



SICUREZZA AEREA

Norme comuni che sono state progressivamente estese a tutta la filiera dell'aviazione garantiscono un livello uniforme e elevato di sicurezza^[1] in seno al mercato interno del trasporto aereo.

BASE GIURIDICA

Articolo 100, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

OBIETTIVI

Il completamento del mercato interno del trasporto aereo verso la metà degli anni '90^[2] ha imposto l'attuazione parallela di una serie di norme comuni obbligatorie destinate a garantire un livello uniforme ed elevato di sicurezza.

RISULTATI

Aviazione e sicurezza aerea sono indissociabili: in assenza di norme rigorose che garantiscono un livello elevato di sicurezza, il trasporto aereo non avrebbe potuto svilupparsi in maniera così notevole come lo è attualmente, in quanto nessuno avrebbe voluto volare (né i passeggeri né il personale navigante). Visto che il trasporto aereo consente di percorrere lunghe distanze in un lasso di tempo relativamente breve, è essenziale almeno un certo grado di cooperazione internazionale per garantire la sicurezza del trasporto aereo.

Sul piano mondiale è l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI^[3]) a dettare gli standard minimi di sicurezza, il cui rispetto dipende in gran parte dalla buona volontà degli Stati contraenti.

In Europa la creazione di un mercato interno del trasporto aereo ha imposto che venga garantito al passeggero un livello uniforme ed elevato di sicurezza ovunque voli nell'Unione. Le norme nazionali hanno dunque lasciato il posto a una

[1]La sicurezza del trasporto aereo riguarda la progettazione, la costruzione, la manutenzione e l'utilizzo di aeromobili. Non va confusa con la sicurezza dell'aviazione civile che è intesa a impedire atti dolosi contro gli aeromobili e i loro passeggeri e equipaggi (vedasi scheda [3.4.7](#)).

[2]Si tratta del «terzo pacchetto di liberalizzazioni» del trasporto aereo ossia dei regolamenti (CEE) 2407/92, 2408/92 e 2409/92 (oggi sostituiti dal regolamento (CE) 1008/2008), che ha permesso il libero accesso dei vettori aerei comunitari alle tratte aeree intracomunitarie (vedasi scheda [3.4.6](#)).

[3]L'organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite istituita dalla «Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale» del dicembre 1944 (altrimenti detta «convenzione di Chicago») cui oggi aderiscono 191 Stati. L'OACI adotta norme e «pratiche raccomandate» che devono essere applicate dagli Stati contraenti, ma non esiste nessun meccanismo vincolante per garantirne la corretta applicazione.



regolamentazione comune la cui applicazione è obbligatoria. Parimenti, le autorità nazionali di regolamentazione e le loro istanze di cooperazione volontaria (nello specifico, le precedenti Joint Aviation Authorities^[4]), sono state sostituite da un meccanismo comunitario cui partecipano le autorità nazionali dell'aviazione civile, la Commissione europea e l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)^[5]. Dal 2003 l'EASA è incaricata in particolare di preparare la regolamentazione (che funge da base per le proposte di atti legislativi della Commissione). La Commissione, l'Agenzia e le autorità nazionali competenti controllano l'applicazione di tali norme nei rispettivi settori di competenza e sostenendosi reciprocamente.

Le norme comuni di sicurezza dell'aviazione civile derivano, spesso rafforzandole, dalle norme e raccomandazioni adottate dall'OACI. Esse sono state progressivamente estese all'insieme della filiera dell'aviazione. In generale, mirano a prevenire gli incidenti il più a monte possibile e si basano sia sulla responsabilizzazione degli operatori interessati, sia sul loro controllo^[6].

Dal 1994 i principi dell'OACI relativi alle indagini sugli incidenti aerei sono stati trasposti nel diritto comunitario (dalla direttiva 94/56/CEE, sostituita successivamente dal regolamento (UE) 996/2010): tali indagini devono essere condotte in tutta indipendenza al solo scopo di determinare le cause e prevenire gli incidenti e non di ricercare le colpe o le responsabilità (il che non sempre collima al meglio con i diritti civili e penali nazionali che viceversa cercano di individuare e punire i responsabili). La stessa logica preventiva e «non punitiva» è insita nella regolamentazione relativa ai resoconti di eventi nell'aviazione civile (direttiva 2003/42/CE; regolamenti (CE) n. 1321/2007 e (CE) 1330/2007) tutti successivamente sostituiti dal regolamento (UE) n. 376/2014): dal 2005 le anomalie riscontrate lungo la filiera del trasporto aereo devono essere dichiarate alle autorità nazionali competenti e, attraverso queste ultime, all'EASA e quindi conservate e divulgate attraverso un repertorio centrale gestito dalla Commissione europea a fini di analisi.

