



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.11.2005
COM(2005) 578 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**L'ampliamento dei compiti dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea
– Un'agenda per il 2010 –**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**L'ampliamento dei compiti dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea
– Un'agenda per il 2010 –**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

Introduzione

In Europa stiamo assistendo ad una rapida crescita del traffico aereo che è più che raddoppiato nel corso degli ultimi quindici anni. La realizzazione del mercato interno del trasporto aereo ha largamente contribuito all'accelerazione di tale sviluppo. Le compagnie aeree europee hanno saputo adattarsi ad un nuovo contesto di concorrenza, migliorando la propria offerta e tentando di insediarsi su nuovi mercati, direttamente, attraverso filiali o attraverso alleanze. Contemporaneamente, abbiamo assistito al rapido sviluppo delle compagnie europee a basso costo le quali, partite dal nulla una decina di anni fa, rappresentano ora il 12% del traffico intracomunitario. L'aereo è così divenuto un mezzo di trasporto naturale per gli europei e, nel medio termine, nulla sembra dover compromettere la crescita del traffico.

Al tempo stesso, l'aereo rimane uno dei mezzi di trasporto più sicuri, grazie ai costanti sforzi della comunità aeronautica che ha sempre collocato la sicurezza al centro delle proprie preoccupazioni. Ciò è particolarmente vero nella Comunità, dove il livello di sicurezza aerea è, e rimane, uno dei più elevati al mondo.

La Commissione, per quanto la riguarda, si è sempre sforzata di accompagnare la realizzazione del mercato interno del trasporto aereo con l'elaborazione di norme comuni di sicurezza, di livello elevato e applicate in modo uniforme nell'insieme degli Stati membri. Nel corso degli ultimi anni sono stati compiuti progressi importanti in materia di strumenti di prevenzione degli incidenti e degli inconvenienti aerei¹. Ma saranno soprattutto l'istituzione dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) e la creazione del «cielo unico europeo» a fornire un contributo decisivo al rafforzamento e all'armonizzazione del quadro normativo e istituzionale del trasporto aereo in Europa.

Ciononostante, tale livello deve essere ulteriormente migliorato, come ha purtroppo dimostrato la serie di incidenti aerei verificatasi nell'estate del 2005, anche nella Comunità. Affinché questo tragico periodo non segni un'inversione nella costante tendenza al miglioramento della sicurezza del trasporto aereo, è essenziale portare avanti e rafforzare

¹ Direttiva 94/56/CE del Consiglio, del 21 novembre 1994, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile (GU L 319 del 12.12.1994, pag. 14). Direttiva 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2003, relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile (GU L 167 del 4.7.2003, pag. 23). Direttiva 2004/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla sicurezza degli aeromobili di paesi terzi che utilizzano aeroporti comunitari (GU L 143 del 30.4.2004, pag. 76).

l'impegno permanente a favore di quest'ultima. È quindi giunto il momento, nella Comunità, di porre fine ad una anomalia: mentre lo sviluppo degli aeromobili avviene in piena libertà all'interno di un mercato unificato, i livelli di sicurezza restano diversi fra gli Stati membri.

In effetti, la regolamentazione relativa alla sicurezza dell'aviazione civile europea viene elaborata, per la maggior parte, in seno a vari organismi. È quanto avviene, in particolare, nel caso della Commissione europea per l'aviazione civile (CEAC) e il suo «organo tecnico» costituito dalle Autorità aeronautiche comuni (*Joint Aviation Authorities*: JAA), e, da non molto, il Gruppo dei regolatori della sicurezza aeroportuale (GASR). Tali organi specializzati, operanti in zone geografiche diverse, elaborano delle norme che integrano quelle definite, a livello mondiale, dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO). Tuttavia, nascendo da una semplice collaborazione intergovernativa, tali norme vengono applicate solo in funzione della buona volontà degli Stati che vi partecipano. Ne conseguono notevoli disparità nazionali e talvolta, occorre riconoscerlo, non sono gli standard più severi ad essere applicati.

Attualmente, esistono sei versioni, successive e diverse, di regole operative applicabili al trasporto aereo, definite dalle JAA (JAR OPS 1), applicate dai venticinque Stati membri. Inoltre, otto di questi Stati hanno modificato, attraverso norme nazionali, la versione che hanno scelto di applicare. Le divergenze sono ancora più importanti per quanto riguarda le normative riguardanti le licenze dei piloti che operano nel trasporto aereo commerciale. In taluni Stati membri poi, i criteri relativi ai brevetti dei piloti privati per diporto non soddisfano nemmeno i requisiti minimi imposti dall'ICAO. Infine, le normative sul personale navigante commerciale restano allo stato embrionale, quando invece esso svolge un ruolo essenziale nel garantire la sicurezza dei passeggeri, come ha dimostrato la felice conclusione dell'incidente verificatosi a Toronto il 2 agosto 2005.

