



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 25.10.2011
COM(2011) 670 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

che istituisce un sistema di gestione della sicurezza aerea in Europa

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SEC(2011) 1261 definitivo}

1. INTRODUZIONE

Nel pubblicare il Libro bianco sui trasporti¹ la Commissione ha dichiarato che il suo obiettivo è quello di fare dell'Unione europea la regione più sicura per il trasporto aereo. Inoltre, la relazione del gruppo di alto livello sulla ricerca aerea² ha stabilito per il 2050 l'obiettivo di ridurre il tasso di incidenti dei voli commerciali a meno di uno per dieci milioni di voli, vale a dire la metà del livello attuale. Tuttavia, anche se il tasso di incidenti aerei continua a scendere tale diminuzione è divenuta decisamente meno rapida a partire dal 2004³, mentre assistiamo ad una continua crescita del numero dei voli, che sono destinati a quasi raddoppiare entro il 2030⁴. Di conseguenza, al fine di mantenere l'attuale basso livello di vittime provocate dagli incidenti aerei, dobbiamo fare in modo che il numero di incidenti continui a scendere al fine di far fronte alla continua crescita del numero dei voli.

L'UE dovrà quindi affrontare una sfida importante nei prossimi anni se vuole diventare un leader mondiale nella sicurezza aerea e salvare vite che altrimenti sarebbero messe a repentaglio. È quindi evidente la necessità di agire.

La presente comunicazione, quindi, definisce come raccogliere tale sfida e stabilisce alcune iniziative specifiche. Si tratta del contributo dell'Europa a sostegno dell'obiettivo, deciso alla Conferenza di alto livello sulla sicurezza dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO)⁵ che si è tenuta a Montreal nel 2010, di indirizzarsi verso una gestione della sicurezza aerea proattiva e basata su elementi di prova concreti.

La presente comunicazione è inoltre accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che descrive l'attuale quadro normativo in materia di sicurezza aerea a livello europeo. È stato preparato congiuntamente dalla Commissione e dall'EASA e si intitola "Programma di sicurezza del trasporto aereo europeo" (EASP)⁶.

2. LA SFIDA

L'attuale sistema vigente in Europa per garantire la sicurezza aerea si basa prevalentemente su una serie di norme, sulle quali vigilano l'Agenzia per la sicurezza aerea (EASA) e le autorità aeronautiche nazionali, che sono state sviluppate sulla base di anni di esperienza e di quanto si è imparato in seguito a indagini dettagliate e indipendenti degli incidenti e inconvenienti aerei. Tale sistema reattivo si è rivelato efficiente negli scorsi decenni nel permettere non solo un elevato livello di sicurezza del trasporto aereo in Europa ma anche nel consentire costanti miglioramenti nel corso degli ultimi decenni.

¹ LIBRO BIANCO Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile (COM(2011) 144).

² ISBN 978-92-79-19724-6 – Flightpath 2050 – Europe's Vision for Aviation.

³ (ISBN: 978-92-9210-097-1 – EASA Annual Safety Review.

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR Doc415 del 17 dicembre 2010 – Long-Term Forecast – Flight Movements 2010 – 2030 (Previsioni di lungo termine – Andamento dei voli 2010-2030).

⁵ ICAO Doc 9935, HLSC 2010.

⁶ Riferimento da aggiungere non appena verrà assegnato il numero di documento SEC.

Tuttavia, come si osserva nel manuale di gestione della sicurezza dell'ICAO (SMM)⁷, la conformità normativa intesa come pilastro della sicurezza rivela i suoi limiti man mano che il sistema del trasporto aereo diventa sempre più complesso e si acquistano maggiori conoscenze sui limiti delle prestazioni umane e sull'impatto dei processi organizzativi. L'SMM spiega che la sicurezza è sempre più vista come il processo diretto a mantenere i relativi rischi sotto un controllo organizzativo e, di conseguenza, l'ICAO ha introdotto la necessità di un approccio sistemico alla sicurezza nelle sue norme e pratiche raccomandate, in altre parole l'introduzione di sistemi di gestione della sicurezza (SMS).

È quindi chiaro che, per poter continuare a fare progressi, l'Unione europea deve andar oltre il semplice concentrarsi sul processo normativo, per quanto importante possa essere tale attività, e porre una maggior enfasi nell'affrontare i rischi per la sicurezza del trasporto aereo in maniera sistematica. Dobbiamo passare da un sistema principalmente reattivo, nel quale le norme vengono modificate in conseguenza dell'esperienza acquisita, ad un sistema che sia proattivo e cerchi di prevedere i potenziali rischi per la sicurezza al fine di ridurre ulteriormente le probabilità di un incidente.

