

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla: «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità»**

[COM(2016) 818 final — 2016/0411 (COD)]

(2017/C 345/21)

Relatore: **Jacek KRAWCZYK**

Consultazione	Parlamento europeo, 16.2.2017 Consiglio dell'Unione europea, 13.2.2017
Base giuridica	Articolo 100, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	14.6.2017
Adozione in sessione plenaria	5.7.2017
Sessione plenaria n.	527
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	135/1/1

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. La proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1008/2008 (di seguito: la proposta) è limitata all'articolo 13, paragrafo 3, lettera b). La modifica, se approvata, introdurrebbe all'inizio del suddetto paragrafo i termini «salvo diverse disposizioni contenute in un accordo internazionale concluso dall'Unione [...]».

1.2. Il Comitato approva l'intenzione della Commissione di cercare di risolvere una contraddizione normativa tra l'articolo 13, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1008/2008 e le disposizioni dell'accordo sui trasporti aerei UE-Stati Uniti (ATA) in merito agli accordi di *wet lease* (noleggio con equipaggio). L'eliminazione delle incoerenze e delle limitazioni a tali accordi che non siano reciproche, o agli accordi che non siano previsti dall'ATA e restino poco chiari, limiterebbe le opportunità per le compagnie aeree dell'UE e rischierebbe di dar luogo a interpretazioni eccessive o divergenti. La Commissione dovrebbe prendere seriamente in considerazione le preoccupazioni riguardo alla possibilità che formulazioni inopportune finiscano per discostarsi dalle intenzioni della strategia dell'UE per l'aviazione e aprire la via a nuovi modelli commerciali ibridi indesiderati.

1.3. Date la natura altamente tecnica della proposta e la sua portata limitata, e in vista delle ulteriori proposte di più ampi chiarimenti sia per il regolamento (CE) n. 1008/2008 sugli obblighi di servizio pubblico che per le disposizioni in materia di proprietà e controllo, la scelta di questa particolare modifica potrebbe sembrare discutibile. Tuttavia, la Commissione aveva già indicato nella sua tabella di marcia per la valutazione<sup>(1)</sup> che le restrizioni temporali degli accordi di *wet lease* dovevano essere oggetto di un'analisi distinta. Inoltre, gli aspetti specifici dell'ATA e il protrarsi delle discussioni sul tema in seno al comitato misto ATA (di seguito: il comitato misto) significano che tale questione merita una soluzione a parte. Infine, la questione è di natura talmente specifica da non dover essere trattata nello stesso contesto di aspetti complessi sul piano politico quali, ad esempio, la proprietà e il controllo. Ci sono giustificati motivi, pertanto, per trattare la modifica proposta in modo a sé stante. Pur rilevando che in questo caso la Commissione non ha ritenuto necessaria una valutazione d'impatto, il CESE constata che la proposta ha dato adito a preoccupazioni da parte dei sindacati e di altre organizzazioni della società civile.

<sup>(1)</sup> Valutazione del regolamento (CE) n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità, del 21 novembre 2016 (DG MOVE/Unità E4, cfr. cap. C1).

1.4. Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che, senza ulteriori chiarimenti in merito alla parte introduttiva proposta per l'articolo 13, paragrafo 3, lettera b), i negoziatori ed eventualmente i soggetti interessati potrebbero interpretare la modifica come un'autorizzazione di principio ad abbandonare le restrizioni in materia di «circostanze eccezionali», il che andrebbe a incidere sulla negoziazione dei nuovi accordi di *wet lease* non solo con gli Stati Uniti, ma anche con qualsiasi paese terzo. Il CESE è convinto che se il carattere altamente restrittivo della modifica proposta, in termini sia di portata che di contenuto, sarà precisato nel modo opportuno, consultazioni inclusive con il più ampio ventaglio possibile di soggetti interessati, sia dell'industria che della società civile, garantiranno che le conseguenze indesiderate della modifica all'articolo 13, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1008/2008 possano essere evitate, e le discussioni limitate agli accordi di *wet lease* tra l'UE e gli Stati Uniti. È importante che la Commissione, al momento di consultare le parti interessate, garantisca l'inclusione di tutti i soggetti pertinenti, ivi comprese le parti sociali riconosciute e altre organizzazioni della società civile.

1.5. Il CESE attende con interesse il riesame più ampio del regolamento (CE) n. 1008/2008 che è stato annunciato per il futuro e sottolinea la necessità di consultazioni inclusive con il più ampio ventaglio possibile di soggetti interessati, sia dell'industria che della società civile. Il CESE è pronto a promuovere attivamente tale dibattito.