Operazioni di volo e licenze dei piloti

L'Agenzia europea per la sicurezza aerea è stata istituita con il regolamento (CE) n. 1592/2002², entrato in vigore nel settembre 2002.

Fin dall'adozione di questo testo, che conferisce alla Comunità la competenza esclusiva in materia di navigabilità e compatibilità ambientale dei prodotti aeronautici, era chiaro che sarebbe stato possibile ottenere un livello ottimale e uniforme di sicurezza, nonché la realizzazione di condizioni di concorrenza eque per gli operatori del settore, solo ampliando il campo di applicazione di questo testo alle operazioni di volo e alle licenze degli equipaggi di condotta. Il Parlamento europeo ed il Consiglio incaricavano quindi esplicitamente la Commissione di presentare quanto prima possibile una proposta in questo senso, che avrebbe dovuto riguardare anche gli aeromobili dei paesi terzi. Il secondo considerando del regolamento precisa in effetti che «si dovrebbero inoltre elaborare, entro un anno a decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento, appropriati requisiti essenziali concernenti le operazioni condotte con aeromobili e la certificazione degli equipaggi di condotta e l'applicazione del regolamento agli aeromobili dei paesi terzi e, successivamente, altri aspetti del settore della sicurezza dell'aviazione civile». L'articolo 7, relativo alle operazioni di volo

² 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 aerea (GU L 240 del 7.9.2002, pag. 1).

e alle certificazioni degli equipaggi di condotta, rafforza tale obbligo di agire³. La lunga serie di incidenti dell'estate 2005 dimostra, purtroppo, che è effettivamente necessario proseguire negli sforzi volti a incrementare il livello generale della sicurezza aerea.

La Commissione propone quindi al Parlamento europeo ed al Consiglio, come le era stato chiesto, di estendere le regole comuni e quindi le competenze dell'Agenzia, alle operazioni di volo, alle licenze dei piloti e, nei limiti fissati dalla Convenzione di Chicago, alla sicurezza degli aeromobili dei paesi terzi. Pertanto, a decorrere dal 2007, la quasi totalità della regolamentazione finora elaborata dalle JAA dovrà essere integrata nel diritto comunitario e venire applicata in modo uniforme nell'insieme della Comunità. Contemporaneamente, verranno introdotti meccanismi di controllo efficaci, allo scopo di assicurarsi del rispetto delle norme comuni.

Questo è l'obiettivo della proposta di regolamento trasmessa al Parlamento europeo ed al Consiglio con la presente comunicazione. L'impostazione adottata dalla Commissione per procedere alla suddetta estensione delle regole comuni e, in particolare, la suddivisione dei compiti fra l'Agenzia e le amministrazioni nazionali competenti, figura nella relazione che accompagna la presente proposta.

Il cielo unico europeo e la sicurezza aeroportuale

Le norme relative alla navigazione aerea derivano essenzialmente da un'organizzazione intergovernativa distinta, Eurocontrol⁴, che riunisce 35 Stati europei e sviluppa, coordina e pianifica le strategie paneuropee in materia. Attualmente, Eurocontrol non è però dotata di un potere di regolamentazione vincolante. Per questa ragione il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno delegato alla Commissione, che lavora con l'assistenza tecnica di Eurocontrol, il potere di regolamentazione necessario alla realizzazione del «cielo unico».

Con la realizzazione del cielo unico europeo, il passo successivo sarà estendere le competenze dell'AESA alle «altre aree» alle quali fa riferimento il secondo considerando del regolamento (CE) n. 1592/2002. Queste devono includere la navigazione aerea e le operazioni aeroportuali: gli strumenti «cielo unico» e «AESA» opereranno in maniera convergente al fine di promuovere una migliore integrazione ed una semplificazione del sistema di regolamentazione e istituzionale europeo. Le norme comunitarie verranno elaborate tenendo conto nella maggior misura possibile, del necessario coordinamento fra le esigenze degli utilizzatori civili e militari dello spazio aereo.

1.1. Le lacune del quadro normativo attuale

1.1.1. Il «Cielo unico europeo», una costruzione ancora incompiuta

La gestione del traffico aereo e i servizi di navigazione aerea sono oggetto di standard stabiliti dall'ICAO e da Eurocontrol. Queste regole, che offrono talvolta più soluzioni alternative, non costituiscono sempre un quadro rigoroso e vincolante, in diritto o in fatto. La loro

³ Per la precisione, la direttiva 91/670/CEE, citata infra, incaricava già la Commissione di presentare «delle misure che fissano requisiti armonizzati in materia di licenze e di programmi di formazione». Un anno più tardi, il regolamento (CEE) 2407/92 sul rilascio delle licenze ai vettori aerei annunciava un regolamento del Consiglio sul certificato di vettore aereo.

