



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.10.2008
COM(2008) 596 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Spazio aereo comune con i paesi vicini entro il 2010 — Relazione sull'avanzamento dei lavori

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Spazio aereo comune con i paesi vicini entro il 2010 — Relazione sull'avanzamento dei lavori

1. PERCHÉ UNO SPAZIO AEREO COMUNE CON I PAESI VICINI ENTRO IL 2010?

1. Il Consiglio, nelle “Conclusioni sullo sviluppo dell’agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione”, del 27 giugno 2005, ha accolto con favore i progressi compiuti verso l’ampliamento, entro il 2010, dello spazio aereo comune (CAA) con i paesi vicini dell’UE.
2. Il CAA rientra tra gli obiettivi a più ampio raggio della politica comunitaria in materia di trasporto aereo e, insieme agli accordi globali che l’UE ha siglato in questo settore con i propri partner chiave a livello internazionale e ai cosiddetti “accordi orizzontali”, costituisce un elemento fondamentale di tale politica. Il CAA fa inoltre da complemento ai più vasti obiettivi della politica europea di vicinato (ENP), mediante la quale la Comunità promuove la stabilità e lo sviluppo sostenibile lungo i propri confini orientali e meridionali.
3. L’efficienza dei trasporti in generale, e dei trasporti aerei in particolare, può contribuire in modo significativo allo sviluppo economico, alla cooperazione tecnica e ai contatti tra i cittadini dell’UE e dei paesi vicini. Gli accordi CAA, inoltre, consentendo la partecipazione piena in uno dei settori chiave del mercato unico, fungono da esempio e da incentivo per una maggiore integrazione economica dei paesi partner con l’UE.
4. Nell’ambito del rafforzamento dell’Unione per il Mediterraneo¹ e in presenza di legami sempre più stretti tra l’UE e i suoi vicini orientali, il CAA acquista ancor più rilievo. Il fine ultimo di questo progetto dovrebbe essere la creazione di un mercato unico paneuropeo del trasporto aereo, che, poggiando su un complesso di norme comuni, comprende fino a 60 paesi con circa un miliardo di abitanti. Nel solo 2007 oltre 120 milioni di passeggeri hanno viaggiato tra l’UE e i paesi vicini in Europa, Europa orientale, Asia centrale, nel bacino del Mediterraneo e in Medio Oriente², il

¹ Processo di Barcellona: L’Unione per il Mediterraneo è stata lanciata a Parigi il 13 luglio 2008. Si prefigge di infondere nuova vitalità al partenariato, offrendo una governance più equilibrata e aumentando la visibilità (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio - Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo, COM(2008) 319 definitivo.

² Albania, Algeria, Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Egitto, Georgia, Islanda, Israele, Giordania, Kazakhstan, Kirghizistan, Libano, Libia, Repubblica moldova, Montenegro, Marocco, Norvegia, Palestina, Russia, Svizzera, Siria, Tagikistan, Tunisia, Turchia, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia, nonché il Kosovo ai sensi della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

che costituisce un aumento di oltre il 20% rispetto al 2004. Tale volume di traffico rappresenta più del 45% del traffico aereo tra l'UE e i paesi terzi³.

5. L'aviazione europea attraversa un periodo di rapidi mutamenti, in cui l'UE emerge sempre più come motore istituzionale e normativo. Tale ruolo implica nuove responsabilità per la Comunità, che deve garantire un'adeguata partecipazione dei paesi vicini. Inoltre, dato che le sfide maggiori, quali il mantenimento di un livello elevato di sicurezza aerea, l'ottimizzazione della gestione del traffico aereo o la lotta ai cambiamenti climatici, non sono circoscritte al territorio comunitario, occorre, per farvi fronte, invitare i paesi vicini a prendere parte ai progetti elaborati dall'UE.
6. La Comunità ha fissato al 2010 il termine ultimo per la creazione del CAA e nella presente comunicazione la Commissione stila un bilancio dei progressi compiuti finora. Dal lancio del CAA fino ad oggi si è maturata una certa esperienza, che deve essere messa a frutto per rafforzare l'efficacia del progetto e imprimergli un ulteriore impulso.

