skies" illustrati in questa sede, anch'essi non saranno conformi al diritto comunitario. Questa considerazione non vale solo per gli altri accordi sottoscritti con gli Stati Uniti e per i quali non è stata ancora adita la Corte di giustizia, ma per tutti gli accordi bilaterali di servizi aerei che prevedano una clausola sulla nazionalità analoga a quelle descritte o che violino la competenza esterna esclusiva della Comunità.
39. La certezza giuridica fornita dalle sentenze della Corte di giustizia conferma la necessità di elaborare una politica internazionale globale per il settore dell'aviazione, che consenta alla Comunità di far fronte ai problemi illustrati.

3. ELABORARE UNA POLITICA COMUNITARIA

40. Al di là del punto di vista giuridico, una strategia coordinata sarebbe notevolmente vantaggiosa per la Comunità, le compagnie aeree e i consumatori, sia sotto il profilo economico che politico. La Comunità è uno dei soggetti più importanti dell'aviazione internazionale, con uno dei mercati più grandi al mondo e una delle industrie più avanzate, in grado di riunire un gruppo di Stati fra i più influenti ed esperti del settore dell'aviazione. Poiché molti aspetti vengono però trattati nell'ambito degli accordi bilaterali conclusi dai singoli Stati membri, la Comunità non ha la possibilità di promuovere con efficacia gli interessi dei propri vettori e dei propri consumatori e non può difenderne la causa in maniera coordinata ed efficace, ad esempio nel caso di pratiche discriminatorie o scorrette a cui siano soggetti i vettori comunitari in alcuni paesi terzi.
41. Con un nuovo approccio unitario la Comunità sarà in grado di difendere i propri interessi, far valere le sue posizioni e promuovere la sua idea di aviazione mondiale in maniera molto più efficace di quanto abbia mai potuto fare finora. Garantendo un ambiente regolamentare più flessibile alle compagnie aeree europee, una politica esterna comune favorirà il consolidamento e la costituzione di imprese più forti, ma agevolerà anche un utilizzo più efficace delle capacità aeroportuali.
42. Una conseguenza delle sentenze della Corte è che né la Comunità né i suoi Stati membri sono liberi di concludere accordi di trasporto aereo. Se gli accordi riguardano la questione dei diritti di traffico, essi devono anche offrire garanzie su una serie di elementi quali la sicurezza, la concorrenza e l'ambiente. La competenza in questi settori così ampi è ripartita tra gli Stati membri e la Comunità. Oltre a ciò, è anche importante garantire che le clausole in materia di proprietà e di controllo vengano rinegoziate in maniera coerente, affinché i vettori comunitari possano godere di tutti i loro diritti e l'unica soluzione è procedere in maniera coordinata, attraverso le istituzioni comunitarie.
43. Come si è già anticipato, la Comunità ha già preso l'iniziativa su vari fronti, compresi alcuni negoziati internazionali nel settore dei servizi aerei condotti sulla base di un mandato del Consiglio. Il Libro Bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"¹⁶ ha indicato nell'elaborazione di una politica esterna coerente per l'aviazione una delle priorità più urgenti visti gli effetti che un'impostazione frammentata ha sullo sviluppo delle nostre compagnie aeree. Di fronte alla necessità di far fronte ad un numero sempre più ampio di problematiche e di partner, la Comunità deve individuare i principi fondamentali e le priorità iniziali di azione.
44. I principi fondamentali della politica sono dettati da una necessità (cioè da quello che la Comunità deve fare con urgenza per risolvere gli attuali problemi giuridici) e dal bisogno di proporre una visione per il trasporto aereo che rafforzi la posizione della nostra industria nel mercato mondiale e che vada a vantaggio dei consumatori europei.

¹⁶

COM (2001) 370.

3.1. Principi fondamentali

45. Il principale obiettivo della Comunità è quello di promuovere trasporti aerei sicuri ed efficienti a vantaggio dei cittadini europei e può riassumersi in quattro finalità principali:
- a) conformare gli accordi al diritto comunitario, sfruttando al massimo le potenzialità del mercato unico;
 - b) portare avanti un programma di riforma a livello internazionale che punti ad incentivare i servizi aerei e ad aumentare gli investimenti internazionali in questo comparto;
 - c) garantire il mantenimento e la promozione di un regime di concorrenza efficace per diffondere i benefici economici ai consumatori;
 - d) garantire livelli elevati di sicurezza, di tutela ambientale e di protezione dei passeggeri nell'UE, promuovendo tali standard in tutto il mondo.