⁴ Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea.

applicazione da parte degli Stati membri dà adito a incoerenze, divergenze e, talvolta, anche contraddizioni. Come minimo, esse non sono applicate in maniera sincronizzata. Ad esempio, gli «ESARR 3», adottati da Eurocontrol nel luglio 2000, dovevano essere attuati entro il luglio 2003; di fatto l'attuazione è stata effettuata solo in alcuni Stati membri, e deve ancora essere realizzata in ben 14 di essi. È proprio per risolvere questo tipo di difficoltà, attraverso regole comuni, che la Commissione ha proposto la creazione del cielo unico.

Per realizzare il cielo unico, la Commissione lavora in stretto contatto con Eurocontrol. Le norme e procedure in materia di sicurezza (designate con l'acronimo «ESARR») e di interoperabilità elaborate da quest'ultimo vengono gradualmente inserite nel diritto comunitario. Lo sviluppo delle misure di applicazione, pertanto, si avvale pienamente della competenza tecnica di Eurocontrol. Il cielo unico europeo, tuttavia, attualmente non si occupa dell'insieme delle questioni di sicurezza connesse alla gestione del traffico aereo. È quindi indispensabile completare la regolamentazione esistente e adottare una strategia più coerente e articolata in materia di sicurezza.

1.1.2. La sicurezza aeroportuale, un obbligo cui ottemperare

A decorrere dal 27 novembre 2003, l'allegato 14 della Convenzione di Chicago impone la certificazione degli aeroporti. Analogamente, l'ICAO renderà obbligatoria, a decorrere dal novembre 2005, l'applicazione di sistemi di gestione della sicurezza per le attività aeroportuali. Anche in questo campo, non esiste alcuna regola comune. Vi è quindi un rischio elevato di assistere allo sviluppo di regolamentazioni incoerenti, anche se taluni Stati hanno volontariamente intrapreso un lavoro di armonizzazione nell'ambito di un gruppo informale di regolatori della sicurezza aeroportuale (il GASR).

1.1.3. Nuove esigenze

Con la crescita del traffico aereo, emergono nuove esigenze. È necessario gestire in modo più flessibile le infrastrutture e creare delle capacità supplementari, pur tenendo sotto controllo i costi. È necessario anche ridurre i ritardi e diminuire l'impatto ambientale dell'attività aerea e aeroportuale. Il ricorso sempre più frequente a tecnologie in grado di gestire in modo globale l'insieme delle operazioni, di volo e attorno al volo, permette di rispondere a queste sfide. Il ruolo del programma SESAME consisterà nel favorire lo sviluppo sincronizzato e l'interoperabilità delle nuove generazioni di sistemi di gestione del traffico aereo.

Queste evoluzioni tecnologiche dovranno essere accompagnate da requisiti rigorosi in materia di interoperabilità delle apparecchiature e definizione di interfacce tecniche. In effetti, l'efficienza e la sicurezza della gestione del traffico aereo dipendono anche dalla corretta interazione fra organizzazioni, personale e apparecchiature, a bordo degli aerei, a terra o in volo. In un settore in cui opera un gran numero di operatori, è indispensabile assicurare la coerenza di questi requisiti e vigilare affinché essi siano applicati in modo uniforme e sincronizzato. A questo scopo, dovranno essere adottate nuove regole e procedure che consentano di garantire un livello adeguato di interoperabilità e di sicurezza dei sistemi aeronautici.

Oltre alla suddetta impostazione tecnologica, la riduzione dell'impatto ambientale dell'aviazione imporrà certamente il ricorso sempre più frequente a strumenti e incentivi di tipo economico. Ad esempio la Commissione ha proposto che l'aviazione sia inclusa nel sistema europeo di scambio dei diritti di emissione.

1.1.4. Nuovi prestatori di servizi e nuove attività

Con lo sviluppo di nuove tecnologie, sono comparsi prestatori di servizi che operano attraverso tutto il continente, o addirittura oltre. Il gruppo dei prestatori di EGNOS⁵ e il prossimo gestore di GALILEO⁶ nel settore della navigazione satellitare, la banca dati di informazione aeronautica EAD⁷, servizi di comunicazione come ARINC e SITA⁸ ne costituiscono alcuni esempi. La regolamentazione comunitaria deve garantire che la certificazione di questo nuovo tipo di organismi avvenga in modo coerente e coordinato.