2. QUALI I RISULTATI FINORA OTTENUTI?

2.1. Un progetto flessibile fondato su un approccio individuale per paese

7. Il CAA investe paesi di natura diversa. Sebbene l'UE, nell'approfondire le relazioni con i paesi partner, offra a tutti le stesse condizioni, l'approccio per singolo paese - così come trova forma nella politica europea di vicinato - consente una certa flessibilità e differenziazione. Le risposte sono tante quanto il numero dei paesi partner e dipendono dalla situazione politica di ciascuno di essi, dalle sue ambizioni nei confronti delle relazioni che desidera stabilire con l'UE, dal suo programma di riforme e dai risultati conseguiti.
8. Il CAA prende forma nel 1993, quando, con l'accordo sullo Spazio economico europeo⁴, l'integrazione dei paesi terzi nella politica comunitaria in materia di trasporto aereo raggiunge il livello più avanzato. Di conseguenza, la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein partecipano al mercato unico dell'aviazione a condizioni di parità con gli Stati membri dell'UE. Anche con la Svizzera è stato raggiunto un livello molto elevato di integrazione mediante un accordo specifico in materia di trasporto aereo, che è effettivo dal 2002⁵. A partire da allora molti altri paesi sono stati invitati a prendere parte al progetto. Attualmente lo sviluppo del CAA verte intorno a due elementi cardine: il mercato unico dell'aviazione e l'accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo.
9. La formula del mercato unico dell'aviazione è stata utilizzata con i paesi che sono già implicati nel quadro istituzionale relativo al trasporto aereo paneuropeo (ad esempio i paesi dei Balcani occidentali) e che hanno avviato il ravvicinamento

³ Il numero totale di passeggeri che hanno viaggiato per via aerea tra aeroporti situati all'interno dell'UE ed aeroporti al di fuori dell'UE toccava già i 250 milioni nel 2006 (Eurostat, Statistics in Focus - Transport, 52/2008).

⁴ Accordo sullo Spazio economico europeo, GU L 1 del 3.1.1994, pag. 3.

⁵ Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo, GU L 114 del 30.4.2002, pag. 73.

normativo con l'UE entrando a far parte di organizzazioni quali Eurocontrol o le autorità aeronautiche comuni (Joint Aviation Authorities - JAA). Gli accordi stipulati su questa base prevedono un'integrazione completa del paese partner nel mercato unico dell'aviazione, spesso nell'ottica della futura adesione all'UE. È sempre in questa linea che la Commissione ha avviato negoziati globali con l'Ucraina in materia di trasporto aereo.

10. È stato concluso con il Marocco un accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo che, prevedendo una forte armonizzazione normativa, l'apertura graduale del mercato e maggiori possibilità di investimenti, costituisce un punto di riferimento per accordi in questo settore con i partner dell'UE nel bacino del Mediterraneo. Munita del mandato del Consiglio, la Commissione avvierà, sulla base di questo modello, un negoziato globale con Israele e con la Giordania nel settore del trasporto aereo. La Commissione sostiene lo sviluppo del CAA nel bacino del Mediterraneo mediante un progetto ambizioso, l'Euromed Aviation Project, messo a punto nell'ambito del Forum euromediterraneo dei trasporti⁶ e inteso a ravvicinare le legislazioni dei paesi MEDA alla normativa comunitaria in materia di trasporto aereo, migliorare la sicurezza aerea nella regione e intensificare la cooperazione sulle questioni connesse alla gestione del traffico aereo.
11. La cooperazione con i paesi che si affacciano sul Mar Nero e con quelli dell'Asia centrale, incentrata sull'assistenza tecnica e sugli scambi di competenze, mirava a far familiarizzare i paesi partner con la pertinente legislazione comunitaria e a rafforzare la sicurezza nella regione. Nel 2009 la Commissione inizierà a fornire ulteriori aiuti mirati ai paesi di questa regione nell'ambito di un progetto riguardante la sicurezza dell'aviazione civile, forte di una dotazione finanziaria di 5 milioni di euro.
12. La Commissione segue da vicino la situazione delle regioni confinanti, dove vari paesi potrebbero essere considerati potenziali candidati del CAA. Nel bacino del Mediterraneo è naturale considerare la Tunisia e l'Algeria i prossimi candidati, a motivo sia del notevole potenziale dei loro mercati, sia dei forti legami economici, culturali e storici con la Comunità. Tra i vicini orientali, la Commissione vede nella Georgia e nella Repubblica moldova possibili candidati a breve termine: entrambi i paesi fanno già parte di organizzazioni paneuropee nel settore del trasporto aereo e hanno stretto forti legami con l'UE mediante piani d'azione nell'ambito della politica di vicinato e altre iniziative specifiche.