Inoltre, con la crescente condivisione delle competenze normative in materia di sicurezza aerea tra le autorità nazionali ed europee, non è più pratico o auspicabile per gli Stati membri o la Commissione o l'EASA agire in modo isolato nel cercare soluzioni proattive a problemi comuni. Tutti gli attori della sicurezza aerea nell'UE devono lavorare assieme per garantire che l'intero sistema sia superiore alla somma delle sue parti. Ciò è stato evidenziato dalla dichiarazione di Madrid nella quale sono stati in considerazione gli aspetti relativi alla sicurezza del cielo unico europeo⁸. Le suddette conclusioni hanno stabilito, tra l'altro, che l'estensione delle competenze dell'EASA per la certificazione di sicurezza della gestione del traffico aereo (ATM) e gli aeroporti entro il 2012 e il 2013 dovrebbe essere completata dall'istituzione di una governance appropriata, che coordini le attività e le capacità dell'EASA e di Eurocontrol.

La Commissione, assieme all'EASA, ha riflettuto per un certo periodo su come procedere e ha tenuto una conferenza sulla sicurezza nel gennaio 2011, aperta a tutte le parti interessate al trasporto aereo, per discutere delle questioni attinenti alla gestione della sicurezza. I dettagli della conferenza e i riassunti dei dibattiti sono disponibili sul sito "Europa"⁹.

La presente comunicazione, che attinge ai contributi presentati alla conferenza, definisce i parametri di un sistema europeo di gestione della sicurezza aerea, come esso debba configurarsi e discute gli ostacoli da superare per garantirne l'efficienza.

⁷ Documento ICAO 9859 AN/474 seconda edizione – 2009.

⁸ Conclusioni della conferenza di alto livello sulla tabella di marcia per l'attuazione del cielo unico europeo.

⁹ http://ec.europa.eu/transport/air/events/2011_01_26_aviation_safety_conference_en.htm

3. UN SISTEMA EUROPEO PER GARANTIRE LA SICUREZZA AEREA

3.1. Che cos'è un sistema di gestione della sicurezza?

Prima di esaminare come dovrebbe configurarsi un sistema UE di questo tipo e quali problemi devono essere risolti nel definire i vari componenti, è necessario capire i processi fondamentali che costituiscono un sistema di gestione sicuro.

Un sistema di gestione della sicurezza è un sistema proattivo che identifica i pericoli per l'attività, valuta i rischi che presentano tali pericoli e interviene per ridurre i rischi ad un livello accettabile. Esso successivamente effettua una verifica per confermare l'efficacia degli interventi adottati. Il sistema funziona senza interruzioni per garantire la rapida identificazione di eventuali nuovi rischi o pericoli, l'adeguatezza delle azioni di mitigazione e in caso di inefficacia la loro revisione.

Tale sistema proattivo a livello UE dovrebbe essere diretto a sostenere gli sforzi degli Stati membri e non a sostituirli. Non si tratta di spostare la responsabilità di intervenire quanto della necessità di accrescere la cooperazione per ottenere risultati migliori. Esso dovrebbe aggiungere valore alle iniziative in materia di sicurezza degli Stati membri raccogliendo ampie informazioni a livello europeo per contribuire all'identificazione dei rischi per la sicurezza aerea in tutta Europa. Dovrebbe permettere di condividere le informazioni ed agevolare l'organizzazione di azioni concertate. La possibilità che ciò si verifichi dipenderà dall'assistenza e dai contributi degli Stati membri e dell'industria aeronautica. È proprio riunendo in un approccio di collaborazione l'attività dei sistemi di gestione della sicurezza a livello di Stato membro e dell'industria che si possono ottenere vantaggi a livello europeo. I recenti avvenimenti relativi alle eruzioni vulcaniche in Europa hanno dimostrato il valore delle azioni congiunte, dell'utilizzo di informazioni e contributi provenienti da tutte le parti, per cercare di arrivare ad un approccio comune a questo grave nuovo rischio per la sicurezza.

