SICUREZZA AEREA

La nota tematica presenta il quadro dell'UE in materia di sicurezza dell'aviazione civile illustrando lo sviluppo di norme comuni per la sicurezza, il ruolo dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA) e la cooperazione con organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale. Mette inoltre in evidenza i meccanismi chiave per il monitoraggio e l'applicazione delle norme di sicurezza, la cooperazione internazionale e recenti iniziative quali il cielo unico europeo e la strategia dell'UE in materia di droni.

BASE GIURIDICA

— L'articolo 100, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea consente al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea di stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea.

OBIETTIVI DELLA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI SICUREZZA AEREA

Negli anni '90 è stato creato un mercato unico dell'aviazione che ha eliminato le restrizioni commerciali per le compagnie aeree che volano all'interno dell'UE (cfr. 3.4.6). Questa apertura del mercato dell'aviazione ha reso necessario definire norme comuni in materia di sicurezza aerea per garantire standard di sicurezza uniformi ed elevati per i passeggeri e gli equipaggi in tutti gli Stati membri dell'UE (cfr. anche 3.4.7).

DEFINIZIONE DI NORME DELL'UE IN MATERIA DI SICUREZZA AEREA

L'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO)[1] è responsabile della definizione degli standard minimi di sicurezza nel settore dell'aviazione a livello mondiale. Tuttavia, dal momento che tali standard non sono vincolanti, il loro rispetto dipende dalla volontà degli Stati membri dell'ICAO.

In Europa la creazione di un mercato unico del trasporto aereo garantisce che tutti i passeggeri beneficino di un livello uniforme ed elevato di sicurezza a prescindere dalla loro destinazione nell'UE. Di conseguenza le norme nazionali sono state sostituite da norme comuni vincolanti dell'UE. Nello stesso spirito le autorità nazionali di regolamentazione e le loro istanze di cooperazione volontaria (nello specifico le ex autorità aeronautiche comuni)[2] sono state sostituite da un meccanismo unionale cui partecipano le autorità nazionali dell'aviazione civile, la Commissione europea e l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA)[3]. Dal 2003 l'AESA elabora le

[1]L'ICAO è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite istituita dalla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale del dicembre 1944 ("Convenzione di Chicago"), a cui oggi aderiscono 193 paesi. L'ICAO adotta norme e pratiche raccomandate per i paesi membri, ma non esiste nessun meccanismo vincolante per garantirne il rispetto.
[2]Le autorità aeronautiche comuni (JAA) erano un organo informale istituito per facilitare la cooperazione tra le varie autorità di regolamentazione dell'aviazione civile della maggior parte dei paesi dell'UE e dei paesi terzi. Erano incaricate tra l'altro di stabilire norme e procedure di sicurezza che ciascuno Stato parte poteva applicare a sua discrezione. 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, quando sono diventate obsolete per gli Stati membri dell'UE a causa dell'adozione di norme comuni vincolanti e direttamente applicabili in materia di sicurezza dell'aviazione civile.
[3]Le regolamentazioni tecniche relative alla gestione del traffico aereo e ai servizi di navigazione aerea sono altresì sviluppate da Eurocontrol e de altri organismi di normazione, tra cui EUROCAE. Eurocontrol è in parte responsabile anche dell'attuazione.

disposizioni normative del settore, che costituiscono il fondamento delle proposte di atti legislativi presentate dalla Commissione. La Commissione, l'AESA e le autorità nazionali competenti controllano reciprocamente l'applicazione di tali norme nei rispettivi settori di competenza.

Le norme comuni di sicurezza dell'aviazione civile si basano sulle norme e raccomandazioni adottate dall'ICAO, spesso rafforzandole. Tali norme sono state gradualmente estese all'intero settore del trasporto aereo, garantendo un livello elevato e uniforme di sicurezza in tutto il mercato dell'aviazione dell'UE.

