

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla: «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di certificazione dell'Unione per le apparecchiature di controllo di sicurezza dell'aviazione»

[COM(2016) 491 final – 2016/0236 (COD)]

(2017/C 125/04)

Relatore: **Stefan BACK**

Consultazione	Parlamento europeo, 15 settembre 2016 Consiglio, 24 ottobre 2016
Base giuridica	Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	13 gennaio 2017
Adozione in sessione plenaria	25 gennaio 2017
Sessione plenaria n.	522
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	138/1/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE ribadisce il suo sostegno a favore del piano d'azione del 2012 per un'industria della sicurezza innovativa e competitiva (il piano d'azione)⁽¹⁾.

1.2 Il CESE richiama altresì l'attenzione sull'agenda europea sulla sicurezza (l'agenda sulla sicurezza)⁽²⁾ ed esprime nuovamente il proprio sostegno al piano d'azione contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi nonché alla proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo⁽³⁾ (4).

1.3 Fatte salve le osservazioni presentate qui di seguito, il CESE accoglie ora con favore anche la proposta di regolamento della Commissione che istituisce un sistema di certificazione dell'Unione per le apparecchiature di controllo di sicurezza dell'aviazione⁽⁵⁾ (la proposta) quale primo passo nell'attuazione del piano d'azione. Plaude all'obiettivo della proposta di istituire un sistema di omologazione per le apparecchiature di controllo con una certificazione unica al fine di semplificare l'immissione di prodotti sul mercato, ridurre i costi, aumentare il volume di mercato e migliorare la competitività dell'industria europea della sicurezza.

1.4 Il CESE deplora, tuttavia, che la proposta non introduca un'unica autorità di omologazione dell'UE con un servizio tecnico integrato, la quale avrebbe garantito un livello di efficienza ottimale e una riduzione dei costi. Il CESE manifesta seri dubbi in merito all'efficienza nell'impiego delle risorse dell'opzione proposta, che prevede la separazione dei servizi tecnici e delle autorità di omologazione.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 final (GU C 76 del 14.3.2013, pag. 37).

⁽²⁾ COM(2015) 185 final (GU C 71 del 24.2.2016, pag. 75).

⁽³⁾ COM(2015) 624 final: attuazione dell'agenda europea sulla sicurezza: piano d'azione dell'UE contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi e COM(2015) 625 final: proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo.

⁽⁴⁾ GU C 177 del 18.5.2016, pag. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5 Il CESE si rammarica altresì del fatto che la proposta non preveda la possibilità di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 300/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile⁽⁶⁾ di applicare misure più severe a livello nazionale rispetto alle norme fondamentali di cui allo stesso regolamento, possibilità che era stata espressamente accolta con favore dal CESE nel suo parere⁽⁷⁾ in merito a tale proposta di regolamento.

1.6 Il CESE deplora il fatto che le considerazioni relative al mercato interno sembrano prevalere sulle preoccupazioni relative alla sicurezza, al punto che non è stata concessa nemmeno la possibilità di consentire requisiti aggiuntivi in materia di sicurezza nazionale per tutelare gli interessi nazionali vitali, in conformità dell'articolo 114, paragrafo 10, TFUE.

1.7 Al riguardo, il CESE deplora altresì che il TFUE non consenta un'azione nazionale mirata intesa a tutelare gli interessi nazionali essenziali dagli atti terroristici, in linea con quanto definito in merito al materiale militare dall'articolo 346 TFUE o agli appalti pubblici dall'articolo 15 della direttiva 2014/24 sugli appalti pubblici⁽⁸⁾.

1.8 Il CESE mette in dubbio l'adeguatezza della disposizione di cui all'articolo 24, paragrafo 3, della proposta, che specifica che la Commissione presiede il gruppo di coordinamento dei servizi tecnici, considerando la natura estremamente tecnica e complessa delle questioni che i suoi servizi dovranno affrontare.

1.9 Al riguardo, il CESE esprime altresì rammarico per il fatto che non sembra che si sia tenuto conto della possibilità di inserire nella proposta un sistema per lo scambio di informazioni e per il coordinamento tra le varie autorità nazionali di omologazione.