3.2. Aspetti su cui concentrarsi

Al fine di affrontare la sfida dell'organizzazione di un sistema di gestione della sicurezza che operi in un contesto regionale è necessario disporre di un punto di partenza. Nel 2004 l'UE ha istituito l'EASA che raccoglie i tecnici esperti in materia di sicurezza aerea a livello dell'UE. È logico, quindi, che l'EASA che ha le risorse e gli strumenti per garantire l'efficiente funzionamento del sistema, si trovi al cuore del sistema di gestione della sicurezza del trasporto aereo europeo.

Tuttavia, non tutte le attività e responsabilità associate al funzionamento del sistema dovrebbero riposare interamente all'interno dell'EASA. Un approccio sistemico richiede che tutti gli attori cooperino con la Commissione, l'EASA, gli Stati membri, Eurocontrol e le parti interessate dell'industria che lavorano in partenariato e si forniscono reciprocamente un feedback. L'EASA, tuttavia, è la sola organizzazione al centro dell'UE che si occupi esclusivamente di sicurezza aerea e può quindi riunire tutti i vari strati dell'attività che contribuiranno al successo.

3.3. Individuazione del rischio

La prima attività di un sistema di gestione della sicurezza consiste nell'individuare i pericoli sotto il profilo della sicurezza per il trasporto aereo. Al fine di individuare tali pericoli è necessario ottenere delle informazioni. Tali informazioni costituiscono una componente vitale

per qualsiasi sistema di gestione della sicurezza, in quanto senza una corretta informazione qualsiasi tentativo di individuare i pericoli diviene aleatorio. È attualmente disponibile un'ampia gamma di fonti di informazioni, come le relazioni sugli incidenti, le relazioni sulle ispezioni a terra del programma per la sicurezza degli aeromobili stranieri (SAFA), le indagini e il seguito dato agli incidenti, i dati provenienti dalle segnalazioni di eventi inseriti nell'archivio centrale europeo (ECR), gli audit di sorveglianza tra cui le ispezioni di standardizzazione dell'EASA e lo scambio di informazioni. Nessuna fonte è in grado di fornire da sola tutte le informazioni richieste e il processo UE di identificazione dei pericoli deve avvalersi di una combinazione di tutte le fonti, sia reattive, proattive o predittive, e condividendo tali informazioni può fornire ai decisori ampi elementi di "intelligence" sulla sicurezza aerea. I pericoli tipici di un contesto aeronautico includono aspetti come condizioni climatiche critiche, zone montagnose che circondano un aeroporto o l'avaria di un motore dell'aeromobile.

Tuttavia, mentre l'UE ha accesso a tutte queste fonti di informazione, è soprattutto nell'area della segnalazione di eventi che esistono delle carenze. Nonostante l'adozione della direttiva 2003/42/CE¹⁰, le segnalazioni di eventi nell'UE e l'uso dell'ECR sono ancora influenzati da una serie di criticità che limitano l'utilità del sistema di segnalazione di eventi a fini della prevenzione degli incidenti. Tali problemi sono, in particolare, la modesta qualità delle informazioni, l'incompletezza dei dati, l'insufficiente chiarezza degli obblighi di segnalazione e del flusso delle informazioni, nonché gli ostacoli legali e organizzativi per garantire un accesso adeguato alle informazioni dell'ECR per consentire la condivisione delle informazioni. Esiste inoltre una notevole frammentazione all'interno del sistema attuale. Oltre all'archivio dell'UE, anche Eurocontrol dispone di un proprio archivio sulla sicurezza e l'EASA sta costituendo la propria banca dati interna. Sarebbe opportuno combinare queste informazioni sugli eventi. Vi è infine la difficoltà di conoscere tutti gli eventi e questo problema fa sorgere la necessità di intervenire per quanto riguarda l'attuazione di una "cultura giusta"¹¹. È necessario un ulteriore lavoro per promuovere una cultura della segnalazione aperta all'interno dell'industria aeronautica e per sostenere lo sviluppo di un contesto nel quale i singoli si sentano in grado di segnalare eventi importanti ai fini della sicurezza senza il timore di subire ritorsioni.

Azione 1

La Commissione intende presentare nel 2012 delle proposte dirette ad aggiornare il sistema UE concernente la segnalazione degli eventi rivedendo la direttiva 2003/42/CE e le relative norme di attuazione¹².

3.4. Analisi dei dati in materia di sicurezza

Disporre di dati relativi alla sicurezza è una cosa, saperli interpretare è un'altra. Anche adesso, pur con le carenze indicate sopra, il repertorio centrale contiene più di 450 000 segnalazioni di

¹⁰ 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.

