



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.1.2010
COM(2009)710 definitivo

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

sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2111/2005, relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e che abroga l'articolo 9 della direttiva 2004/36/CE

SEC(2009)1735

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2111/2005, relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e che abroga l'articolo 9 della direttiva 2004/36/CE

1. INTRODUZIONE

Il regolamento (CE) n. 2111/2005¹, relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità (in appresso l'"elenco comunitario") e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo è entrato in vigore il 16 gennaio 2006 e il regolamento (regolamento n. 473/2006 della Commissione)² che stabilisce le norme di attuazione relative all'elenco comunitario, il primo elenco basato su criteri generalmente riconosciuti, è stato adottato il 22 marzo 2006 ed è entrato in vigore il 24 marzo 2006 (regolamento della Commissione n. 474/2006)³. Da allora, l'elenco è stato aggiornato dodici volte.

La presente relazione analizza l'applicazione del regolamento (CE) n. 2111/2005 che istituisce l'elenco comunitario ai sensi dell'articolo 14 del suddetto regolamento.

I particolari relativi all'applicazione dei criteri comuni per la decisione in merito all'imposizione di un divieto operativo (totale o parziale) sui vettori aerei figurano nel documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2009) 1735.

2. 2006 - 2009: TRE ANNI DI ATTUAZIONE E APPLICAZIONE

Finora l'applicazione del regolamento 2111/2005 ha portato a 12 aggiornamenti⁴ dell'elenco comunitario. Tali aggiornamenti sono il risultato di un continuo monitoraggio delle prestazioni dei vettori aerei indipendentemente dalla loro nazionalità e dalla distribuzione geografica delle loro attività.

Dall'istituzione del primo elenco nel marzo 2006, la Commissione ha effettuato inchieste su più di 400 vettori aerei provenienti da più di 30 Stati.

Come prevede il regolamento (CE) n. 2111/2005, l'elenco comprende due allegati: un allegato A che riguarda i vettori aerei le cui attività commerciali sono soggette a divieto operativo totale sul territorio degli Stati membri e un allegato B che riguarda i vettori aerei le

¹ GU L 344 del 27.12.2005, pag. 15.

² GU L 84 del 23.3.2006, pag. 8.

³ GU L 84 del 23.3.2006, pag. 14.

⁴ Giugno 2006, ottobre 2006, marzo 2007, luglio 2007, settembre 2007 (in seguito all'imposizione di divieti operativi da parte di taluni Stati membri), novembre 2007, marzo 2008, luglio 2008, novembre 2008, aprile 2009, luglio 2009 e novembre 2009.

cui attività commerciali sono soggette a divieto operativo parziale o a restrizioni operative sul territorio degli Stati membri.

Al momento del suo dodicesimo aggiornamento (25 novembre 2009) l'elenco comunitario comprendeva 5 vettori individuali⁵, nonché tutti i vettori (almeno 228) certificati in 15 Stati non UE⁶ nell'allegato A e 8 vettori aerei⁷ nell'allegato B.

2.1. Istituzione e aggiornamento dell'elenco

Le decisioni e i pareri relativi alle proposte della Commissione si basano esclusivamente su considerazioni di sicurezza e sono sempre stati adottati per consenso. Con l'incessante cooperazione del Parlamento europeo e delle autorità aeronautiche nazionali degli Stati membri, la Commissione successivamente ha sempre adottato nei tempi più brevi possibili il progetto concordato, riducendo al minimo tutti i ritardi procedurali e amministrativi, rendendosi conto dell'importanza diretta e immediata che hanno queste misure per la sicurezza aerea e per i cittadini dell'UE che viaggiano in tutto il mondo.

Come prevede l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 2111/2005 in combinato disposto con l'articolo 4 del regolamento di attuazione (CE) n. 473/2006, ai vettori aerei interessati (assieme alle rispettive autorità di regolamentazione) vengono notificate l'intenzione di proporre il loro inserimento nell'elenco comunitario e le circostanze che hanno portato a tale decisione.

Tali vettori (assieme alle rispettive autorità di regolamentazione) sono invitati a presentare, entro un termine di dieci giorni, eventuali osservazioni o documenti che essi ritengano pertinenti ai fini della loro difesa. Ciò garantisce l'equità e la piena trasparenza della procedura.