1.10 Il Comitato si domanda se il limite entro il quale la proposta autorizza l'uso di atti delegati per modificare le disposizioni tecniche non vada oltre il campo di applicazione di quanto autorizzato ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE. Ciò vale in particolare per l'articolo 27, lettera a), della proposta, che non definisce limiti al campo di applicazione o al carattere dei nuovi requisiti di prestazione che possono essere inclusi nell'allegato I della proposta mediante atti delegati.

1.11 In ogni caso, il CESE rammenta che, al fine di legiferare in tale ambito, la Commissione avrà bisogno delle competenze tecniche necessarie a garantire la qualità degli atti legislativi.

1.12 In linea di principio, il CESE accoglie con favore la proposta secondo cui l'Unione europea dovrebbe cercare di diventare un membro a pieno titolo della Conferenza europea dell'aviazione civile (European Civil Aviation Conference — ECAC). Tuttavia, considerando che l'attuale costituzione dell'ECAC consente solo l'adesione di Stati nazionali, che il numero dei membri dell'ECAC è maggiore di quello degli Stati membri dell'UE e che l'esito di eventuali negoziati per l'adesione alla Conferenza non può essere dato per scontato, potrebbe essere più realistico affermare che l'UE deve adottare le opportune misure volte al conseguimento dello status di membro dell'ECAC.

1.13 Il CESE prende atto della disposizione della proposta che prevede che il tempo medio che intercorre tra la richiesta di sottoporre un'apparecchiatura a una prova e la trasmissione dei risultati della prova all'autorità di omologazione non sia superiore a sei mesi. Il CESE suggerisce che un'alternativa migliore sarebbe la realizzazione di una valutazione iniziale di una richiesta da parte del servizio tecnico, allo scopo di definire il lasso di tempo necessario per la prova e di informare il richiedente entro un termine stabilito. Se in seguito il termine per la prova non viene rispettato, il richiedente verrebbe informato e i motivi del ritardo gli verrebbero spiegati.

1.14 Il CESE rileva che attualmente il sistema dell'ECAC per la valutazione dei prodotti funziona in modo efficiente e che il valore aggiunto di un sistema di omologazione UE, a fini operativi, può pertanto essere messo in discussione. Detta osservazione non pregiudica gli obiettivi del mercato interno di cui alla proposta.

1.15 Per i motivi summenzionati, il CESE esprime dubbi riguardo al valore aggiunto della proposta nella sua forma attuale e chiede pertanto alla Commissione di rivederne il contenuto, tenendo conto delle osservazioni formulate nel presente parere.

⁽⁶⁾ GU L 97 del 9.4.2008, pag. 72.

⁽⁷⁾ GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 17.

⁽⁸⁾ Cfr. anche la comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'articolo 296 del Trattato CE (attualmente articolo 346 TFUE) agli appalti pubblici della difesa (COM(2006) 779 final).

2. Introduzione

2.1 La proposta costituisce un passo verso l'attuazione del piano d'azione⁽⁹⁾ che si prefigge i seguenti obiettivi:

- il superamento della frammentazione del mercato attraverso la creazione di norme UE/internazionali, l'armonizzazione delle procedure UE di certificazione e valutazione della conformità e la valorizzazione delle sinergie tra le tecnologie di sicurezza e di difesa;
- la riduzione del divario tra ricerca e mercato;
- il miglioramento dell'integrazione della dimensione sociale con una prova tempestiva dell'impatto sociale, ivi compresi i possibili effetti sui diritti fondamentali.

2.2 Un obiettivo importante del piano d'azione è superare la frammentazione del mercato della sicurezza introducendo sistemi di certificazione UE delle tecnologie della sicurezza, a cominciare da apparecchiature di controllo aeroportuale e sistemi d'allarme, che devono essere realizzati istituendo un sistema unico che consenta di ottenere una certificazione in grado di concedere ai prodotti certificati l'accesso al mercato in tutta l'Unione. Ciò porterebbe a una maggiore semplificazione, a una riduzione dei costi di certificazione, a maggiori volumi di mercato interno e pertanto a una maggiore competitività rispetto ai prodotti statunitensi e cinesi, che hanno il vantaggio di volumi più elevati in mercati interni di grandi dimensioni.