¹¹ La cultura giusta è definita all'articolo 2, lettera k), del regolamento (UE) n. 691/2010 della Commissione del 29 luglio 2010.

¹² Regolamento (CE) n. 1330/2007 della Commissione del 24 settembre 2007 e regolamento (CE) n. 1321/2007 della Commissione del 12 novembre 2007.

eventi, cifra che cresce ogni giorno. La sfida consiste quindi nello sviluppare un metodo che permetta di ricavare informazioni utili da questi dati.

Nella situazione attuale alcuni Stati membri, l'EASA, Eurocontrol e altri soggetti effettuano le proprie analisi. Mentre questo permette ad ogni attore di affrontare i propri problemi, ciò comporta altresì una duplicazione dei lavori che, cosa ancora più importante, può nascondere importanti questioni in materia di sicurezza. Un evento che sembra accadere "una tantum" in uno Stato membro, se preso in considerazione in tutta l'Unione, può indicare la necessità di intervenire. Ciò è stato riconosciuto nel regolamento (UE) n. 996/2010¹³ della Commissione che, all'articolo 19, impone all'EASA e alle autorità competenti degli Stati membri di collaborare nello scambio regolare e nell'analisi delle informazioni. Il quadro e gli strumenti necessari a questo fine, però, devono ancora essere sviluppati.

Allo scopo di raggiungere tali obiettivi è stata avviata una iniziativa da parte dell'EASA per creare una rete di analisti che utilizzi le capacità disponibili all'interno dell'EASA, delle autorità competenti degli Stati membri e delle autorità nazionali per le indagini in materia di sicurezza. La rete degli analisti consentirebbe di contribuire all'identificazione di questioni di sicurezza per consentire di individuare rapidamente le tendenze in questa materia e contribuire allo sviluppo di strumenti, metodi e tecniche di analisi comuni. Ad esempio potrebbe essere chiesto alla rete di esaminare i dati disponibili per verificare se i rischi inerenti alle operazioni effettuate nella stagione invernale vengono contenuti in modo efficace o se vi sono elementi che segnalano la necessità di ulteriori interventi.

Infine, la Commissione si è attivamente impegnata nel cercare possibilità di realizzare sistemi di scambio di informazioni in materia di sicurezza a livello internazionale, più in particolare con la recente firma di un Memorandum di intesa sullo scambio di informazioni in materia di sicurezza a livello mondiale (GSIE) tra la Commissione, l'ICAO, la FAA e l'IATA. Tale iniziativa mira a promuovere un approccio maggiormente proattivo e basato su elementi concreti alla gestione della sicurezza a livello mondiale. Essa offre un quadro di cooperazione per lo scambio di informazioni in materia di sicurezza e faciliterà inoltre la diffusione, attraverso l'ICAO, di informazioni in merito ai pericoli o rischi in materia di sicurezza e alle soluzioni per migliorare la sicurezza, individuate sulla base delle informazioni scambiate nell'ambito del GSIE.

Le informazioni condivise contribuiranno inoltre ad un "controllo incrociato" dell'elenco dei pericoli maggiori identificati nell'UE con quelli di altre regioni nel mondo.

Azione 2

La Commissione intende presentare, fatti salvi i risultati della valutazione di impatto condotta nell'ambito della revisione della normativa sulla segnalazione di eventi, una proposta diretta a sviluppare ulteriormente l'analisi in materia di sicurezza a livello UE.

¹³ Regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile e che abroga la direttiva 94/56/CE.

3.5. Determinare i rischi

Mentre è essenziale identificare i pericoli, se si comprende il rischio potenziale posto da tali pericoli è possibile prendere decisioni relative ad azioni di mitigazione e in particolare stabilire una priorità nelle iniziative.

Questo aspetto, noto come valutazione di rischio per la sicurezza, è svolto individualmente da una serie di Stati membri quando stabiliscono dove devono concentrare le loro iniziative a livello di Stato membro. A titolo di esempio, uno Stato membro ha individuato la questione degli avvicinamenti non stabilizzati¹⁴ come rischio grave in seguito alla propria valutazione del rischio e sta prendendo iniziative dirette a ridurre il numero di tali eventi. Un processo simile potrebbe essere condotto a livello dell'UE utilizzando le analisi dell'EASA, degli Stati membri, della rete degli analisti e dell'industria aeronautica allo scopo di determinare dove è più opportuno dirigere gli sforzi su questo o altri problemi.