Dal 2003^[7], le norme comuni disciplinano altresì la navigabilità degli aeromobili, vale a dire la maniera in cui devono essere progettati, costruiti e sottoposti a manutenzione. Nel 2008 la regolamentazione è stata estesa alle operazioni aeree e alla formazione del personale navigante, ossia al modo in cui devono essere utilizzati gli aeromobili. Nel

[4]Le Joint Aviation Authorities (JAA) erano un organo informale di cooperazione delle autorità di regolamentazione dell'aviazione civile di molti paesi europei (sia appartenenti che non appartenenti all'UE), incaricato di stabilire norme e procedure di sicurezza (che ciascuno Stato contraente era quindi libero di applicare a modo suo). Le JAA, a cui hanno partecipato fino a 43 paesi membri, hanno iniziato la loro attività nel 1970 (con la nascita di Airbus) e hanno cessato di esistere nel 2009: le norme comuni di sicurezza aerea, obbligatorie e direttamente applicabili, avevano reso superflua la loro esistenza per gli Stati membri dell'Unione europea.

[5]È da notare che in materia di gestione del traffico aereo e di servizi di navigazione aerea la regolamentazione tecnica è altresì elaborata da Eurocontrol o da altri organismi di normalizzazione come EUROCAE (Eurocontrol attua altresì una parte di tale regolamentazione). L'estensione delle norme comuni di sicurezza aerea e delle competenze dell'EASA in questi settori si accompagna a un chiarimento nella ripartizione dei compiti: l'Agenzia preparerà la regolamentazione tecnica e Eurocontrol sarà incaricato dei compiti operativi nell'ambito del «cielo unico europeo» (cfr. scheda [3.4.8](#)). Vedasi anche la proposta di regolamento [COM\(2013\) 0409](#) dell'11 giugno 2013 e la risoluzione approvata dal Parlamento europeo in prima lettura il 12 marzo 2014, GU C 378, del 9.11.2017, pag. 584.

[6]Il riconoscimento degli organismi di progettazione da parte dell'EASA (Design Organisation Approval) è un buon esempio di questa responsabilizzazione degli operatori della filiera del trasporto aereo.

[7]Un'armonizzazione molto minimalista delle «norme tecniche» era stata predisposta a partire dal 1991 attraverso il regolamento (CEE) 3922/91 sulla base di accordi approvati (con difficoltà) dalle Joint Aviation Authorities.



2009 era stata ulteriormente estesa alla sicurezza delle operazioni aeroportuali, della gestione del traffico aereo e della fornitura di servizi di navigazione aerea. Tutte queste norme si applicano sia ai prodotti sia alle organizzazioni e al personale incaricato della loro progettazione, costruzione, manutenzione e utilizzo, compresi gli aeromobili e i vettori dei paesi terzi allorché operano nell'Unione. Nel 2015, la Commissione europea ha proposto che tali regole fossero rafforzate per tener conto, tra l'altro, dello sviluppo di velivoli senza pilota (droni) e delle interdipendenze tra la sicurezza aerea e in altri settori quali la sicurezza o la protezione dell'ambiente ([COM\(2015\)0613](#)). La proposta ha ampliato le competenze dell'AESA in settori quali la sicurezza (compresa la sicurezza informatica) e l'ambiente, oltre a suggerire alcune modifiche alla sua struttura (ad esempio l'istituzione di un comitato esecutivo incaricato di assistere il consiglio di amministrazione e il direttore esecutivo). È importante notare che per l'AESA sono state proposte anche due ulteriori fonti di entrate (sovvenzioni e tariffe di navigazione aerea per le mansioni ATM/ANS). A seguito di ampie discussioni sulla proposta di cui trattasi tra il Parlamento e il Consiglio, il regolamento (UE) 2018/1139^[8] è stato adottato nel luglio 2018, abrogando il precedente regolamento di base dell'AESA (regolamento (CE) n. 216/2008).