2.3 L'agenda sulla sicurezza⁽¹⁰⁾ approva il piano d'azione in riferimento ad azioni di sostegno quali formazione, finanziamenti, ricerca e innovazione.

2.4 L'agenda sulla sicurezza contiene un'ampia gamma di misure che comprendono il contrasto al finanziamento del terrorismo, il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi e ulteriori misure per la protezione dei cittadini e delle infrastrutture critiche, ivi compreso un piano d'azione contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi e una proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo⁽¹¹⁾.

2.5 La proposta introduce un sistema di certificazione basato su requisiti comuni di prestazione, metodi comuni di prova e accreditamento dei laboratori di prova (servizi tecnici).

2.6 I requisiti di prestazione sono quelli istituiti dal regolamento (CE) n. 300/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile⁽¹²⁾ e dai suoi atti di esecuzione (articolo 4 e allegato I della proposta).

2.7 I metodi di valutazione sono quelli elaborati nell'ambito del processo di valutazione comune approvato dall'ECAC.

2.8 Ciascuno Stato membro disporrà di un'autorità di omologazione competente per tutti gli aspetti dell'omologazione di apparecchiature (articolo 6 della proposta). Nessuno Stato membro può imporre prescrizioni supplementari relativamente alle apparecchiature certificate (articolo 4 della proposta).

2.9 La proposta istituisce procedure a livello nazionale per le apparecchiature che presentano rischi o che non sono conformi alla certificazione (articoli da 17 a 19).

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE ha già accolto con favore il piano d'azione⁽¹³⁾, l'agenda europea sulla sicurezza, il piano d'azione contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi e la proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final: attuazione dell'agenda europea sulla sicurezza: piano d'azione dell'UE contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi e COM(2015) 625 final: proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo.

⁽¹²⁾ Cfr. nota a piè di pagina 6.

⁽¹³⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

⁽¹⁴⁾ Cfr. nota a piè di pagina 4.

3.2 Il CESE valuta altresì positivamente il proposito contenuto nella proposta, di attuare il piano d'azione mediante il rafforzamento del settore europeo della sicurezza, creando un mercato interno più ampio e migliorando la competitività di questo settore.

3.3 Il Comitato accoglie inoltre con favore gli obiettivi della proposta di rafforzare la competitività dell'industria europea della sicurezza e semplificare le procedure amministrative introducendo una certificazione unica al fine di ridurre i costi e creare un mercato interno più ampio. Il CESE rileva che la proposta dedica particolare attenzione al mercato interno e alla competitività, e osserva che le questioni della sicurezza vengono affrontate principalmente in ragione del fatto che un aumento della competitività dell'industria può migliorarne il potenziale di innovazione nonché lo sviluppo di nuovi prodotti.

3.4 Il CESE sottoscrive l'approccio della proposta di legiferare sui requisiti di prestazione e utilizzare i metodi comuni di prova elaborati dall'ECAC, convenendo che il carattere riservato di una parte consistente del materiale giuridico rende necessario questo approccio. Tuttavia, il Comitato ritiene che la proposta possa essere migliorata in molti aspetti importanti.

3.5 Il CESE deplora pertanto che la proposta non preveda la possibilità di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 300/2008, che uno Stato membro possa applicare misure più severe rispetto alle norme fondamentali comuni menzionate nella proposta stessa. Né le procedure a livello nazionale per le apparecchiature che presentano rischi, né la procedura di salvaguardia dell'Unione risultano adeguate per affrontare questo tipo di problema.

3.6 Il CESE ribadisce al riguardo di aver specificamente approvato la possibilità che gli Stati membri applichino misure più severe ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 300/2008 nel suo parere sulla proposta concernente detto regolamento ⁽¹⁵⁾.

3.7 Il Comitato è consapevole delle difficoltà derivanti dall'autorizzazione di disposizioni nazionali supplementari sui prodotti disciplinati da criteri armonizzati; richiama tuttavia l'attenzione sulla possibilità offerta dall'articolo 114, paragrafo 10, TFUE, di autorizzare disposizioni nazionali sulla base della necessità di tutelare gli interessi di sicurezza nazionale, per esempio, sebbene solo per un periodo di tempo limitato.