Anche la formazione e la qualificazione dell'insieme del personale svolgono un ruolo essenziale ai fini della sicurezza. I piloti, i controllori del traffico, il personale addetto alla progettazione, produzione e manutenzione di prodotti, parti e apparecchiature aeronautici sono o saranno presto oggetto di regole comuni relative alle loro qualifiche e, se del caso, al rilascio di licenze. Con lo sviluppo tecnologico, sarà forse necessario standardizzare meglio le funzioni assunte da altri tipi di personale. Se necessario, la Commissione presenterà delle proposte adeguate.

1.2. L'estensione delle regole comuni

1.2.1. L'applicazione del concetto di approccio integrato

L'approccio integrato, il cui interesse è stato riconosciuto dall'ICAO⁹, mira a migliorare la sicurezza e l'efficienza dell'aviazione civile trattando in modo coordinato gli aspetti a terra, in volo (e i satelliti, se del caso) delle operazioni di volo e basandosi sui più recenti sviluppi tecnologici che consentono ai sistemi informatici, a bordo o a terra, di interagire. Tale approccio ha lo scopo di assicurare l'interoperabilità dei sistemi e la sincronizzazione della loro applicazione.

L'applicazione di questo concetto a livello comunitario consentirà di porre rimedio alle attuali lacune, risolvendo i problemi di articolazione fra gli aspetti a terra e in volo della sicurezza aerea. Tale impostazione richiede la definizione di un quadro normativo unico e coerente.

1.2.2. Un quadro normativo uniforme ed efficace

La Commissione proporrà quindi di estendere le norme comuni di sicurezza alla navigazione aerea e alle operazioni aeroportuali. Questa proposta è inclusa nel Programma di lavoro per il 2006, di cui rispetterà i principi per l'elaborazione di nuova legislazione. L'Agenzia sarà quindi incaricata di elaborare l'insieme delle norme di sicurezza e di interoperabilità del sistema europeo dell'aviazione e, dopo la loro adozione da parte della Commissione, controllarne l'applicazione, in particolare attraverso ispezioni effettuate negli Stati membri e indagini svolte presso le imprese.

Oltre questo secondo passo, il quadro normativo sarà tanto più coerente quanto più sarà in grado di abbracciare gradualmente tutti i problemi e settori aventi un impatto sulla sicurezza e

⁵ EGNOS: *European Geostationary Navigation and Overlay Service*.

⁶ GALILEO è il sistema europeo di navigazione satellitare.

⁷ EAD: *European AIS data-base*.

⁸ ARINC e SITA: "Aeronautical Radio Inc" e la "Société internationale des Télécommunications aéronautiques" commercializzano servizi di comunicazione destinati all'aviazione.

⁹ Cfr. ICAO, Doc 9524, 1988.

l'interoperabilità del sistema europeo dell'aviazione, nonché il coordinamento dei suoi vari operatori. La Commissione ha pertanto intrapreso degli studi che permetteranno di stabilire se e in quale misura, potranno essere sviluppate regole concernenti l'organizzazione e la gestione dello spazio aereo, la gestione dei flussi di traffico, le capacità aeroportuali e l'impatto ambientale dell'attività aerea e delle attività aeroportuali, nonché determinate questioni economiche. Eurocontrol, insieme a tutte le parti interessate, sarà associata ai suddetti studi.

I vantaggi di tale quadro normativo potrebbero essere estesi ai paesi terzi vicini, attraverso accordi specifici che la Comunità concluderà con gli Stati interessati. La sicurezza e l'efficienza del trasporto aereo sarebbero in tal modo incrementate sia nella Comunità che nei paesi limitrofi.

1.2.3. I compiti di certificazione dell'AESA

Nel contesto del cielo unico, la responsabilità della certificazione dei prestatori di servizi di navigazione aerea incombe alle autorità nazionali di vigilanza. Viste le capacità di cui dispongono gli Stati membri e i loro obblighi nei confronti dell'ICAO.

L'armonizzazione dei livelli di sicurezza e la necessità di stabilire condizioni di concorrenza eque fra prestatori, impongono tuttavia che gli Stati membri esercitino tale responsabilità in modo uniforme. Per garantire la sicurezza dell'insieme del trasporto aereo in Europa, l'Agenzia sarà incaricata di assicurare la coerenza delle pratiche nazionali e si vedrà affidare la vigilanza sugli organismi di certificazione.