La maggior parte dei vettori ha reagito prontamente a tali richieste, chiedendo anche di esporre e discutere il proprio caso personalmente con i competenti servizi della Commissione e i rappresentanti degli Stati membri (ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 473/2006). Inoltre, a tali vettori viene data la possibilità di un'audizione presso il comitato per la sicurezza aerea prima che venga presa una decisione definitiva in merito al loro inserimento nell'elenco comunitario. Finora tutti i vettori aerei proposti per l'inserimento nell'elenco comunitario sono stati sentiti prima che venisse presa una decisione.

Finora, non è stato imposto alcun divieto operativo senza aver prima concesso un'audizione al(ai) vettore(i) interessato(i), anche in casi di urgenza, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 4, paragrafo 3, rispettivamente dei regolamenti (CE) n. 2111/2005 e n. 473/2006, quando le decisioni di aggiornare l'elenco comunitario potevano essere adottate senza previa

⁵ Al 25 novembre 2009, ai sensi del regolamento [...] /2009 tutte le attività dei seguenti 5 vettori aerei sono vietate nella Comunità: Air Koryo della Repubblica democratica popolare di Corea; Air West del Sudan; Ariana Afghan Airlines dell'Afghanistan; Silverback Cargo Freighters del Ruanda e Siem Reap Airways International della Cambogia.

⁶ Benin, Djibouti, Guinea equatoriale, Indonesia, la Repubblica kirghisa, Liberia, Sierra Leone, Swaziland, la Repubblica democratica del Congo (DRC), la Repubblica del Congo, Sao Tome & Principe, Zambia nonché l'Angola (tranne il vettore aereo TAAG incluso nell'allegato B), Kazakistan (tranne il vettore aereo Air Astana incluso nell'allegato B) e Gabon esclusi tre vettori aerei Gabon Airlines, Afrijet e SN2AG inclusi nell'allegato B).

⁷ TAAG Angola Airlines, Air Astana del Kazakistan, Gabon Airlines, Afrijet e SN2AG del Gabon, Air Bangladesh, Air Service Comores, Ukraine Mediterranean Airlines dell'Ucraina.

audizione. Ciò in particolare quando si è stabilito che la prosecuzione dell'attività di un vettore aereo nella Comunità poteva costituire un grave rischio per la sicurezza.

Va osservato che, sebbene non sia previsto dalla normativa, le stesse possibilità vengono concesse a vettori aerei le cui attività sono totalmente o parzialmente vietate. Questo avviene attraverso la procedura di valutazione periodica della loro capacità di garantire un funzionamento sicuro, con la prospettiva di cancellarli dall'elenco basata sulla verifica del pieno rispetto delle pertinenti norme di sicurezza.

Negli ultimi tre anni sono state organizzate delle missioni conoscitive in loco, condotte da squadre di esperti forniti dagli Stati membri, dall'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) e dalla Commissione, allo scopo di verificare la situazione delle autorità dell'aviazione civile (anche per quanto riguarda i vettori aerei certificati da tali autorità) in più di 10 Stati. Tali missioni sono state organizzate ai fini dell'inserimento e dell'eventuale cancellazione di vettori aerei dall'elenco.

2.2. I criteri seguiti per imporre un divieto operativo totale o parziale

I criteri comuni per imporre un divieto operativo totale o parziale e per l'aggiornamento dell'elenco cancellando un singolo vettore o un gruppo di vettori aerei figurano nell'allegato al regolamento (CE) n. 2111/2005. Ognuno di questi criteri, da solo, o in combinazione con altri, può essere utilizzato come base per proporre l'inserimento o l'esclusione di un vettore o di un certo numero di vettori, dall'elenco.

I criteri stessi si basano tutti sulle pertinenti norme di sicurezza internazionali, definite all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2111/2005, vale a dire le norme stabilite dalla Convenzione di Chicago e i suoi allegati sotto gli auspici dell'ICAO (Organizzazione internazionale dell'aviazione civile) quando si tratta di vettori non europei e dell'*acquis* comunitario in materia di sicurezza aerea ove si tratti di vettori comunitari.