1.6. Dato che per le due parti contraenti mancano dati attendibili sull'uso prevalente del noleggio di aeromobili con equipaggio, entrambe le parti dovrebbero chiedere che tutti gli accordi di questo tipo, quando vengono effettivamente negoziati, siano registrati presso il comitato misto a fini statistici. Ove possibile, detto registro dovrebbe includere informazioni circa le condizioni sociali per garantire non solo eque condizioni di lavoro per i dipendenti, ma anche i diritti dei viaggiatori, visto che tali diritti potrebbero risentirne.

## 2. Contesto normativo

2.1. Nelle intenzioni della Commissione, la proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1008/2008 è limitata all'articolo 13, paragrafo 3, lettera b), e all'ATA. Nella sua formulazione attuale, il paragrafo stabilisce che — oltre a dover rispettare tutte le norme di sicurezza equivalenti a quelle stabilite dalla Comunità <sup>(2)</sup> — il diritto di un vettore aereo comunitario di ricorrere al *wet lease* di aeromobili immatricolati in un paese terzo è limitato al soddisfacimento di esigenze di capacità stagionali <sup>(3)</sup>, al superamento di difficoltà operative <sup>(4)</sup> o a situazioni di necessità eccezionale per un periodo di sette mesi, che può essere prorogato per altri sette mesi <sup>(5)</sup>. La modifica, se approvata, introdurrebbe all'inizio del suddetto paragrafo i termini «salvo diverse disposizioni contenute in un accordo internazionale concluso dall'Unione [...]». La formulazione proposta non incide pertanto sui diritti dell'autorità competente per il rilascio delle licenze, né sul requisito fondamentale di rispettare le norme di sicurezza della Comunità.

2.2. L'unico accordo internazionale dell'UE con un paese terzo che abbia pertinenza in questo contesto è l'ATA con gli Stati Uniti. Sarebbe opportuno chiarire, mediante orientamenti interpretativi, che la ragion d'essere della modifica, secondo i termini proposti, risiede nella volontà di porre rimedio alle norme contraddittorie contenute nell'articolo 13, paragrafo 3, lettera b), e nell'ATA. In presenza di detto chiarimento, le modifiche proposte avrebbero rilevanza soltanto per uno specifico accordo in materia di servizi aerei internazionali, e non prevedrebbero modifiche sostanziali alla politica e ai regolamenti riguardanti gli accordi di *wet lease* in generale.

2.3. Come sottolineato dalla Commissione nella relazione che accompagna la proposta, l'iniziativa ha un obiettivo molto specifico e una portata limitata; pertanto, la Commissione non propone una valutazione d'impatto. Date le preoccupazioni in merito a possibili interpretazioni eccessive della modifica proposta, e le conseguenti discussioni con gli Stati Uniti ed eventualmente, a medio termine, con altri paesi terzi, la Commissione dovrebbe considerare l'opportunità di motivare la propria proposta di non includere una valutazione d'impatto. Deve essere assolutamente chiaro che l'impatto della modifica proposta al regolamento (CE) n. 1008/2008 deriverebbe dal contenuto degli accordi commerciali di *wet lease* tra le parti contraenti, e non dalla modifica legislativa proposta.

<sup>(2)</sup> Articolo 13, paragrafo 3, lettera a) del regolamento (CE) n. 1008/2008.

<sup>(3)</sup> Articolo 13, paragrafo 3, lettera b), iii) del regolamento (CE) n. 1008/2008.

<sup>(4)</sup> Articolo 13, paragrafo 3, lettera b), iii) del regolamento (CE) n. 1008/2008.

<sup>(5)</sup> Articolo 13, paragrafo 3, lettera b), iii) del regolamento (CE) n. 1008/2008.

2.4. La tabella di marcia della Commissione per l'istituzione di accordi di *wet lease* senza restrizioni tra l'UE e gli Stati Uniti attraverso un accordo di *wet lease* tra le parti <sup>(6)</sup> sottolinea il contesto della proposta legislativa in oggetto, che allinea i principi concordati in materia di trasferibilità transfrontaliera degli aeromobili tra l'UE e gli Stati Uniti e, quindi, consente di superare una situazione di stallo nelle discussioni tra l'UE e questo paese in seno al comitato misto.

2.5. La proposta risponde alle esigenze dell'industria dell'aviazione civile dell'UE. L'ATA, firmato nel 2007, prevede un regime aperto di *wet lease* tra le due parti. Il tempo a disposizione per superare difficoltà operative e affrontare vincoli di capacità stagionale è limitato dalla terminologia utilizzata; la limitazione a due periodi di 7 mesi per «esigenze eccezionali» è comprensibile in una prospettiva storica <sup>(7)</sup>, ma appare arbitraria e compromette le opportunità commerciali di riassegnare gli aeromobili a nuovi operatori in modo efficiente. Dato che la durata abituale di un tipico accordo di *wet lease* è di 36 mesi, la limitazione a 7 + 7 mesi comporta incertezze giuridiche e commerciali per i vettori dell'UE.