(a) Conformare gli accordi al diritto comunitario, sfruttando al massimo le potenzialità del mercato unico

46. L'obiettivo principale dell'UE deve essere quello di conformare gli accordi bilaterali già conclusi al diritto comunitario, in particolare riguardo alla proprietà e al controllo, aspetti per i quali le sentenze della Corte rendono indispensabile un intervento. Si tratterà dunque di puntare ad una nuova generazione di accordi da concludere a livello comunitario, che andranno a sostituire quelli negoziati dai singoli Stati membri. In questo modo si riuscirà contemporaneamente a modernizzare i rapporti con i partner commerciali e a garantire la totale compatibilità di tali accordi con il quadro normativo comunitario.
47. Come già detto, il sistema degli accordi bilaterali ha impedito ai vettori aerei comunitari di sfruttare tutti i benefici insiti nel mercato unico comunitario e le disposizioni del trattato in materia di diritto di stabilimento. La Comunità dovrà pertanto puntare a dare a tali vettori i suddetti benefici stipulando accordi che sanciscano il diritto ad un trattamento non discriminatorio in tutta l'UE, sia per i diritti di traffico internazionale sia per le rotte interne.
48. Molti vettori comunitari hanno sopportato abbastanza bene le difficoltà economiche dell'ultimo anno, o comunque meglio delle controparti statunitensi, ma non godono ancora della libertà necessaria per espandere e ristrutturare le proprie attività. I maggiori vettori comunitari sostengono bene il confronto con i concorrenti su scala mondiale, sia in termini di situazione finanziaria che di attività su lunga distanza. Nel mercato mondiale, però, la dimensione assoluta della rete servita da una compagnia aerea può essere importante e le grandi compagnie aeree statunitensi sono molto più grandi delle controparti comunitarie in termini di passeggeri (40 000 000 per il principale vettore comunitario - Lufthansa - contro i 110 000 000 della prima compagnia aerea statunitense - American Airlines), dispongono di un numero maggiore di hub e di flotte più numerose (oltre 800 aerei per American Airlines contro i 280 della British Airways, che vanta la più grande flotta dell'UE). La Comunità dovrà pertanto concludere accordi di nuova generazione per dare maggiore margine di manovra a tali vettori.

(b) Portare avanti un programma di riforma a livello internazionale

49. La Comunità dovrebbe continuare ad incentivare una riforma a livello internazionale per garantire un regime economico più flessibile al settore aereo, che offra alle compagnie aeree, sia nell'UE che all'estero, più possibilità di raggrupparsi e di creare una posizione finanziaria stabile, eventualmente attingendo a capitale, esperienze e conoscenze internazionali.
50. Un altro principio generale al quale la Comunità dovrebbe ispirarsi è quello di semplificare l'attuale regime di accordi bilaterali degli Stati membri, sia per quanto riguarda il numero delle parti interessate sia per il numero di restrizioni imposte alle operazioni. In termini pratici, se si deve tener conto degli interessi di quindici Stati membri, sarà più sensato concludere accordi che non prevedano limitazioni sul numero di rotte aeree servite o di vettori designati. Si tratterà, cioè, di evitare accordi difficili da mettere in pratica o che diano adito a contrasti tra Stati membri.
51. Per quanto riguarda l'attribuzione di diritti di traffico ai vettori comunitari, gli accordi di tipo "open skies" e altri accordi di stampo liberale, che non prevedono restrizioni del numero di vettori o di voli, pongono pochi problemi. Accordi più restrittivi, invece, dove i diritti di traffico sono limitati e devono essere attribuiti sulla base di una ripartizione reciproca tra le compagnie aeree delle parti firmatarie, è evidente che sarà necessario un meccanismo non discriminatorio su scala comunitaria che permetta di ripartire i diritti di traffico tra i vettori dell'UE.
52. Infine, viste le priorità economiche e la preferenza per accordi generali di scala regionale e mondiale, nel lungo termine la Comunità deve impegnarsi per raggiungere una soluzione multilaterale alla regolamentazione dei trasporti aerei. Pur non essendoci prospettive di progressi nell'immediato, ci si dovrebbe proporre come obiettivo l'inserimento di questo settore nell'ambito dell'OMC o in un altro accordo equivalente di portata mondiale.