Il programma SAFA (Safety assessment of foreign aircraft), varato nel 1996 dalla Conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC^[9]) ha gettato le basi per un'armonizzazione delle ispezioni degli aeromobili stranieri (europei e non) allorché si trovano negli aeroporti degli Stati contraenti onde verificarne la conformità ai requisiti minimi di sicurezza dettati dall'OACI^[10]. La direttiva 2004/36/CE (sostituita dalle pertinenti disposizioni del regolamento (CE) n. 216/2008) ha reso il programma SAFA obbligatorio per gli Stati membri a decorrere dal 2006. Dal 2014 gli aeromobili degli «Stati AESA» (Unione europea, Islanda, Norvegia e Svizzera) sono ispezionati sulla base degli standard dell'Agenzia, talvolta più restrittivi, mentre le ispezioni SACA (Safety Assessment of Community Aircraft) sono disciplinate dal regolamento (UE) n. 965/2012. Quarantotto Stati europei, fra cui i ventotto Stati membri, partecipano oggi al SAFA/SACA e, ogni anno, più di 6 000 aeromobili (ripartiti quasi in numero uguale tra operatori comunitari o dei paesi terzi) sono ispezionati a questo titolo nell'Unione (e più di 11 000 in tutti gli Stati parte interessati). L'AESA tiene un registro centralizzato dei rapporti di ispezione. Se del caso, le carenze constatate possono determinare restrizioni operative, ovverosia l'iscrizione delle compagnie interessate nella «lista nera» dei vettori aerei che, per motivi di sicurezza, formano oggetto di un divieto di operatività nell'Unione europea. Tale «lista nera» è stata introdotta nel 2005 (regolamento (CE) n. 2111/2005). Essa viene regolarmente aggiornata e pubblicata (attraverso successivi emendamenti al regolamento (CE) n. 474/2006) affinché i

[8]Regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che modifica i regolamenti (CE) n. 2111/2005, (CE) n. 1008/2008, (UE) n. 996/2010, (UE) n. 376/2014 e le direttive 2014/30/UE e 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e abroga i regolamenti (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio (GU L 212 del 22.8.2018, pag. 1).

[9]La Conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC) riunisce in modo informale le autorità incaricate dell'aviazione civile di 44 paesi europei allo scopo di armonizzarne le politiche e le pratiche come pure le loro relazioni con altri regioni del mondo. La CEAC non ha ovviamente alcun potere regolamentare, ma costituisce un utile piattaforma di discussione.

[10]Ovverosia i requisiti di cui agli allegati 1 (licenze del personale), 6 (norme operative) e 8 (navigabilità dell'aeromobile) della convenzione di Chicago.



passaggeri, i venditori di biglietti aerei e le autorità competenti siano permanentemente informati. Inoltre, dal novembre 2016, tutti gli operatori di paesi terzi devono dimostrare la loro conformità alle norme di sicurezza dell'ICAO per poter volare verso l'Unione, tramite un'autorizzazione concessa dall'AESA (regolamento (UE) n. 452/2014).

La composizione di tale «lista nera» dimostra la necessità di migliorare la sicurezza dell'aviazione civile in talune regioni del mondo. A tal fine l'Unione ha predisposto una cooperazione idonea con l'OACI e presta assistenza agli Stati che hanno difficoltà a introdurre sistemi efficaci di sicurezza aerea. Parallelamente l'Unione propone ai paesi vicini, nei quali molti cittadini europei possono essere indotti a recarsi in aereo, di far parte del mercato interno del trasporto aereo, il che implica necessariamente l'attuazione della totalità delle norme comuni in materia di sicurezza aerea (Stati dello Spazio economico europeo, Svizzera, Stati dei Balcani che partecipano all'accordo su uno «spazio comune europeo dell'aviazione»).

Si può notare che la cooperazione internazionale in materia di sicurezza aerea mira altresì a facilitare gli scambi di prodotti e di servizi, il cui commercio può essere ostacolato dal moltiplicarsi di norme tecniche nazionali. L'Unione ha pertanto concluso accordi per il reciproco riconoscimento dei livelli di sicurezza con i principali partner aeronautici (di USA, Canada e Brasile); l'AESA, da parte sua, firma accordi di lavoro per progetti specifici con i partner industriali di paesi che non beneficiano di siffatti accordi di reciproco riconoscimento. I prodotti e i servizi coperti da detti accordi e «intese» possono quindi essere liberamente scambiati tra gli Stati contraenti.