Dal 1994 i principi dell'ICAO relativi alle inchieste sugli incidenti nel settore dell'aviazione civile sono stati trasposti nel diritto dell'UE (direttiva 94/56/CE, sostituita dal regolamento (UE) n. 996/2010). Le inchieste devono essere condotte in tutta indipendenza e concentrarsi esclusivamente sull'individuazione delle cause e sulla prevenzione di incidenti futuri, e non sull'attribuzione delle responsabilità. La stessa logica preventiva e non punitiva è insita nella regolamentazione relativa alla segnalazione di eventi legati alla sicurezza nell'aviazione civile (direttiva 2003/42/CE relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile, regolamento (CE) n. 1321/2007 che stabilisce le modalità per integrare in un repertorio centrale le informazioni sugli eventi nel settore dell'aviazione civile e regolamento (CE) n. 1330/2007 che stabilisce le modalità per la diffusione alle parti interessate delle informazioni sugli eventi nel settore dell'aviazione civile). Tali norme sono state sostituite nel 2014 da un regolamento concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile. Dal 2005 le anomalie riscontrate lungo la filiera del trasporto aereo devono essere dichiarate alle autorità nazionali competenti, le quali le segnalano quindi all'AESA, e le relazioni in materia sono conservate e divulgate a fini di analisi.

Dal 2003[4] l'aeronavigabilità degli aeromobili, incluse la progettazione, la costruzione e la manutenzione, è disciplinata dalle norme comuni. Nel 2008 le norme sono state estese alle operazioni aeree e alla formazione del personale navigante, con la definizione di procedure per il funzionamento degli aeromobili. Nel 2009 sono state ulteriormente estese alla sicurezza delle operazioni aeroportuali, alla gestione del traffico aereo e alla fornitura di servizi di navigazione aerea. Tutte queste norme si applicano sia agli aeromobili e alle loro parti sia alle organizzazioni e al personale incaricati della loro progettazione, costruzione, manutenzione e utilizzo, compresi gli aeromobili e i vettori dei paesi terzi che operano nell'Unione.

Nel 2015 la Commissione ha proposto che le norme comuni nel settore dell'aviazione civile fossero rafforzate per tener conto, tra l'altro, dello sviluppo di velivoli senza pilota (droni) e dell'interdipendenza tra la sicurezza aerea e altri settori quali la sicurezza e la protezione dell'ambiente. La proposta ha ampliato le competenze dell'AESA in settori quali la sicurezza (compresa la cibersicurezza) e l'ambiente. Ha inoltre suggerito di apportare alcune modifiche alla struttura dell'AESA, ad esempio con l'istituzione di un comitato esecutivo incaricato di assistere il consiglio di amministrazione e il

---

L'estensione delle norme comuni di sicurezza aerea e delle competenze dell'AESA in questi settori ha consentito di chiarire la ripartizione dei compiti: l'AESA è responsabile di elaborare la regolamentazione tecnica, mentre Eurocontrol è incaricato dei compiti operativi nell'ambito del "cielo unico europeo" (cfr. 3.4.8).

[4]Nel 1991 il regolamento (CE) n. 3922/91 ha realizzato l'armonizzazione minima dei requisiti tecnici grazie agli accordi raggiunti con difficoltà dalle JAA.

direttore esecutivo. È importante rilevare che sono state proposte due ulteriori fonti di entrate per l'AESA: le sovvenzioni e le tariffe di navigazione aerea per le mansioni connesse alla gestione del traffico aereo e ai servizi di navigazione aerea. A seguito di ampie discussioni tra il Parlamento e il Consiglio su tale proposta, nel 2008 è stato adottato il regolamento di base dell'AESA. Il regolamento di base dell'AESA è stato ulteriormente aggiornato nel 2018 con l'introduzione di disposizioni riguardanti i droni e la cibersicurezza e con l'estensione delle responsabilità dell'AESA.