3.8 Il CESE prende nota del fatto che, nel quadro di proposte di pareri motivati sul tema della sussidiarietà (una delle quali è stata già presentata), i parlamenti di almeno due Stati membri hanno menzionato la necessità di poter adeguare i requisiti di sicurezza in base ai diversi livelli di esposizione al rischio nei vari Stati membri ⁽¹⁶⁾. Ne consegue l'eventuale necessità di inasprire i requisiti di sicurezza rispetto ai normali requisiti UE, introducendo caratteristiche supplementari e una miglior prestazione delle apparecchiature, ivi comprese le apparecchiature di controllo aeroportuale.

3.9 Il CESE ritiene che, nell'attuazione di una politica volta a migliorare la protezione contro gli atti terroristici, tale obiettivo debba essere considerato quale elemento cardine di qualsiasi misura proposta. Un'agenda della politica industriale relativa a detto obiettivo è da considerarsi subordinata all'obiettivo della lotta contro il terrorismo.

3.10 Dev'esserci pertanto un margine nettamente definito per un'azione separata degli Stati membri riguardante le minacce terroristiche, anche per quanto riguarda requisiti aggiuntivi per le apparecchiature di controllo aeroportuale, che vadano oltre i requisiti di certificazione standard. Gli articoli 17 e 18 della proposta non riguardano questo problema e non conferiscono agli Stati membri sufficiente libertà di valutazione per tutelarsi dalle minacce terroristiche. Il CESE è consapevole che il TFUE nella sua forma attuale non contiene norme specifiche che consentano l'esenzione delle apparecchiature di sicurezza dalle norme del mercato interno per motivi di tutela degli interessi nazionali vitali, poiché l'articolo 346 TFUE prevede tale possibilità unicamente per le apparecchiature militari e le disposizioni di cui alla direttiva 2014/24/UE (articolo 15) riguardano solo gli appalti pubblici ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Cfr. nota a piè di pagina 6.

⁽¹⁶⁾ Parere motivato della Camera dei Comuni del Parlamento del Regno Unito, del 1° novembre 2016, nel documento del Consiglio 14180/16 e Assemblée Nationale (Francia) 4060 rect. Proposition de Résolution Européenne.

⁽¹⁷⁾ Comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'articolo 296 del Trattato CE (attualmente articolo 346 TFUE) agli appalti pubblici della difesa, pagina 6, nota a piè di pagina 10. La direttiva 2004/18/CE è stata sostituita dalla direttiva 2014/24/CE [COM (2006) 779 final].

3.11 Il CESE prende nota del fatto che la proposta autorizza la Commissione ad adottare atti delegati al fine di modificare l'allegato I per tener conto dell'introduzione di nuovi requisiti di prestazione per le apparecchiature di controllo di sicurezza dell'aviazione (articolo 27, lettera a)) e di modificare gli allegati del regolamento per adeguarli all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche (articolo 27, lettera b)). L'articolo 290, paragrafo 1, TFUE limita la delega a elementi non essenziali dell'atto legislativo in questione, ivi compresi gli aggiornamenti dovuti agli sviluppi tecnici. La delega di cui all'articolo 27, lettera a), della proposta sembra andare oltre suddetto limite. Il CESE mette in dubbio pertanto la compatibilità della delega di cui all'articolo 27, lettera a), della proposta con il TFUE.

3.12 In ogni caso, il CESE rammenta che, al fine di legiferare in tale ambito, la Commissione avrà bisogno delle competenze tecniche necessarie a garantire la qualità degli atti legislativi.

3.13 La proposta prevede l'istituzione di un'autorità di omologazione in ciascuno Stato membro. Il CESE mette in dubbio sia la capacità di tutti gli Stati membri di istituire tale autorità al momento dell'entrata in vigore della proposta, che l'efficacia di tale requisito in termini di impiego delle risorse e il suo valore aggiunto, tenendo presente che attualmente solo cinque Stati membri sono in grado di provare le apparecchiature e rilasciare un'omologazione. Il Comitato ritiene che un'unica autorità di omologazione dell'UE sarebbe stata una soluzione più efficiente, in linea con l'approccio dello sportello unico.