Non esiste però ancora una metodologia di valutazione del rischio universalmente accettata in uso comune in tutta l'Unione europea per tutti i settori del trasporto aereo che consentirebbe un'impostazione standardizzata e una migliore fissazione delle priorità nell'affrontare quei rischi che costituiscono le maggiori minacce per la sicurezza. Questa lacuna dovrà essere superata.

Infine, allo scopo di valutare in modo approfondito i rischi e trarre le conclusioni per migliorare la sicurezza del trasporto aereo, l'UE dovrà inserire le informazioni relative agli eventi in un contesto statistico. Sarà necessario disporre di informazioni corrette e coerenti in merito al livello delle attività aeronautiche negli Stati membri dell'UE. Ciò non avviene ancora, specialmente per quanto riguarda l'aviazione generale dove attualmente, a causa della mancanza di dati sulle segnalazioni, è difficile calcolare i tassi anche per le categorie fondamentali di incidenti.

Azione 3

La Commissione intende esaminare, in seguito ai risultati della valutazione di impatto sulla segnalazione di eventi, se sia opportuno presentare proposte per stabilire una classificazione comune della valutazione del rischio (cfr. azione 1).

3.6. Intervenire

Gli Stati membri, in misura diversa, intervengono a titolo individuale per affrontare le questioni connesse alla sicurezza da essi stessi individuate, ma poiché alcune di queste sono comuni all'intera UE si avrebbe un vantaggio se si partisse da un'impostazione più coordinata all'interno dell'Unione, consentendo quindi alle iniziative prese dai singoli Stati membri, dalla Commissione e dall'EASA di completarsi reciprocamente. Il valore di un tale sforzo di coordinamento consisterebbe nel concentrarsi sui rischi significativi a tutti i livelli dell'attività aeronautica all'interno dell'UE.

Tuttavia, prima di impegnarsi ad intervenire, è essenziale che gli Stati membri abbiano la possibilità di discutere formalmente e decidere in merito ai rischi significativi. La

¹⁴ Si parla di avvicinamento non stabilizzato quando, per una qualsiasi ragione, l'aeromobile non si trova nella posizione ideale per quanto riguarda la velocità, l'altitudine e l'assetto corretti per l'atterraggio.

Commissione viene attualmente assistita da un comitato sugli aspetti concernenti il regolamento (CE) n. 216/2008¹⁵. Tale comitato, noto come comitato EASA, riunisce gli esperti degli Stati membri competenti in materia di sicurezza ed è quindi nella posizione migliore per offrire le competenze tecniche necessarie per decidere in merito ai rischi per la sicurezza.

Azione 4

La Commissione intende utilizzare il comitato EASA come sede principale per permettere discussioni approfondite con gli Stati membri sulle iniziative da prendere.

3.7. Il Programma europeo per la sicurezza aerea

Data la natura tecnica delle questioni, dovrebbe spettare all'EASA esporre il proprio parere alla Commissione sul modo migliore per mitigare i rischi, sui calendari per tali iniziative e infine su come misurare gli esiti positivi. Tale parere, che si avvarrebbe dei contributi di tutte le parti interessate, tra cui l'industria aeronautica, verrebbe illustrato come un piano di azione, noto come Programma europeo per la sicurezza aerea¹⁶.

Questo programma dovrebbe fornire una descrizione dettagliata delle questioni di sicurezza specifiche, fare chiarezza sulle iniziative da prendere per mitigare i rischi connessi e illustrare i risultati di tali iniziative, il tutto presentato in un linguaggio comprensibile per i cittadini europei.

L'EASA ha già pubblicato una prima versione di tale programma che si basava sui programmi e le priorità degli Stati membri ed è stato pubblicato all'inizio del 2011. Esso conteneva una serie di iniziative, ad esempio la necessità di affrontare la questione delle uscite di pista, questione che è stata identificata anche dalla conferenza di alto livello dell'ICAO sulla sicurezza nel 2010.

Dopo avere pubblicato un programma di sicurezza è necessario tenere informati i cittadini in merito ai progressi compiuti nell'affrontare i problemi specifici in materia. A questo fine il programma di sicurezza dovrà essere periodicamente aggiornato, non solo per includere le iniziative prese fino ad oggi ma anche per cogliere le opportunità, se necessario, per includere eventuali nuovi rischi individuati e per correggere eventuali iniziative considerate non efficaci.