2.2. Il caso particolare della Russia e della Turchia

13. Con rispettivamente 23 e 10 milioni di passeggeri nel 2007, la Turchia e la Russia sono tra i mercati più importanti per l'UE e registrano una crescita dinamica. Finora, tuttavia, non è stato istituito un quadro giuridico solido che regoli le relazioni con questi partner fondamentali nel settore del trasporto aereo.
14. Dato lo status di paese candidato all'adesione e considerata la sua importanza quale partner nel settore del trasporto aereo, è opportuno che la Turchia partecipi pienamente al CAA. Malgrado ciò, i passi compiuti finora sono stati rallentati dal rifiuto della Turchia di riconoscere il mercato unico dell'aviazione come insieme

⁶ <http://www.euromedtransport.org/355.0.html>

integrato, come pure dai persistenti problemi di sicurezza nella gestione del traffico aereo. La Commissione si augura che la situazione evolva positivamente ed intende proseguire il dialogo costruttivo con la Turchia. Progressi in questa direzione sarebbero altrettanto importanti anche per i negoziati sul capitolo dei trasporti in previsione dell'adesione della Turchia. Come primo passo occorrerebbe adeguare al diritto comunitario gli accordi bilaterali sul trasporto aereo siglati tra gli Stati membri e la Turchia.

15. La Russia è un vicino di massimo rilievo dell'UE allargata e, con la sua lunga tradizione aeronautica, costituisce un importante mercato per il trasporto aereo. È pertanto necessario istituire un quadro adeguato di cooperazione in questo settore. Pur tuttavia, uno dei presupposti per l'avvio di questa cooperazione è l'applicazione, da parte della Federazione russa, dell'accordo sul pagamento dei diritti per il sorvolo della Siberia, che la Russia continua ad esigere in contrasto con la pratica internazionale corrente. Questo accordo è stato concluso nel corso del vertice UE-Russia del novembre 2006 ed approvato dal governo russo nel novembre 2007, ma non è ancora stato firmato. Allo stesso modo occorre adeguare al diritto comunitario gli accordi bilaterali sul trasporto aereo siglati tra gli Stati membri e la Russia.

2.3. Maggiori garanzie di certezza giuridica per gli operatori commerciali

16. Sono stati compiuti netti passi avanti nell'adeguare al diritto comunitario gli accordi bilaterali sul trasporto aereo siglati dagli Stati membri con la Turchia; ne consegue che le attività delle compagnie aeree di ambo le parti poggiano ora su una maggiore certezza giuridica, senza che ne risulti modificato l'equilibrio dei diritti di traffico tra gli Stati membri e i paesi partner.
17. Sono stati conclusi accordi orizzontali con l'Albania, l'Armenia, l'Azerbaijan, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, la Georgia, Israele, la Giordania, il Kazakistan, il Kirghizistan, il Libano, il Marocco, la Repubblica moldova, Montenegro, l'Ucraina e la Serbia. Inoltre, gli accordi bilaterali siglati con almeno uno Stato membro da Algeria, Bielorussia, Egitto, Siria, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan prevedono una clausola di designazione comunitaria.

3. ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI CAA – L'ESPERIENZA MATURATA

3.1. Una formula di provato successo

18. A più di due anni dalla firma dell'accordo sullo spazio aereo comune europeo con i paesi dei Balcani occidentali (ECAA)⁷ e del primo accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo con il Marocco⁸, la Commissione rileva che il CAA è in generale correttamente attuato. Tali accordi hanno contribuito a fare evolvere rapidamente il settore del trasporto aereo nei paesi partner e ad aumentare il numero di passeggeri e di compagnie aeree che percorrono nuove rotte.

⁷ GU L 285 del 16.10.2006, pag. 3.

⁸ GU L 386 del 29.12.2006, pag. 57.

19. In particolare si è registrato un forte aumento del traffico tra l'UE e il Marocco. Nel 2007 oltre 7,8 milioni di passeggeri hanno viaggiato nell'ambito del primo accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo, il che rappresenta una crescita del 18% rispetto al 2006. La crescita nell'ambito dell'accordo ECAA è stata più modesta, con più di 6,6 milioni di passeggeri tra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali nel 2007 (un aumento del 5% rispetto al 2006).
20. I progressi compiuti nell'attuazione sono seguiti regolarmente dai rispettivi comitati misti, che si sono rivelati molto utili nel garantire la revisione periodica degli accordi e nel favorirne il funzionamento, risolvendo le difficoltà pratiche con cui talvolta devono confrontarsi gli operatori commerciali. Vari partner dei Balcani occidentali e il Marocco dovrebbero essere in grado di concludere la prima fase transitoria prevista per i rispettivi accordi nel 2009.

3.2. Un'agenda con due finalità: l'apertura del mercato e l'armonizzazione normativa

21. La politica comunitaria del trasporto aereo nei confronti dei paesi partner poggia su un'agenda con due finalità: creare nuove opportunità di mercato e garantire un ambiente normativo armonizzato. Come è già stato messo in evidenza dalla Commissione⁹, tale agenda non è solo un modello teorico, bensì uno strumento concreto che consente di modellare gli accordi in materia di trasporto aereo secondo le specificità dei singoli paesi. È evidente che la Comunità deve assumere un approccio diverso a seconda che abbia di fronte partner con mercati maturi e quadri normativi solidi o paesi dotati di un grande potenziale, ma ancora in fase di transizione e caratterizzati da ambienti normativi ed economici immaturi.
22. I partner del CAA possiedono un grande potenziale di sviluppo di cui il trasporto aereo può essere un importante catalizzatore. Occorre tuttavia agire valutando ogni singolo caso, dopo avere esaminato attentamente una serie di fattori quali la maturità del mercato, le ambizioni del paese in questione, il livello di armonizzazione con la legislazione e le norme UE, nonché gli interessi particolari della Comunità e degli Stati membri. A tale riguardo l'approccio graduale, con accordi transitori chiaramente definiti, sarà in molti casi quello più logico.
23. Un'attuazione efficace e rapida dell'*acquis* in materia di trasporto aereo e una sua applicazione uniforme in tutto il CAA restano le sfide principali per la maggior parte dei paesi partner e per la Comunità. Ciò che in particolare costituisce un problema è il fatto che la legislazione comunitaria in materia di trasporto aereo debba essere recepita nel diritto interno dei paesi partner, mentre per gli Stati membri la maggior parte di essa è direttamente applicabile e vincolante. La situazione si risolve non solo fornendo assistenza tecnica per aiutare i paesi partner ad applicare la legislazione, ma anche introducendo negli accordi CAA meccanismi efficaci ed innovativi che sostengano il processo di attuazione, consentano di controllare i progressi realizzati e permettano di intervenire in caso d'inosservanza della normativa.

⁹ "Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione", COM(2005) 79 definitivo.