(c) Garantire il mantenimento e la promozione di un regime di concorrenza efficace

53. Garantire il rispetto delle regole di concorrenza è un fattore determinante per una politica internazionale coordinata nel settore dell'aviazione a livello dell'UE. A tal fine l'UE dovrebbe disporre degli stessi strumenti efficaci per far rispettare le regole di concorrenza nel trasporto aereo internazionale di cui attualmente dispone per i servizi di trasporto aereo all'interno del proprio territorio. In passato la Commissione ha presentato al Consiglio varie proposte, l'ultima delle quali nel 1997, per poter disporre di tali poteri¹⁷. Dalla logica contenuta nelle sentenze della Corte si ricava l'urgente necessità di riprendere in considerazione tali proposte: solo superando i limiti dell'attuale sistema di indagine e controllo dell'applicazione delle norme sarà infatti possibile garantire una politica pienamente efficace e coordinata nel trasporto aereo.

(d) Garantire livelli elevati di sicurezza e di tutela ambientale

54. Il mercato integrato della Comunità si basa su livelli elevati di sicurezza e di tutela ambientale. La CE e i suoi Stati membri hanno una lunga tradizione riguardo

¹⁷ Proposte per ampliare il campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 3975/87 e del regolamento (CEE) n. 3976/87 ai trasporti tra la Comunità e i paesi terzi.

all'introduzione e al mantenimento di livelli elevati di sicurezza e di tutela dell'ambiente: l'UE ha sempre insistito per garantire le migliori disposizioni in questi settori a livello internazionale e, se necessario, ha cercato di aiutare altri paesi, compresi i futuri Stati membri e i paesi in via di sviluppo, a migliorare i propri sistemi e soddisfare così i più elevati standard applicabili.

55. Tali standard non possono essere messi a repentaglio a livello internazionale e l'UE deve quindi intensificare il proprio impegno ed elevare gli standard su scala mondiale. Le maggiori pressioni a livello di concorrenza e la maggiore libertà di investire a livello internazionale che potrebbero derivare dalla sottoscrizione di accordi non dovranno mai portare a soluzioni di compromesso su questo aspetto. La Comunità dovrà continuare queste attività attraverso i nuovi accordi, partendo dalle norme esistenti per potenziare al massimo gli effetti delle risorse impegnate e contemporaneamente utilizzare tutta la sua influenza nelle sedi internazionali.

3.2. Priorità di negoziazione

56. In vista dell'avvio di negoziati, la CE deve proporsi quattro priorità:

- (a) avviare negoziati con i principali partner bilaterali;
- (b) continuare a costruire rapporti con i paesi confinanti;
- (c) costruire rapporti con i paesi in via di sviluppo;
- (d) affermare la posizione della Comunità nelle sedi internazionali e impegnarsi per una riforma su scala internazionale.

(a) Negoziati con i principali partner bilaterali

57. Le relazioni con gli Stati Uniti sono un fattore centrale delle relazioni comunitarie nel settore dei trasporti aerei. Diventa perciò di capitale importanza avviare negoziati da parte della Comunità, che offrano la possibilità di rettificare i problemi insiti negli accordi bilaterali che la Corte ha rilevato, garantendo un migliore equilibrio nel rapporto con il partner d'oltreoceano. Le due parti devono impegnarsi per creare un ambiente aperto per la prestazione di servizi e gli investimenti, integrato da standard elevati. La Commissione ritiene che il Consiglio debba conferirle al più presto un mandato in base ai preparativi già in atto, al fine di trattare non solo le condizioni di accesso al mercato, ma anche il quadro normativo.
58. Anche i negoziati con la Russia sono prioritari. L'UE e la Russia stanno intensificando la collaborazione in tutti i settori, eliminando gli ostacoli agli scambi con l'obiettivo di creare uno spazio economico congiunto. Come nel caso degli USA, l'UE e i suoi Stati membri hanno frequenti contatti con la Russia su varie questioni riguardanti il trasporto aereo, ma sarà arduo trovare soluzioni senza avviare negoziazioni più ampie che affrontino tutti gli aspetti del rapporto tra le due parti in maniera coordinata.
59. Il Giappone è un altro dei più importanti partner commerciali dell'UE e rappresenta un mercato internazionale di rilievo nel settore dell'aviazione. I servizi aerei devono espandersi e le due parti devono avere un buon accesso alle infrastrutture. Dopo la conferma della Corte che l'attribuzione delle bande orarie (slot) è di competenza comunitaria, le due parti dovrebbero poter avviare un dialogo più chiaro.