Azione 5

L'EASA intende pubblicare aggiornamenti annuali al Programma europeo per la sicurezza aerea specificando i progressi compiuti nell'affrontare i rischi per la sicurezza individuati a livello UE.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

3.8. Misurare i risultati ottenuti

Sarà importante per tutte le parti interessate sapere se le azioni intraprese per migliorare la sicurezza stiano avendo effetto. A questo fine gli indicatori delle prestazioni di sicurezza (SPI) sono uno strumento valido. Un esempio semplice e generalmente riconosciuto di tale indicatore è la misurazione della sicurezza utilizzata nella "*annual safety review*" (analisi annuale sulla sicurezza) dell'EASA del 2010 dove vengono confrontate le relative prestazioni delle regioni mondiali. L'EASA utilizza l'indicatore del tasso annuale di incidenti mortali per 10 milioni di voli. L'utilizzo di tale indicatore permette di effettuare confronti con le prestazioni passate per consentire di confermare i progressi compiuti e permette inoltre di stabilire un confronto con altre regioni. L'UE ha presentato un contributo importante in merito all'ultima assemblea generale dell'ICAO nel corso della quale è stato presentato il punto di vista europeo sugli SPI. Tuttavia deve ancora essere presa una decisione in merito agli indicatori specifici ed è necessario un ulteriore lavoro per arrivare ad una serie accettabile per tutte le parti interessate.

Azione 6

La Commissione, cooperando con l'EASA, continuerà a lavorare sullo sviluppo di SPI, consultando le parti interessate prima di presentare delle proposte su una serie di indicatori comuni in grado di abbracciare tutti i settori del trasporto aereo.

3.9 Lavorare con i nostri vicini

Le questioni derivanti dalla sicurezza del trasporto aereo non si limitano all'UE ma sono condivise dai nostri vicini. L'UE ha concluso molti accordi per facilitare la cooperazione con i paesi vicini nelle questioni aeronautiche. Tali accordi includono lo Spazio aereo comune europeo con una serie di Stati dei Balcani¹⁷ e lo Spazio aeronautico comune euromediterraneo¹⁸, nonché programmi di assistenza e una maggiore cooperazione nel quadro del sistema di valutazione di sicurezza degli aeromobili stranieri (SAFA). A titolo di esempio, il programma SAFA comprende 15 Stati esterni all'UE e costituisce un'eccellente dimostrazione di come l'UE e i suoi vicini cooperino nel trasmettere e condividere informazioni in tema di sicurezza, a vantaggio di tutti.

Il lavoro e i risultati del sistema UE di gestione della sicurezza dovrebbero, analogamente, essere condivisi allo scopo di imparare dall'esperienza dei nostri vicini e contribuire agli sforzi diretti a migliorare la sicurezza aerea e in tal modo contribuire al reciproco obiettivo di un elevato livello di sicurezza.

Azione 7

La Commissione, in cooperazione con l'EASA, continuerà a condividere il lavoro del sistema di gestione della sicurezza e promuovere la reciproca cooperazione con i nostri vicini in merito all'identificazione di questioni attinenti alla sicurezza.

¹⁷ Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Albania, Bosnia – Erzegovina, Kosovo, Serbia, Montenegro.

¹⁸ Il progetto aeronautico Euromed comprende i seguenti Stati: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, l'Autorità nazionale palestinese, Siria, Tunisia.

4. IL PROGRAMMA EUROPEO PER LA SICUREZZA AEREA (EASP)

Le norme contenute nei vari allegati della convenzione di Chicago¹⁹ impongono agli Stati contraenti di mettere in atto un programma statale di sicurezza (SSP). Un SSP è un sistema per la gestione della sicurezza da parte dello Stato, e viene normalmente definito in un documento unico che stabilisce la politica e gli obiettivi, la gestione del rischio, la garanzia della sicurezza e le attività di promozione della sicurezza di uno Stato.

Tuttavia, gli Stati membri si basano ora, in larga misura, sulle attività che vengono già svolte a livello europeo. Pertanto, nell'ottemperare ai loro obblighi verso l'ICAO, nonché nel descrivere le loro attività puramente nazionali, gli Stati membri devono anche descrivere le aree di responsabilità che competono attualmente all'UE e le attività intraprese a livello UE che sostengono gli Stati membri. Anche se tutti i 27 Stati membri e i 4 Stati SEE/EFTA potrebbero farlo separatamente, non sarebbe un modo efficiente o trasparente di ottemperare a tale requisito. L'istituzione di un equivalente UE di un SSP, vale a dire un Programma europeo di sicurezza aerea (EASP), è uno strumento più efficiente per ottemperare a tale obbligo e contribuirebbe ad assistere gli Stati membri nello sviluppo dei rispettivi SSP.