Il programma SAFA (Safety Assessment of Foreign Aircraft), varato nel 1996 dalla Conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC)[5], era finalizzato ad armonizzare le ispezioni degli aeromobili stranieri (europei e non) allorché si trovano negli aeroporti degli Stati membri dell'ICAO, in modo da garantire la conformità ai requisiti minimi di sicurezza[6]. A partire dal 2006 la direttiva SAFA, successivamente sostituita dal regolamento di base dell'AESA del 2008, ha reso il programma SAFA obbligatorio per gli Stati membri dell'UE. Dal 2014 gli aeromobili dei paesi dell'AESA sono soggetti a ispezioni sulla base degli standard dell'Agenzia, che possono essere più restrittivi, nonché a ispezioni SACA (Safety Assessment of Community Aircraft) disciplinate dal regolamento che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative per quanto riguarda le operazioni di volo. L'AESA tiene un registro centralizzato dei rapporti di ispezione. Le carenze individuate possono tradursi in restrizioni operative e, in ultima analisi, nell'iscrizione dei vettori aerei interessati in una lista nera, il che comporta la loro effettiva esclusione dagli aeroporti dell'UE per motivi di sicurezza. La lista nera è stata introdotta nel 2005 dal regolamento relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo. Essa viene regolarmente aggiornata attraverso atti legislativi recanti modifica al regolamento sui vettori aerei soggetti a un divieto operativo e pubblicata affinché i passeggeri, i venditori di biglietti aerei e le autorità competenti siano 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'UE, tramite un'autorizzazione concessa dall'AESA conformemente al regolamento concernente le operazioni di volo di operatori di paesi terzi.

Il contenuto della lista nera dimostra la necessità di migliorare la sicurezza dell'aviazione civile in talune regioni del mondo. Per affrontare questo problema, l'UE collabora con l'ICAO e fornisce sostegno ai paesi che faticano a istituire sistemi di sicurezza aerea efficaci. Ciò ha portato alla creazione dell'Accordo sullo Spazio aereo comune europeo (ECAA) nel 2006, con l'obiettivo di integrare i paesi vicini all'UE dell'Europa sudorientale (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Kosovo), come pure la Norvegia e l'Islanda, nel mercato interno dell'aviazione dell'UE. L'ECAA ha notevolmente migliorato la connettività.

La Svizzera non fa parte dell'accordo ECAA ma ha concluso con l'UE un proprio accordo in materia di aviazione, vale a dire l'accordo sul trasporto aereo tra l'UE e la Svizzera, che integra la Svizzera nel mercato interno del trasporto aereo dell'UE.

---

[5]La CEAC è un raggruppamento informale di 44 autorità europee dell'aviazione civile responsabile di agevolare l'armonizzazione delle politiche e delle prassi come pure le relazioni internazionali, che tuttavia non dispone di poteri normativi.
[6]Ovverosia i requisiti di cui agli allegati 1 (Licenze del personale), 6 (Esercizio degli aeromobili) e 8 (Aeronavigabilità dell'aeromobile) della Convenzione di Chicago.

L'UE ha inoltre sottoscritto i seguenti accordi nel settore del trasporto aereo con l'obiettivo di definire un quadro normativo in relazione a vari ambiti, tra cui elevati standard di sicurezza, la tutela dei diritti dei passeggeri e la concorrenza:

— accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo con il Marocco (2006);

— accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo con la Giordania (2012);

— accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo con Israele (2013).

Per rafforzare le relazioni nel settore del trasporto aereo con i paesi del vicinato orientale, l'UE ha firmato accordi volti ad approfondire la cooperazione economica, normativa e istituzionale:

— accordo sullo spazio aereo comune con la Georgia (2010);

— accordo sullo spazio aereo comune con la Moldova (2012);

— accordo sullo Spazio aereo comune con l'Armenia (2021 — non ancora ratificato).

La cooperazione internazionale in materia di sicurezza aerea mira altresì a facilitare gli scambi di prodotti e di servizi, che possono essere ostacolati dalle differenze nelle norme tecniche nazionali. L'UE ha pertanto concluso accordi per il reciproco riconoscimento dei livelli di sicurezza con i principali partner nel settore dell'aviazione (Stati Uniti, Canada e Brasile). L'AESA, dal suo canto, ha concluso accordi di lavoro per progetti specifici con i partner industriali di paesi che non rientrano in siffatti accordi di reciproco riconoscimento. Di conseguenza i prodotti e i servizi coperti da tali accordi possono essere liberamente scambiati tra i paesi partecipanti.