Nel 2018 la Commissione ha presentato una proposta relativa alla conclusione di un accordo tra l'Unione europea e la Cina in materia di sicurezza nel settore dell'aviazione civile. Il processo decisionale è ancora in corso ([2018/0155/NLE](#)).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Attraverso il suo sostegno assai attivo all'attuazione di un sistema europeo di sicurezza dell'aviazione civile che sia efficace, il Parlamento ha sempre avuto a cuore in particolare il diritto all'informazione dei passeggeri e l'efficacia dell'Agenzia europea della sicurezza aerea.

Pertanto, sin dall'adozione della direttiva «SAFA» i membri del PE hanno voluto che essa servisse anche a biasimare pubblicamente i vettori aerei che non rispettavano le norme di sicurezza internazionali. Il Parlamento ha chiesto altresì che le misure adottate da uno Stato membro in seguito a una ispezione SAFA potessero essere estese, dalla Commissione, a tutta l'Unione. Così facendo i deputati hanno gettato le basi di quella che un anno dopo sarebbe divenuta la «lista nera». Ed è ancora il Parlamento che ha reso obbligatoria la pubblicazione di quest'ultima e imposto il rimborso o la riprotezione dei passeggeri in caso di annullamento di un volo in seguito all'iscrizione di una compagnia su tale lista. Per quanto riguarda l'AESA, i parlamentari l'hanno voluta, sin dall'inizio del progetto, indipendente nell'esecuzione dei propri compiti tecnici e dotata di competenze molto ampie: nel 2002 il Parlamento ha chiesto pertanto di estendere le norme comuni di sicurezza e le competenze dell'AESA all'operatività degli aeromobili e al rilascio delle licenze per gli equipaggi di volo, il che è infine avvenuto nel 2008. Sono stati altresì i deputati a dotare l'Agenzia di un potere di



vincolo effettivo e realmente dissuasivo quanto all'imposizione di ammende finanziarie proporzionate alle infrazioni.

Inoltre, nel 2016 il Parlamento ha accolto con favore la proposta della Commissione di rivedere il regolamento di base dell'AESA (regolamento (CE) n. 216/2008), al fine di raggiungere i massimi livelli di sicurezza nel settore dell'aviazione. Ha posto l'accento, in particolare, sulla necessità di adottare le disposizioni necessarie per adeguare l'AESA ai nuovi sviluppi nel settore dell'aviazione, quali l'aumento del traffico aereo, l'uso diffuso dei droni, l'emergere di zone di conflitto alle porte dell'Europa e la crescente complessità tecnologica nel settore. Nel 2017 ha invitato la Commissione e il Consiglio a dotare l'AESA di risorse e personale sufficienti per garantire elevati livelli di sicurezza e rafforzare il suo ruolo sulla scena internazionale.

Testi significativi del Parlamento europeo:

- raccomandazione del 21 marzo 2002 per la seconda lettura relativa alla posizione comune del Consiglio in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a norme comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea ([A5-0093/2002](#));
- relazione del 9 marzo 2004 sul progetto comune, approvato dal comitato di conciliazione, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di sicurezza degli aeromobili dei paesi terzi che utilizzano gli aeroporti comunitari ([A5-0125/2004](#));
- relazione del 19 ottobre 2005 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'informazione dei passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e sulla comunicazione dell'informazione di sicurezza da parte degli Stati membri ([A6-0310/2005](#));
- relazione del 29 ottobre 2015 sull'uso sicuro dei sistemi aerei senza pilota (PSAR), meglio conosciuti come aerei senza equipaggio (UAV) nel settore dell'aviazione civile ([A8-0261/2015](#))^[11].
- raccomandazione del 2 dicembre 2016 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea ([A8-0364/2016](#));
- risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 su una strategia per l'aviazione in Europa ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito
04/2019

[11]GU C 355 del 20.10.2017, pag. 63.

[12]GU C 252 del 18.7.2018, pag. 284.