(b) Costruire rapporti con i paesi confinanti

60. Mentre continuano i negoziati con i partner già citati, l'UE deve proseguire le iniziative con i paesi più prossimi. L'adesione all'UE dei nuovi Stati nel 2004 amplierà ulteriormente il mercato interno. Sull'onda del previsto Spazio aereo comune europeo, la Comunità ha ultimato i negoziati sul trasporto aereo con i paesi candidati e sarà presto possibile estendere il mercato anche ai paesi candidati che aderiranno in un momento successivo. Lo Spazio aereo comune europeo sarà anche il punto di partenza per stringere legami più stretti con altri partner commerciali nel Mediterraneo e in Oriente.

(c) Costruire rapporti con i paesi in via di sviluppo

61. L'UE deve collaborare anche con i paesi in via di sviluppo per far sì che possano svilupparsi liberamente e positivamente trasporti aerei tra l'Europa e questi paesi, con maggiori opportunità per le due parti, senza compromessi sugli standard da rispettare. L'UE proseguirà i programmi di assistenza che ha finanziato per l'applicazione dei livelli di sicurezza.

(d) Affermare la posizione della Comunità nelle sedi internazionali e impegnarsi per una riforma su scala internazionale

62. Per garantire che gli interessi europei vengano espressi e realizzati all'insegna della coerenza, l'UE e gli Stati membri devono assumere posizioni più coordinate in seno alle organizzazioni internazionali. La Comunità europea deve diventare urgentemente membro dell'ICAO e a tal fine la Commissione ha già presentato una proposta. Infine la Comunità deve definire posizioni ferme anche in altre organizzazioni mondiali sulle tematiche del trasporto aereo.

CONCLUSIONI: IMPLICAZIONI DELLE SENTENZE DELLA CORTE

63. Le sentenze emesse dalla Corte di giustizia il 5 novembre 2002 sui cosiddetti accordi "open skies" nei confronti di otto Stati membri non hanno ripercussioni solo per gli otto accordi specifici conclusi con gli Stati Uniti, ma per tutti gli accordi bilaterali sottoscritti nel settore dell'aviazione tra gli Stati membri e altri paesi terzi nonché per la futura negoziazione bilaterale di questioni riguardanti i servizi aerei.
64. Come recita l'articolo 10 del trattato, gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità.
65. Inoltre, come ha stabilito la Corte nelle sentenze del 5 novembre, in caso di una violazione risultante da un accordo internazionale, agli Stati membri non solo è fatto divieto di sottoscrivere nuovi impegni internazionali ma anche di mantenere in vigore tali impegni.
66. Tutte queste argomentazioni sottolineano l'urgente necessità di elaborare una politica comunitaria di relazioni esterne nel settore dei trasporti aerei che avrebbe, in ogni caso, notevoli vantaggi sotto il profilo economico e politico. La Commissione presenterà tutte le proposte necessarie per garantire un seguito adeguato alla situazione.
67. Alla luce delle considerazioni illustrate, la Commissione ha chiesto agli otto Stati membri direttamente interessati dalle sentenze di mettere in atto le clausole di denuncia contenute nei rispettivi accordi con gli Stati Uniti, al fine di ottemperare al più presto alle sentenze della Corte di giustizia.
68. La Commissione ha inoltre invitato gli altri sette Stati membri a mettere in atto le clausole di denuncia contenute negli accordi sottoscritti con gli Stati Uniti, affinché tali accordi si conformino al diritto comunitario e non si debbano così avviare procedimenti di infrazione.
69. Più in generale, la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri ad astenersi dall'assumere impegni internazionali nel settore dell'aviazione prima di aver verificato la compatibilità di tali impegni con il diritto comunitario.
70. Infine, per poter iniziare a procedere in questo campo, la Commissione ha sollecitato il Consiglio dell'Unione europea ad accordarle al più presto un mandato di negoziato, al fine di sostituire gli attuali accordi bilaterali conclusi con gli Stati Uniti con un accordo di portata comunitaria.