3.3. Verso un'integrazione subregionale a lungo termine

24. Non è auspicabile che le ambizioni della Comunità si limitino alla costituzione di una rete di relazioni diverse con i paesi vicini, in quanto il proliferare di tali accordi multilaterali e bilaterali potrebbe dar luogo a diritti e obblighi divergenti all'interno del CAA e, soprattutto, tra gli stessi paesi partner, riducendo in tal modo la possibilità di rafforzare la loro integrazione subregionale.
25. È pertanto opportuno che, pur riconoscendo la specificità e la sensibilità di ogni singolo partner, i negoziati con i paesi vicini siano condotti con una certa coerenza. A più lungo termine, e in particolare quando la massa critica dei paesi di una stessa regione avrà ultimato il processo di armonizzazione normativa, gli accordi individuali tra questi paesi e la Comunità potrebbero essere fusi in un accordo unico. Si avrebbe in tal modo un CAA meno frammentato e una minore differenziazione dei diritti, degli obblighi e delle opportunità di mercato dei partecipanti. A tal fine la Comunità dovrebbe proporre sistematicamente ai paesi partner delle clausole specifiche che prevedano la possibilità di tale estensione, come è stato fatto per gli accordi con i paesi dei Balcani occidentali e con il Marocco.

3.4. Maggiore partecipazione dei paesi vicini al quadro istituzionale e operativo dell'UE

26. In Europa lo scenario del trasporto aereo paneuropeo e il ruolo delle organizzazioni attive in questo settore stanno subendo un'evoluzione. Il gruppo ad alto livello sul futuro del quadro normativo dell'aviazione invita l'UE ad assumere un ruolo guida nella definizione delle iniziative legislative in materia di trasporto aereo e nel rafforzamento delle relazioni con i paesi europei non appartenenti all'UE¹⁰.
27. Il CAA e i comitati misti che gestiscono gli accordi si sono dimostrati determinanti nell'intensificare la comunicazione tra l'UE e i paesi partner. Pur tuttavia, affinché il CAA sia effettivamente "patrimonio" paneuropeo in questo scenario in costante mutamento, occorre che la Comunità preveda una maggiore partecipazione dei paesi partner al suo quadro istituzionale e/o operativo.
28. Ben consapevole dei vincoli giuridici e istituzionali che scaturiscono dal trattato CE e dalla legislazione comunitaria pertinente, la Commissione ritiene che l'UE debba affrontare in modo coerente la questione della partecipazione dei paesi partner, in qualità di osservatori, al quadro istituzionale dell'UE relativo al trasporto aereo o una loro maggiore implicazione nei programmi comunitari e/o nelle iniziative di carattere operativo in questo settore, una volta che soddisfino le condizioni necessarie. I due settori che meritano un'attenzione particolare sotto questo aspetto sono la sicurezza aerea e la gestione del traffico aereo.

3.4.1. Garantire la dimensione paneuropea della sicurezza aerea

29. La sicurezza aerea resta una delle priorità nelle relazioni con alcuni paesi vicini e il rafforzamento delle funzioni nazionali di sorveglianza deve continuare a ricevere la massima attenzione. È evidente che tutti i paesi che prendono parte al CAA insieme

¹⁰ Gruppo ad alto livello sul futuro del quadro normativo dell'aviazione, 2007 "A framework for driving performance improvement".

all'UE devono dimostrare la loro capacità di soddisfare almeno le norme ICAO e, a partire da queste, conformarsi progressivamente a requisiti più severi, come previsto dai rispettivi accordi CAA.

30. L'estensione delle competenze dell'EASA e la decisione della Conferenza europea sull'aviazione civile di sopprimere le JAA a metà del 2009 impongono la ricerca di soluzioni atte a preservare la dimensione paneuropea della sicurezza aerea. Il CAA si pone come la risposta più completa a tale questione, in quanto consente ai paesi europei non appartenenti all'UE di collaborare con l'EASA e di partecipare maggiormente al sistema di sicurezza comunitario. Malgrado ciò, la natura di questa cooperazione è diversa rispetto a quella offerta dalle JAA, poiché l'EASA non è un'associazione di regolatori ma un'agenzia specializzata dell'UE che affianca il regolatore comunitario ed esegue una serie di compiti connessi alla sorveglianza della sicurezza.
31. I paesi europei non membri dell'UE che hanno sottoscritto la convenzione di Chicago e hanno siglato accordi con la Comunità, in base ai quali adottano e applicano il regolamento di base dell'EASA e le relative modalità di applicazione, possono partecipare ai lavori dell'EASA, anche entrando a far parte del suo consiglio d'amministrazione, ma senza diritto di voto. I paesi partner possono inoltre collaborare con la Comunità nell'ambito di accordi di lavoro firmati con l'EASA o concludere accordi di riconoscimento reciproco con la Comunità.