2.6. La Commissione sostiene che la modifica proposta non avrà un impatto significativo sui requisiti in materia di diritto del lavoro. Gli accordi di *wet lease* in generale sono un tema altamente sensibile per le organizzazioni dei lavoratori. I vincoli di costo imposti da vettori di paesi terzi insediati in paesi con bassi standard sociali e basi di costo conseguentemente basse — e anche le differenze di legislazione sociale all'interno dell'UE — hanno fatto del *wet leasing* un settore chiave che le parti sociali tengono sotto costante monitoraggio. Se interpretazioni indesiderate e infondate di tale modifica dovessero «aprire un vaso di Pandora», la questione del *wet lease* potrebbe assumere rapidamente le proporzioni di un problema ben maggiore, anziché rimanere una mera «correzione tecnica» di norme contraddittorie. I requisiti in materia di diritto del lavoro dovranno quindi essere valutati alla luce degli sviluppi futuri, sia nelle trattative tra UE e Stati Uniti sugli accordi di *wet lease* nell'ambito dell'ATA che nella successiva prassi di mercato.

2.7. Facendo riferimento ad accordi internazionali, la formulazione proposta per la modifica getta le basi per un accordo specifico in materia di *wet lease* tra l'UE e gli Stati Uniti senza che sia necessario riaprire i negoziati sull'intero ATA. L'opzione scelta dalla Commissione permette quindi di risolvere contraddizioni tra le disposizioni in maniera mirata, efficiente e rapida, nonché di ripristinare la stabilità della pianificazione per le parti commerciali e di evitare possibili ritorsioni di partner statunitensi. Tuttavia, tale obiettivo potrà essere conseguito solo se la Commissione chiarirà adeguatamente che la modifica è diretta a consentire i negoziati con gli Stati Uniti risolvendo una contraddizione normativa riguardante unicamente quel paese.

2.8. Già in passato il CESE si è espresso favorevolmente sull'ATA e sulla sua attuazione. Come indicato nel precedente parere del CESE, una «nozione di spazio aereo aperto [...] consente il cosiddetto *wet-leasing* di aeroplani (leasing inclusivo di equipaggio) a condizioni non discriminatorie e trasparenti» <sup>(8)</sup>.

### 3. Valutazione della proposta

3.1. Per trovare una soluzione al problema la Commissione ha valutato diverse opzioni <sup>(9)</sup>.

3.1.1. Modificare l'attuale ATA sarebbe molto dispendioso in termini di tempo. L'esperienza maturata rivela che le parti contraenti dell'ATA hanno convenuto di applicare l'accordo in via provvisoria a partire da marzo 2008; la decisione del Consiglio, che è seguita alla ratifica dei parlamenti degli Stati membri, è stata adottata nel 2016. Sarebbe sproporzionato e ingiustificato, date le opportunità che l'industria potrebbe perdere, rimettere in moto una procedura talmente complessa allo scopo di modificare le disposizioni in materia di *wet lease*.

3.1.2. Sul piano giuridico, l'UE non può adottare deroghe, valide solo per gli Stati Uniti, alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1008/2008 allo scopo di soddisfare le esigenze delle due parti contraenti per quanto riguarda il *wet lease*. Gli Stati membri sono vincolati da tutte le disposizioni dei regolamenti dell'UE.

3.1.3. Un accordo congiunto sulle restrizioni reciproche, per quanto chiaro, sarebbe in contrasto con lo spirito dell'accordo e danneggerebbe gli interessi commerciali del settore dell'aviazione.

<sup>(6)</sup> Tabella di marcia del 7 marzo 2016, DG MOVE/E.1.

<sup>(7)</sup> La limitazione è stata introdotta nel regolamento (CE) n. 1008/2008 per evitare l'ambiguità dei precedenti regolamenti (CEE) n. 2407/92, (CEE) n. 2408/92 e (CEE) n. 2409/92 (che esso ha sostituito) riguardo al significato preciso di esigenze eccezionali.

<sup>(8)</sup> GU C 306 del 16.12.2009, pag. 1.

<sup>(9)</sup> Tabella di marcia della Commissione per l'istituzione di accordi di *wet lease* senza restrizioni tra l'UE e gli Stati Uniti attraverso un accordo di *wet lease* tra le parti, pag. 7.