Inoltre, stabilendo come la sicurezza aerea deve essere gestita a livello UE, ciò contribuisce a fare chiarezza sui vari livelli di responsabilità in materia di sicurezza all'interno dell'UE e specifica come l'UE nel suo complesso possa raggiungere e successivamente mantenere prestazioni soddisfacenti in materia di sicurezza. Esso offre inoltre trasparenza per tutte le parti interessate alle questioni di sicurezza. L'UE è all'avanguardia nell'organizzazione della sicurezza del trasporto aereo su base regionale e la preparazione di un documento che definisce come un organismo regionale gestisce la sicurezza aerea costituirà una novità in questa materia.

I lavori sull'EASP sono continuati per un certo periodo all'interno dell'UE e sono ora pronti per la pubblicazione. La Commissione coglie quindi l'opportunità della presente comunicazione per pubblicare contemporaneamente il documento come documento di lavoro dei servizi della Commissione. Il documento definisce l'attuale quadro normativo in materia di sicurezza aerea a livello UE, tra cui come questioni specifiche in materia di sicurezza vengono individuate e affrontate, sulla base del Programma europeo per la sicurezza aerea (cfr. paragrafo 3.7). Esso è conforme al formato stabilito nel manuale di gestione della sicurezza dell'ICAO allo scopo di fornire un approccio coerente con le direttive internazionali e integrare gli SSP degli Stati membri. La Commissione aggiornerà il documento quando sarà necessario al fine di rispecchiare eventuali modifiche apportate al sistema europeo di sicurezza aerea.

Azione 8

La Commissione, con l'assistenza degli Stati membri e dell'EASA, intende aggiornare il Programma europeo per la sicurezza aerea man mano che verranno apportate modifiche alla gestione della sicurezza del trasporto aereo nell'UE.

¹⁹ Firmata a Chicago il 7 dicembre 1944.

5. IL FUTURO

5.1. Stabilire obiettivi di prestazione

Un elemento importante nell'affrontare i rischi per la sicurezza e nel raggiungere continui miglioramenti nelle prestazioni di sicurezza consiste nello stabilire obiettivi di prestazioni di sicurezza. Si tratta di obiettivi concreti nel raggiungimento di un livello di sicurezza. Un esempio di tale obiettivo potrebbe consistere nel ridurre il numero di uscite di pista nell'UE del 50% nei prossimi cinque anni. Tali obiettivi devono essere realistici e raggiungibili.

Il regolamento n. 691/2010²⁰ della Commissione ha stabilito un sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete. Il sistema di prestazioni mira, tra l'altro, a fornire indicatori e obiettivi vincolanti nelle aree di prestazioni essenziali per consentire il raggiungimento e il mantenimento di livelli di sicurezza. Mentre sono stati fatti i primi passi per istituire un sistema di prestazioni di sicurezza quest'ultimo si limita attualmente alla gestione del traffico aereo europeo (ATM) e non comprende altri settori nell'ambito della sicurezza del trasporto aereo. Non sarà un compito facile decidere sui sistemi di prestazioni di sicurezza per queste altre discipline (ad esempio le operazioni di volo, l'aeronavigabilità, ecc.). Si tratterà di un lavoro complesso che richiederà un approccio innovativo. Dovrà quindi essere sottoposto ad un pieno processo di consultazione prima che le proposte possano essere presentate. Nondimeno questo settore dovrà essere preso in considerazione in futuro per sostenere l'obiettivo del miglioramento continuo.

Azione 9

La Commissione intende consultare le parti interessate e condurre una valutazione di impatto prima di presentare proposte relative a sistemi di prestazioni per gli altri settori della sicurezza aerea.