3.4.2. *Costruire il cielo unico europeo oltre i confini dell'UE*

32. La creazione del mercato unico dell'aviazione negli anni 90 e il conseguente forte aumento del volume di traffico in Europa non sono stati accompagnati da una modernizzazione delle strutture di gestione del traffico aereo. Questo aspetto, inoltre, è ancora caratterizzato in Europa da una grande frammentazione che, allungando inutilmente la durata dei voli, fa aumentare i costi a carico degli utilizzatori dello spazio aereo e ha un impatto negativo sull'ambiente. Per far fronte a queste inefficienze la Commissione ha appena presentato un secondo pacchetto di misure legislative intese ad accelerare il completamento del cielo unico europeo e la messa a punto dei sistemi di gestione del traffico aereo di nuova generazione nell'ambito del programma SESAR¹¹.
33. Per funzionare a dovere, il sistema di gestione del traffico aereo non dovrebbe restare circoscritto al territorio della Comunità. Per evitare strozzature, promuovere l'interoperabilità, migliorare la sicurezza e diminuire l'impatto ambientale, occorre che anche i paesi vicini vi partecipino in maniera adeguata. Allo stato attuale, mediante il CAA, 38 paesi contribuiscono già alla costruzione del cielo unico europeo e aderiscono alle iniziative comunitarie di carattere operativo, tra cui la creazione dei blocchi funzionali di spazio aereo. Tutti i partner dell'ECAA, come pure la Svizzera, partecipano come osservatori anche ai lavori del comitato del cielo unico. Nell'aprile 2008 è stato lanciato un programma ISIS per sostenere l'attuazione della legislazione in materia di cielo unico europeo nell'Europa sudorientale, come

¹¹ Comunicazione della Commissione. Cielo unico europeo II: verso un trasporto aereo più sostenibile ed efficiente, COM(2008) 389 definitivo.

previsto dall'accordo ECAA¹². È nell'interesse della Comunità aprire ulteriormente il cielo unico europeo ai paesi vicini, e il CAA pare lo strumento più logico. Affinché i paesi partner partecipino in maniera adeguata a questo progetto, occorre che aderiscano opportunamente anche al relativo quadro istituzionale e/o operativo.

34. Allo stesso modo, per poter trarre benefici dalla modernizzazione del sistema di gestione del traffico aereo, i paesi vicini dovrebbero prendere parte al progetto SESAR. A più lungo termine le tecnologie e i concetti operativi più avanzati della gestione del traffico aereo potrebbero essere applicati nei paesi partner, garantendo in tal modo la continuità del sistema al di là dei confini dell'UE. Le imprese dei paesi terzi che hanno siglato almeno un accordo nel settore del trasporto aereo con l'UE possono già presentare la loro candidatura a membri dell'impresa comune SESAR.

3.5. Sviluppo sostenibile dello spazio aereo comune

35. Il trasporto aereo ha ripercussioni sull'ambiente sia a livello globale che locale, con effetti che valicano le frontiere dei singoli paesi. A livello locale il trasporto aereo provoca rumore e inquinamento atmosferico, mentre a livello globale le emissioni degli aerei concorrono ai cambiamenti climatici. È vero che il trasporto aereo è attualmente responsabile solo di una piccola percentuale delle emissioni di gas serra, ma in molti paesi il volume di tali emissioni sta aumentando rapidamente e si prevede che continuerà ad aumentare. Se non si interviene tale aumento comprometterà gli sforzi messi in atto in altri settori per ridurre le emissioni.