Come previsto agli articoli 1 e 2, il regolamento si applica a tutti i vettori che per ragioni di sicurezza sono sottoposti a divieto operativo nella Comunità, indipendentemente dalla nazionalità e dalla rete di attività. Inoltre il regolamento si applica solo ai vettori aerei impegnati nel trasporto aereo commerciale. Pertanto il regolamento si applica anche ai vettori aerei che non operano nella Comunità in quanto esso prescrive che i passeggeri siano informati, quando viaggiano all'interno e all'esterno della Comunità (articolo 11), se la compagnia aerea con la quale essi viaggiano è sottoposta a divieto operativo nella Comunità. In questo modo il regolamento persegue un duplice obiettivo: garantiscono che le compagnie aeree che non soddisfano i criteri comuni siano sottoposte a divieto operativo nella Comunità e informano i passeggeri europei in merito alle compagnie aeree sottoposte a divieto operativo, in tal modo tutelandoli quando viaggiano all'interno e all'esterno della Comunità.

I criteri comuni sono raggruppati in tre aree: a) prova obiettiva che dimostra le carenze del vettore aereo; b) mancanza di capacità o di volontà del vettore aereo di correggere le proprie carenze in materia di sicurezza e c) mancanza di capacità o di volontà dell'autorità dell'aviazione civile responsabile della sorveglianza del(i) vettore(i) aereo(i) in questione di correggere le carenze in materia di sicurezza.

2.3. Aggiornamento dell'elenco

L'articolo 4 del regolamento (CE) n. 2111/2005 permette alla Commissione, che agisce di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, di aggiornare l'elenco comunitario non appena ciò sia necessario. L'articolo 4 prevede inoltre che la Commissione decida almeno ogni tre mesi se sia opportuno aggiornare l'elenco comunitario. 10 aggiornamenti si sono basati su questo ciclo periodico.

L'articolo 6 del regolamento permette, in casi urgenti, ad uno Stato membro di reagire ad un problema di sicurezza imprevisto imponendo un divieto operativo immediato sul suo territorio. Quando gli Stati membri impongono divieti operativi (totali o parziali) sul loro territorio, il regolamento prevede che ne informino immediatamente la Commissione e chiedano di aggiornare l'elenco per verificare se tali divieti operativi parziali o totali debbano essere estesi a tutta la Comunità. Misure eccezionali, sotto forma di divieti parziali o totali a livello nazionale, sono state imposte 10 volte con un aggiornamento dell'elenco, adottato conformemente a questa procedura eccezionale, nel settembre 2007⁸, mentre altri divieti sono stati estesi alla Comunità durante aggiornamenti periodici.

L'articolo 5 del regolamento prevede la situazione in cui appare evidente che la prosecuzione dell'attività di un vettore aereo nella Comunità rappresenta un grave rischio per la sicurezza. Quando tale rischio non sia stato risolto in modo soddisfacente attraverso misure urgenti prese dallo(dagli) Stato membro(i) a norma dell'articolo 6, la Commissione può imporre provvisoriamente un divieto operativo ad un vettore aereo o modificare le condizioni di un divieto operativo già imposto ad un vettore aereo. Finora non sono state identificate situazioni di questo tipo e quindi non sono state imposte misure provvisorie.

2.4. Comunicazione e informazioni ai passeggeri

Il regolamento (CE) n. 2111/2005 attribuisce uguale importanza alle comunicazioni e informazioni ai passeggeri per quanto riguarda tali vettori in modo che possano tenerne conto quando preparano i loro spostamenti aerei.

Il regolamento stabilisce che tutti i passeggeri devono essere informati in merito all'identità del vettore aereo che opera un volo sul quale effettuano una prenotazione, quando tale volo parte o arriva in un aeroporto comunitario o è parte di un viaggio che inizia o finisce nel territorio di uno Stato membro. Inoltre, qualora il vettore operativo cambi dopo che è stata fatta la prenotazione, i passeggeri devono essere informati non appena possibile per quanto riguarda l'identità del nuovo vettore aereo che effettua una qualsiasi parte del viaggio in questione.

La Commissione ha preso varie iniziative per informare i passeggeri in merito al loro diritto ad essere informati a norma del regolamento (CE) n. 2111/2005, attraverso manifesti e pieghevoli distribuiti in tutti gli aeroporti comunitari.

Inoltre, per fornire informazioni specifiche concernenti l'identità dei vettori aerei soggetti a divieto operativo comunitario, la Commissione ha istituito un sito web dedicato⁹, che viene aggiornato ogniqualvolta interviene un aggiornamento dell'elenco comunitario. Secondo gli

⁸ Italia e Germania (nei confronti di Ukrainian Mediterranean Airlines – Ucraina) e Regno Unito (nei confronti di Mahan Air – Iran).