5.2. Un approccio alla standardizzazione basato sul rischio

L'introduzione di principi di gestione della sicurezza nel sistema del trasporto aereo UE cambierà il modo in cui affrontiamo il tema della sicurezza aerea e porterà ad un miglioramento importante nel modo in cui i rischi per la sicurezza vengono controllati. Tuttavia, l'uso di tali principi non dovrebbe essere confinato allo sviluppo del solo programma di sicurezza ma dovrebbe comprendere l'intero sistema. Il lavoro dell'EASA nel condurre le ispezioni di standardizzazione, previste dal regolamento (CE) n. 216/2008 per monitorare l'applicazione di tale regolamento, dovrebbe andare oltre il monitoraggio della conformità verso un approccio maggiormente incentrato sui rischi per la sicurezza identificati dal sistema di gestione della sicurezza. Questo approccio basato sul rischio aggiungerebbe un vantaggio concentrandosi su quelle questioni in cui l'azione di mitigazione dovrebbe avere un chiaro beneficio per la sicurezza.

²⁰ Regolamento (UE) n. 691/2010 della Commissione, del 29 luglio 2010, che istituisce un sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete e modifica il regolamento (CE) n. 2096/2005 che stabilisce requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea.

5.3. Un approccio basato sulle prestazioni di sicurezza

Inoltre, mentre l'attuale sforzo normativo in materia di sicurezza è concentrato sul recepimento, e se necessario sull'aggiornamento, dei requisiti esistenti nei regolamenti UE, lo sviluppo futuro delle norme dovrebbe concentrarsi sulle prestazioni dirette a raggiungere i risultati desiderati e gli esiti basati su prestazioni di sicurezza concordate. Tale impostazione, nota come regolamentazione basata sulle prestazioni, si appoggerebbe sull'uso di sistemi di gestione della sicurezza, il cui sviluppo e la cui introduzione nei regolamenti sulla sicurezza aerea nell'UE costituirebbero un traguardo a più lungo termine.

5.4. Collocare il sistema su una base formale

Infine, il sistema descritto nella presente comunicazione si basa in larga misura su accordi privi del sostegno di una regolamentazione. Può essere necessario, una volta acquisita maggiore esperienza e divenuta chiara la validità di questo approccio, prendere in considerazione la necessità di collocare il sistema di gestione della sicurezza aerea nell'UE su una base formale al fine di garantirne il continuo successo. La Commissione pertanto monitorerà i progressi compiuti in parallelo con lo sviluppo del sistema e prenderà in considerazione se sia necessario proporre delle azioni di regolamentazione specifiche per garantire l'efficienza del sistema in futuro.

Azione 10

La Commissione intende prendere in considerazione, una volta acquisita ulteriore esperienza e dopo aver valutato i potenziali impatti, se debbano essere presentate delle proposte di regolamentazione per formalizzare il sistema di gestione della sicurezza dell'UE.

6. CONCLUSIONE

L'UE dovrà affrontare importanti sfide nei prossimi anni sotto il profilo della sicurezza aerea. Per impedire che la continua crescita del trasporto aereo si traduca in un aumento delle vittime di incidenti aerei e per fare in modo che possa diventare la regione leader al mondo sotto il profilo della sicurezza aerea, è necessario un cambiamento esemplare nella impostazione del problema della sicurezza. Mentre l'attuale sistema per garantire la sicurezza ha avuto grande successo nel passato esso sembra aver raggiunto i limiti della sua capacità di ridurre il tasso di incidenti. La Commissione ritiene quindi che dobbiamo passare dalla reazione alla prevenzione adottando un approccio proattivo nei confronti della sicurezza aerea, che ponga l'enfasi sul perseguimento sistematico di iniziative dirette ad affrontare i rischi maggiori sulla base dei risultati di attente analisi delle informazioni raccolte in tutta l'Unione.

Tale condivisione degli sforzi e la concentrazione sulle questioni identificate porterà ad azioni prese in tutta l'Unione in modo coordinato, portando così ad un approccio "congiunto" alla gestione della sicurezza. Tale approccio porterà a concentrare la legislazione e il materiale normativo sulle questioni che possono fare la differenza, sulla sorveglianza diretta alle aree di maggiore importanza per la sicurezza e su ricerca e raccomandazioni dirette accuratamente verso le aree ad alto rischio. Esso garantirà il migliore uso delle limitate risorse concentrandole su quelle aree nelle quali potranno essere raggiunti i maggiori vantaggi in termini di sicurezza.

Migliorando la qualità delle informazioni in materia di sicurezza, condividendo le informazioni e i risultati delle analisi, raggiungendo un accordo su quei rischi per i quali un'azione coordinata porterà i maggiori vantaggi e adottando azioni concordate, la Commissione ritiene che l'UE possa divenire la regione leader del mondo in tema di sicurezza a vantaggio di tutti i cittadini dell'UE.