Le stesse ragioni relative agli strumenti esistenti e alla responsabilità internazionale rendono auspicabile che la certificazione delle operazioni aeroportuali resti di competenza delle autorità nazionali, mentre l'AESA dovrà garantire, anche in questo caso, la coerenza delle azioni condotte dagli Stati membri e la loro conformità al diritto comunitario.

Inoltre, dato che il cielo unico prevede la realizzazione di blocchi di spazio funzionali multinazionali, l'Agenzia potrebbe certificare i prestatori di servizi che operano all'interno di questi blocchi. Inoltre, a fini di una maggiore efficienza, dovrebbe certificare i prestatori di servizi di navigazione aerea paneuropei e i prestatori di paesi terzi che desiderano esercitare la loro attività nella Comunità, come nel caso di operatori di sistemi di comunicazioni aeronautiche mobili e digitali, nella misura in cui le loro reti possono coprire l'insieme del globo.

Per la convalida dei sistemi tecnologici di gestione del traffico (modalità operative, automazione, informatica e sistemi di comunicazione, navigazione e vigilanza inclusi) nonché per la valutazione di conformità dei componenti, i prestatori di servizi e i costruttori certificati dovranno sempre presentare una dichiarazione normalizzata europea. In questo contesto, l'Agenzia verificherà il rispetto degli obblighi imposti dal regolamento in materia di interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo.

Conclusione

L'Agenzia europea per la sicurezza aerea è oggi competente in materia di navigabilità e compatibilità ambientale dei prodotti aeronautici. La sua creazione, nel 2002, ha rappresentato un notevole progresso, anche se insufficiente, come hanno sottolineato a suo tempo il Parlamento europeo ed il Consiglio. La lunga serie di incidenti verificatisi nell'estate del 2005

dimostra, purtroppo, che è effettivamente necessario proseguire gli sforzi volti a incrementare il livello generale di sicurezza aerea in Europa.

Per garantire ai cittadini europei un livello elevato ed uniforme di protezione nell'aviazione civile nonché la compatibilità ambientale dei prodotti aeronautici, agevolare la libera circolazione delle persone, dei servizi e delle merci e migliorare l'efficienza della regolamentazione, è necessario che, a termine, la totalità del sistema europeo dell'aviazione sia disciplinato da norme comuni, applicate in modo uniforme. In questo contesto, l'AESA che preparerà, introdurrà e controllerà l'applicazione delle suddette norme, è chiamata a diventare, entro il 2010, l'autorità europea dotata di poteri estesi a tutti gli aspetti relativi alla sicurezza dell'aviazione civile.

Contemporaneamente all'elaborazione della proposta di regolamento allegata alla presente comunicazione, la Commissione ha intrapreso i primi lavori affinché la gestione del traffico aereo, la fornitura di servizi di navigazione aerea e la sicurezza delle operazioni aeroportuali possano essere, a loro volta, disciplinate da norme comunitarie. Essa ha quindi chiesto all'Agenzia di intraprendere, fin dal 2005, lavori esplorativi su queste materie ed ha avviato uno studio di impatto le cui conclusioni serviranno come base per una proposta di regolamento che verrà trasmessa al Parlamento europeo ed al Consiglio entro al fine del 2006. Tutti questi lavori preparatori saranno, ben inteso, svolti in collaborazione con l'AESA e con l'insieme degli operatori interessati. Come già avvenuto nel caso della cooperazione esemplare istituita fra le JAA e l'AESA¹⁰, questa collaborazione fra l'Agenzia e i suoi partner, fra i quali va posto in primo piano Eurocontrol, consentirà una transizione armoniosa e graduale verso il nuovo sistema europeo dell'aviazione civile.

Per mantenere e, se possibile, rafforzare la coerenza paneuropea delle regole di sicurezza dell'aviazione civile, i vantaggi del «sistema AESA» saranno estesi all'insieme dei paesi terzi europei, attraverso accordi specifici conclusi fra la Comunità e i paesi interessati.

L'ampliamento delle competenze dell'Agenzia, il completamento del cielo unico e la conclusione di accordi di servizi aerei con i paesi terzi, che avverranno in concomitanza, garantiranno alla politica europea dell'aviazione un quadro normativo coerente, paragonabile a quello esistente negli Stati Uniti.

¹⁰ La corretta transizione fra le JAA e l'AESA è stata garantita, in particolare, con l'istituzione di un gruppo di lavoro, denominato FUJA (il futuro delle JAA), nel quale sono rappresentate l'Agenzia, la Commissione e le JAA. Tale gruppo propone delle soluzioni pratiche, dirette in particolare ad evitare ogni forma di sovrapposizione fra l'AESA e le JAA e a tutelare gli interessi dei paesi della CEAC che non sono membri dell'Unione europea.