⁹ <http://ec.europa.eu/transport/air-ban>

obblighi imposti dal regolamento, le autorità aeronautiche nazionali degli Stati membri intraprendono inoltre diverse iniziative per informare i passeggeri in merito ai loro diritti e forniscono diversi collegamenti per ottenere informazioni più approfondite sul sito web della Commissione.

Inoltre, a più di 40 000 agenti di viaggio nell'UE vengono immediatamente notificate eventuali modifiche dell'elenco comunitario in modo da poter informare i loro clienti di conseguenza come prevede il diritto comunitario. Tali informazioni li mettono in una posizione migliore per poter offrire alternative adeguate ai propri clienti il cui programma di viaggio è stato modificato dal divieto operativo imposto ad un vettore aereo. Collegamenti di questo tipo sono stati istituiti con i gruppi di pressione (lobbies) degli agenti di viaggio internazionali, con le organizzazioni aeroportuali e di compagnie aeree regionali e internazionali, con le autorità aeronautiche nazionali non europee e con vari settori dei mezzi di informazione che si concentrano sul trasporto aereo (tra cui una serie di siti volontari gestiti da appassionati della sicurezza aerea), il turismo e i diritti dei consumatori. La Commissione ribadisce la propria gratitudine a tutte le suddette parti per il loro sostegno nell'assicurare la diffusione più ampia possibile dell'elenco comunitario nell'interesse generale della sicurezza aerea europea ed internazionale.

Inoltre, il nuovo regolamento su un codice di condotta per sistemi di prenotazione informatici (*computerised reservation systems: CRS*), adottato nel gennaio 2009, ha completato queste disposizioni garantendo che: a) i voli operati da vettori aerei che figurano nell'elenco comunitario devono essere chiaramente e specificamente identificati nelle visualizzazioni dei CRS e b) i venditori con sistema CSR devono inserire nella visualizzazione CRS un simbolo specifico identificabile dagli utenti ai fini dell'informazione dei passeggeri sull'identità del vettore aereo effettivo di cui al regolamento (CE) n. 2111/2005.

In questo contesto la Commissione ha stabilito canali di comunicazione in modo che i CSR vengano informati in modo dettagliato, chiaro e tempestivo ogniqualvolta l'elenco comunitario viene aggiornato.

3. UNA VALUTAZIONE DEL FUNZIONAMENTO DEL REGOLAMENTO NELLA PRATICA

L'introduzione e lo sviluppo dell'elenco comunitario negli ultimi tre anni può essere descritto come una storia di successo sotto ogni punto di vista. Esso è ora considerato a livello internazionale uno strumento efficace per garantire un elevato livello di sicurezza a favore del pubblico dei viaggiatori, attraverso la pubblicazione delle pertinenti norme di sicurezza.

3.1. La natura temporanea del divieto

Vi è stata una serie di casi in cui vettori aerei soggetti a divieto operativo hanno riconosciuto che le loro prestazioni sul piano della sicurezza erano scese sotto le norme internazionali riconosciute e hanno avviato, dimostrandone il completo successo, delle azioni correttive. Di conseguenza questi vettori aerei sono stati cancellati dall'elenco. Questo dimostra che il divieto è una misura temporanea e proporzionata, mantenuta solo finché un vettore aereo soggetto a divieto (o a restrizioni) può dimostrare di aver corretto in modo sostenibile tutte le carenze in materia di sicurezza precedentemente individuate e opera ora in conformità alle norme di sicurezza pertinenti. Ciò è avvenuto quando i vettori aerei sono stati inclusi nell'elenco comunitario in seguito a carenze in materia di sicurezza individuate dall'autorità dell'aviazione civile del loro Stato. In tali casi i progressi compiuti da vettori aerei e dalle loro

autorità competenti per la certificazione e l'esercizio della sorveglianza delle loro attività, ha portato alla rimozione del divieto operativo totale sulle loro attività e in taluni casi al trasferimento all'allegato B.