3.1.4. La soluzione preferibile, come ripetutamente sottolineato dalle parti interessate, è un accordo di *wet lease* tra l'UE e gli Stati Uniti che consenta di rispettare pienamente l'ATA e non sia in contrasto con le disposizioni nazionali o dell'UE. Tutte le questioni riguardanti i dettagli di tale accordo sono oggetto di discussione dal gennaio 2014. È prevedibile che un consenso possa essere raggiunto rapidamente. Si è convenuto che un tale accordo tecnico si baserebbe sugli attuali diritti di traffico ai sensi dell'ATA e non creerebbe nuovi diritti né modificherebbe quelli esistenti. La Commissione dovrebbe chiarire adeguatamente che l'intenzione della modifica non è di alterare, modificare o aggiungere ulteriori diritti di traffico tra l'UE e gli Stati Uniti. Tale accordo, tuttavia, renderebbe necessaria una modifica dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1008/2008, che ha istituito un limite di 7 + 7 mesi per i contratti di *wet lease* tra i vettori dell'UE e le compagnie aeree dei paesi terzi. La formulazione proposta rispetta pienamente il requisito di fare in modo che l'articolo 13 sia applicato soltanto nella misura in cui le condizioni di cui all'articolo 13, paragrafo 3, lettera b), non siano altrimenti previste da un accordo internazionale.

3.2. La valutazione della Commissione conclude che l'azione proposta è adeguata, proporzionata e giuridicamente fattibile, è nell'interesse degli Stati membri e dell'industria dell'UE, e non arreca svantaggi alle parti interessate.

#### 4. Contesto

4.1. La proposta della Commissione riguarda soltanto i contratti di *wet lease*, che costituiscono di norma uno strumento per generare capacità durante i picchi stagionali di traffico e i controlli annuali di manutenzione pesante, oltre che per superare difficoltà operative contingenti all'interno della flotta. Un *wet lease* è un contratto di leasing in cui una compagnia aerea (locatrice) opera voli fornendo l'aeromobile e l'equipaggio a un'altra compagnia aerea (locataria). L'aeromobile è utilizzato sotto il certificato di operatore aereo della compagnia locatrice e, quindi, sotto la sua responsabilità operativa.

4.2. Il settore considera gli accordi di *wet lease* un fattore importante di flessibilità operativa che non dovrebbe essere soggetto a restrizioni arbitrarie. Insieme al settore del trasporto aereo dell'UE e alla maggior parte degli Stati membri, se non tutti, gli Stati Uniti e l'amministrazione statunitense si aspettano che venga trovata una soluzione alla questione per l'esercizio — attuale e futuro — degli aeromobili in *wet lease* nel quadro delle relazioni bilaterali.

4.3. La proposta della Commissione non dovrebbe modificare le politiche o i principi relativi al *wet lease*, e dovrebbe essere unicamente tesa a risolvere un contrasto normativo tra il regolamento (CE) n. 1008/2008 e l'ATA.

4.4. Il CESE raccomanda vivamente che il comitato misto provveda alla raccolta di statistiche sulle attività di *wet lease* realizzate a norma dell'ATA. Ove possibile, dette statistiche dovrebbero includere informazioni sulle condizioni sociali per garantire non solo eque condizioni di lavoro per i dipendenti, ma anche i diritti dei viaggiatori, visto che tali diritti potrebbero risentirne.

#### 5. Osservazioni particolari

5.1. Il CESE accoglie le motivazioni fornite dalla Commissione per la modifica del regolamento (CE) n. 1008/2008, finalizzata a consentire accordi di *wet lease* senza restrizioni, su base di reciprocità, tra i vettori dell'UE e degli Stati Uniti sui voli internazionali nell'ambito dell'ATA. La nuova formulazione proposta, tuttavia, non deve consentire — né nell'ambito dell'ATA, né a norma di qualsiasi futuro accordo in materia di traffico aereo con un paese terzo — la conclusione di accordi di *wet lease* di lunga durata per ragioni diverse da quelle previste all'articolo 13 del regolamento vigente. Il CESE concorda sul fatto che la proposta relativa all'ATA ne aumenta la flessibilità — su base di reciprocità — per i contratti di *wet lease* che di norma hanno una durata massima di 36 mesi. Tali accordi non avrebbero alcun impatto sulle condizioni sociali. Tuttavia, il CESE sarebbe molto preoccupato se la modifica proposta alle restrizioni al *wet lease* fosse utilizzata per ottenere condizioni di subappalto di durata maggiore e per erodere le condizioni o i diritti dei lavoratori o dei consumatori. Il CESE esorta pertanto la Commissione, al momento di concludere i termini del previsto accordo sul *wet lease* tra l'UE e gli Stati Uniti, a inserire una formulazione che vieti tali pratiche. La proposta non deve essere interpretata come un mezzo per la locazione di aeromobili da parte delle compagnie aeree che consenta di eludere, deliberatamente o accidentalmente, la legislazione sociale nazionale sui rapporti di lavoro di lunga durata.

Bruxelles, 5 luglio 2017

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Georges DASSIS

---