36. L'UE ha proposto di affrontare in maniera globale l'impatto del trasporto aereo sul clima, in particolare continuando a migliorare la gestione del traffico aereo e destinando maggiori investimenti alla ricerca nel campo delle tecnologie non inquinanti. Tali misure, tuttavia, non saranno di per sé sufficienti a neutralizzare l'aumento delle emissioni causate dal traffico aereo. Il trasporto aereo rientrerà pertanto nel sistema di scambio dei diritti di emissione (ETS) dell'UE. Il Consiglio e il Parlamento europeo sono giunti di recente ad un accordo politico sulla legislazione pertinente.

37. È importante collaborare con i paesi terzi per favorire lo sviluppo sostenibile del settore dell'aviazione e far sì che siano prese misure efficaci per attenuarne l'impatto sull'ambiente. Gli accordi CAA, oltre a contenere opportune disposizioni a tal fine, dovrebbero incentivare i paesi partner ad adottare misure efficaci per attenuare le ripercussioni del trasporto aereo sull'ambiente, ad esempio introducendo un sistema di scambio di emissioni o misure equivalenti.

3.6. Necessità di un sostegno e di una definizione chiara delle priorità in materia di assistenza tecnica

38. L'armonizzazione con le norme comunitarie può rivelarsi un compito non facile. Non è escluso che sia necessario rivedere a fondo la legislazione primaria e i regolamenti specifici nel settore aereo, elaborare nuovi strumenti di sorveglianza della sicurezza, formare personale o persino introdurre cambiamenti strutturali, come

¹² Il programma ISIS (Implementation of the Single European Sky In South East Europe) è nato dall'iniziativa SEE FABA (South East Europe Functional Airspace Block Approach) che, di conseguenza, è stata sospesa.

la separazione della fornitura del servizio dalla sorveglianza della sicurezza o la costituzione di un organismo indipendente preposto alle indagini sugli incidenti.

39. Per attuare riforme di questa ampiezza occorre che i paesi partner dispongano delle opportune competenze e capacità. A tale riguardo, uno degli ostacoli più comuni può essere costituito dalla mancanza di un organismo adeguato per la sorveglianza della sicurezza o dall'assenza di personale tecnico qualificato. Queste carenze sono perlopiù dovute a un'assegnazione insufficiente di risorse agli organismi nazionali dell'aviazione civile.
40. È possibile rispondere all'insufficiente capacità amministrativa e alla mancanza di risorse non solo mettendo a disposizione competenze e assistenza tecnica, ma anche attraverso una cooperazione più stretta e la condivisione delle risorse. Ciò non comporta necessariamente la creazione di un organismo separato o la rinuncia alla sovranità nazionale. La collaborazione tra esperti o funzioni comuni di sorveglianza potrebbero servire ad evitare le attività ridondanti e a realizzare economie di scala. Nell'ambito della gestione del traffico aereo una cooperazione di questo tipo potrebbe essere messa in atto in modo assai efficace mediante il concetto dei blocchi funzionali di spazio aereo. Le indagini sugli incidenti aerei costituiscono un altro settore in cui la cooperazione tra le autorità potrebbe apportare notevoli vantaggi.
41. La Commissione offre assistenza tecnica a tutti i paesi che fanno parte del CAA. Un progetto speciale di gemellaggio in materia di sicurezza aerea, dotato di un bilancio di 1 milione di euro, è attualmente in corso con l'Ucraina. Il summenzionato Euromed Aviation Project, con un bilancio di 5 milioni di euro, è stato lanciato per fornire assistenza tecnica mirata ai partner mediterranei fino al 2011. Il programma ISIS fornisce sostegno ai paesi dei Balcani occidentali nell'attuazione della legislazione sul cielo unico europeo come previsto dall'accordo ECAA. Un progetto CARDS-EASA, che è stato attuato nel 2008 e dispone di una dotazione di 0,5 milioni di euro, ha istituito piani di convergenza per l'attuazione della legislazione comunitaria in materia di sicurezza nei Balcani occidentali, regione per la quale è prevista ulteriore assistenza. La Commissione sta inoltre aiutando i paesi vicini a stilare la legislazione in materia di aviazione e ad organizzare riunioni di esperti e visite studio.
42. La Commissione continuerà a fornire assistenza tecnica ai paesi partner e ad incoraggiare la condivisione delle risorse per garantirne l'utilizzo ottimale. Sulla base degli accordi CAA possono essere adottate disposizioni specifiche che stabiliscono le priorità per l'assistenza tecnica e indicano i fondi o gli strumenti disponibili. Il gemellaggio, strumento di grande efficacia nel rafforzamento delle capacità mediante il coinvolgimento di esperti del trasporto aereo degli Stati membri, deve essere considerato uno strumento fondamentale mediante il quale assistere le amministrazioni dell'aviazione dei paesi vicini che devono attuare la legislazione comunitaria.
43. È inoltre necessario intensificare gli scambi di informazioni tra la Commissione, gli Stati membri e le istituzioni donatrici, al fine di garantire un migliore coordinamento dell'assistenza tecnica fornita ai paesi vicini a sostegno del CAA.