3.14 Al riguardo, il CESE si interroga altresì sull'utilità di ripartire le funzioni di prova e di certificazione tra i servizi tecnici e le autorità di omologazione, perché la prova effettiva della prestazione di un prodotto deve essere eseguita da un servizio tecnico il cui livello di competenza sia stato certificato, mentre la decisione di rilasciare la certificazione (omologazione) deve essere adottata dall'autorità di omologazione, la quale, chiaramente, non è tenuta a soddisfare alcun criterio specifico di competenza tecnica, ma si basa interamente sulle valutazioni effettuate dal servizio tecnico. Qualora tale sistema articolato in due stadi dovesse essere giustificato dal fatto che non tutti gli Stati membri possiedono un'adeguata competenza tecnica, il CESE propone di integrare le due funzioni in un numero ridotto di autorità di omologazione oppure, idealmente, come già proposto, di istituire un'unica autorità di omologazione comune per l'intera Unione europea.

3.15 Il CESE prende altresì nota del fatto che la metodologia comune di prova della certificazione dell'ECAC funziona al momento in maniera adeguata, il che mette in discussione il valore aggiunto del sistema che la proposta intende creare, poiché il quadro dell'ECAC garantisce la libera circolazione dei prodotti interessati tra gli Stati membri dell'ECAC. Questa osservazione non pregiudica gli obiettivi del mercato interno di cui alla proposta.

3.16 Il Comitato rileva che l'articolo 10 della proposta prevede che l'Unione europea diventi membro a pieno titolo dell'organismo responsabile dell'elaborazione delle metodologie comuni di prova, ovvero l'ECAC. Il CESE sottolinea che l'adesione dell'UE all'ECAC richiede la previa modifica della Costituzione di detto organismo, la quale attualmente consente unicamente agli Stati nazionali di diventare membri a pieno titolo. Poiché lo status di membro è il risultato di un processo negoziale, il CESE propone di modificare la disposizione, al fine di prevedere che l'Unione debba ricevere il mandato di avviare i negoziati per divenire membro a pieno titolo dell'ECAC.

4. Osservazioni specifiche

4.1 La proposta dispone che la Commissione istituisce e presiede un gruppo settoriale di servizi tecnici incaricato di garantire la cooperazione e il coordinamento tra i servizi tecnici. Considerando che questo gruppo potrebbe trattare questioni tecniche estremamente complesse, il CESE mette in dubbio l'adeguatezza di tale soluzione.

4.2 Il CESE è sorpreso che non si reputi necessario proporre uno scambio di informazioni e un coordinamento tra le varie autorità nazionali di omologazione, nonché tra le autorità di omologazione e la Commissione, tenuto conto del fatto che tale sistema è stato considerato utile per i servizi tecnici e in altri contesti in cui le autorità nazionali esercitano un potere decisionale rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, per esempio nel settore della concorrenza.

4.3 Sebbene la proposta preveda un'autorità di omologazione per ciascuno Stato membro, nessun requisito simile viene applicato ai servizi tecnici che, come sottolineato in precedenza, svolgono un ruolo fondamentale nel sistema di certificazione previsto. Ciò conferma la necessità del valore puramente simbolico di un'autorità di omologazione in ciascuno Stato membro, considerando che la certificazione di omologazione e i certificati di conformità rilasciati sulla base di detta certificazione sono validi in tutta l'Unione europea. La procedura a livello nazionale per le apparecchiature che presentano rischi (articolo 17 della proposta) potrebbe spettare a un'autorità nazionale competente per le questioni di sicurezza.

4.4 La proposta specifica che i servizi tecnici garantiscono che il tempo medio che intercorre tra la richiesta di sottoporre un'apparecchiatura a una prova e la trasmissione dei risultati della prova all'autorità di omologazione non sia superiore a sei mesi, tranne in casi eccezionali o su richiesta formale del fabbricante. Il CESE ritiene che un periodo di tempo stabilito di questo tipo non sia né auspicabile né realistico. Un'alternativa migliore potrebbe essere l'obbligo per il servizio tecnico di valutare subito il tempo necessario al disbrigo di una richiesta e di informare il richiedente entro un periodo di tempo stabilito, per esempio quindici giorni lavorativi. Se in seguito il termine stabilito non può essere rispettato, il servizio tecnico dovrà fornire una spiegazione motivata.

Bruxelles, 25 gennaio 2017

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS,