Quando la cooperazione tra l'UE e i suoi Stati membri e un paese terzo mira al riconoscimento reciproco dei certificati, viene firmato un accordo bilaterale sulla sicurezza aerea. Finora l'UE ha concluso accordi di questo tipo con gli Stati Uniti, il Canada, il Brasile, la Cina e il Giappone. Nell'ottobre 2021 l'UE ha firmato un accordo sull'aviazione con l'Ucraina per promuovere standard elevati in settori quali la sicurezza aerea, la protezione e la gestione del traffico aereo.

Il 22 settembre 2020 la Commissione ha presentato una proposta volta ad aggiornare l'iniziativa "Cielo unico europeo", che è stata adottata dal Consiglio e dal Parlamento nell'autunno del 2024 attraverso il regolamento sul cielo unico europeo.

Il 29 novembre 2022 la Commissione ha adottato una strategia per i droni che definisce una visione e un piano per la futura crescita del mercato europeo dei droni. La strategia stabilisce i requisiti tecnici per gli aeromobili senza equipaggio o droni e si basa sul quadro di sicurezza dell'UE. Il nuovo piano illustra in che modo l'Europa può espandere le operazioni commerciali con droni offrendo nel contempo nuove opportunità per il settore dei droni.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento sostiene attivamente l'istituzione di un solido sistema europeo di sicurezza dell'aviazione civile, ponendo un'enfasi particolare sull'efficacia dell'AESA e sul diritto di informazione dei passeggeri.

Il Parlamento ha sempre considerato la direttiva SAFA uno strumento per chiamare le compagnie aeree a rispondere del loro operato rivelando pubblicamente i casi in

cui non rispettano le norme di sicurezza internazionali. Il Parlamento è inoltre del parere che la Commissione dovrebbe avere il potere di rendere applicabili in tutta l'Unione le misure imposte da uno Stato membro in seguito a un'ispezione SAFA. Tali posizioni hanno spianato la strada alla creazione della lista nera. Il Parlamento ha reso obbligatoria la pubblicazione della lista nera e ha stabilito che i passeggeri hanno diritto al rimborso o all'imbarco su un volo alternativo in caso di cancellazione di un volo a causa dell'iscrizione di una compagnia su tale lista.

Il Parlamento ha chiesto sin dall'inizio che l'AESA fosse indipendente nelle questioni tecniche e che le fossero attribuite responsabilità più ampie, che le sono state infine assegnate nel 2008. Il Parlamento ha dotato l'AESA di poteri coercitivi e dissuasivi effettivi autorizzandola a imporre ammende finanziarie proporzionali alle infrazioni. La commissione per i trasporti e il turismo invita regolarmente i rappresentanti dell'AESA a partecipare a scambi di opinioni su temi relativi alla sicurezza aerea, quali le interdipendenze tra la sicurezza dell'aviazione civile e vari fattori socioeconomici, il riconoscimento reciproco dei certificati e la cooperazione con l'amministrazione federale dell'aviazione degli Stati Uniti, l'integrazione degli aeromobili senza equipaggio nello spazio aereo dell'UE e gli effetti delle pandemie globali e dei conflitti militari sulla sicurezza aerea in Europa.

Nel 2016 il Parlamento ha inoltre accolto con favore la proposta della Commissione di rivedere il regolamento di base dell'AESA del 2008 al fine di raggiungere i massimi livelli di sicurezza nel settore dell'aviazione. Ha posto l'accento sulla necessità di adottare disposizioni che agevolino l'adeguamento dell'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 mantenere elevati livelli di sicurezza e rafforzare la sua influenza internazionale. L'ampio lavoro svolto dalla commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento ha contribuito a definire il nuovo regolamento di base dell'AESA, adottato nel 2018.

Altri importanti contributi del Parlamento europeo in questo settore includono:

— la risoluzione sull'uso sicuro dei sistemi aerei a pilotaggio remoto (RPAS) nel settore dell'aviazione civile (29 ottobre 2015);

— la risoluzione su una strategia per l'aviazione in Europa (16 febbraio 2017).

La presente nota tematica è stata redatta dal dipartimento tematico del Parlamento europeo Trasporti, occupazione e affari sociali. Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda alla pagina web della commissione per i trasporti e il turismo.

Maja STRNAD MESKO
03/2026