3.7. Attuazione rapida degli accordi CAA

44. L'accordo ECAA con i paesi dei Balcani occidentali è stato firmato nel giugno 2006. Mentre tutti i partner balcanici, eccetto uno, hanno ultimato le loro procedure di ratifica, a più di due anni dalla firma sono solo 14 gli Stati membri che l'hanno ratificato. Lo stesso si verifica con l'accordo euromediterraneo con il Marocco che, sebbene firmato nel dicembre 2006 e da allora applicato in via transitoria, è stato fino ad oggi ratificato solo da 13 Stati membri.
45. È quindi importante accelerare il processo di ratifica degli accordi da parte degli Stati membri per dimostrare l'impegno politico della Comunità nei confronti del progetto CAA. In futuro il problema di un'attuazione rapida agli accordi CAA potrebbe essere sormontato concludendo accordi comunitari, in base all'articolo 80 del trattato CE, invece che accordi "misti". In alternativa, si potrebbe proporre ai paesi partner un'applicazione temporanea a partire da una data prestabilita, in modo da garantire un'attuazione rapida degli accordi.

4. CONCLUSIONI

46. Sono stati compiuti notevoli passi avanti nel perseguire l'ampliamento del CAA. Sebbene si tratti di un obiettivo arduo, che probabilmente non sarà possibile realizzare appieno entro il 2010, come previsto dal Consiglio, i negoziati con la maggior parte dei partner orientali e mediterranei dovrebbero essere avviati o conclusi entro la fine del decennio. Occorre tuttavia un maggiore impegno per garantire l'effettiva attuazione dell'acquis comunitario in materia di trasporto aereo da parte dei paesi partner e l'applicazione uniforme di tali disposizioni all'interno del CAA.
47. La Commissione svilupperà ulteriormente il CAA, sia vigilando attentamente sull'attuazione degli accordi vigenti, secondo quanto indicato nella presente comunicazione, sia individuando i prossimi partner potenziali per questo progetto. In tale contesto, la Commissione propone agli Stati membri, nella comunicazione che accompagna la presente, di avviare negoziati globali con la Tunisia in materia di trasporto aereo e valuterà attentamente l'opportunità di avviare analoghi negoziati con l'Algeria, la Georgia e la Repubblica moldova, al fine di presentare proposte al Consiglio nei mesi a venire.

Traffico tre l'UE e le regioni vicine del CAA (in milioni di passeggeri trasportati per via aerea)¹³

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Balcani occidentali	6,6	6,3	5,5	4,6	3,8	3,2	3,1	2,4
Africa settentrionale	30	28	26	24	19	18	21	19
Vicino e Medio Oriente	7,3	7	7,2	6,9	5,8	5,2	6,6	6,9
Repubbliche europee della CSI	3,9	3,5	3,3	2,7	1,9	1,5	1,4	1,1
Repubbliche centroasiatiche della CSI	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
SEE/EFTA	39	38	34	31	27	25	28	26
Turchia	23	21	24	21	17	18	17	14
Russia	9,8	9,1	8,2	7,5	6,4	5,2	5,4	4
TOTALE UE - CAA	120,3	113,6	108,9	98,4	81,5	76,6	83	73,9

¹³ Geonomenclatura utilizzata solo ai fini della presente analisi statistica.