La natura temporanea di un divieto totale o parziale è assicurata dal continuo monitoraggio delle prestazioni di vettori aerei soggetti a divieto operativo. Questo viene ottenuto attraverso comunicazioni regolari dei vettori aerei soggetti a divieto operativo e delle loro autorità, lo scambio di informazioni con le autorità di altri Stati non UE e organizzazioni internazionali, nonché missioni conoscitive organizzate per verificare il completamento di azioni identificate in programmi di azioni di recupero. Tutte queste informazioni vengono continuamente messe a disposizione del comitato per la sicurezza aerea consentendogli di arrivare a pareri pienamente informati in merito al livello di sicurezza dei vettori interessati nonché delle loro autorità.

Su un aspetto diverso ma pur sempre collegato, numerosi vettori vengono regolarmente "cancellati" dall'elenco comunitario in conseguenza della loro cessata attività e della revoca del loro certificato di operatore aereo da parte delle rispettive autorità di regolamentazione, in molti casi come risultato diretto del divieto operativo comunitario.

3.2. Effetto preventivo e dissuasivo

In molti casi gli Stati, quando vengono presentate da parte della Commissione prove di gravi carenze in materia di sicurezza riguardanti uno o più dei loro vettori aerei, hanno agito proattivamente sospendendo il certificato di operatore aereo dei vettori in questione o imponendo severe restrizioni alla loro attività nello spazio aereo degli Stati membri. Successivamente tali Stati hanno avviato approfondite azioni di intervento fino a quando hanno potuto verificare che i loro vettori hanno attuato adeguate azioni correttive in grado di impedire il ripetersi delle carenze in materia di sicurezza precedentemente individuate. In questa fase la sospensione o le severe restrizioni sono state tolte. Questa procedura, nella quale i casi vengono risolti attraverso una collaborazione tra la Commissione e le parti interessate senza la necessità di ricorrere ad un divieto come misura punitiva di ultima istanza, rappresenta una tendenza in crescita.

3.3. Rilevanza mondiale

Una chiara indicazione della rilevanza attribuita all'elenco comunitario oltre i confini europei, è la decisione presa da un certo numero di Stati non europei di tener conto volontariamente dell'elenco come viene aggiornato e pubblicato dalla Commissione; il che significa che i vettori inseriti nell'elenco comunitario vengono considerati non conformi alle pertinenti norme di sicurezza e sono quindi sottoposti a divieto operativo anche da questi Stati quando operano sul loro territorio.

L'importanza sempre crescente dei risultati delle relazioni sugli audit USOAP dell'ICAO per l'aggiornamento dell'elenco comunitario ha inoltre dimostrato che la Comunità ha imposto dei divieti operativi sui vettori aerei di Stati le cui prestazioni sono caratterizzate da un elevato livello di non conformità agli standard e alle pratiche raccomandate dell'ICAO (SARPS) o quando, in conseguenza degli audits dell'ICAO, sono state espresse gravi preoccupazioni in materia di sicurezza, a norma dell'articolo 54 della Convenzione di Chicago. L'applicazione del regolamento 2111/2005 ha dimostrato che la Comunità si è sforzata di applicare norme di sicurezza internazionali imponendo ai vettori aerei e alle autorità responsabili per la sorveglianza della loro sicurezza di correggere in modo soddisfacente le carenze in materia di

sicurezza identificate nelle relazioni sugli audit USOAP prima che essi possano riprendere (o iniziare) l'attività nella Comunità europea.

Va osservato che gli Stati, per i quali la procedura USOAP dell'ICAO ha rivelato che hanno notevoli problemi nell'applicazione dei loro obblighi di sorveglianza in materia di sicurezza (cioè più del 75% di SARPS dell'ICAO non applicate), inclusi quelli per i quali l'ICAO ha espresso notevoli preoccupazioni sul piano della sicurezza, hanno visto i loro vettori aerei sottoposti a divieto operativo totale nella Comunità. In questo senso, quando le relazioni USOAP dell'ICAO mostrano una mancanza di applicazione delle norme di sicurezza particolarmente elevata, unitamente a notevoli preoccupazioni sul piano della sicurezza, l'inserimento nell'elenco comunitario costituisce la risposta comune degli Stati membri ad applicare le disposizioni della Convenzione di Chicago che richiedono che certificati, licenze e dotazioni siano riconosciuti dagli Stati contraenti quando vengono rilasciati sulla base di requisiti che sono uguali o al di sopra degli standard minimi dell'ICAO.

Attraverso scambi regolari di informazioni in materia di sicurezza con l'ICAO la Commissione ha potuto ulteriormente perfezionare la propria conoscenza della situazione sotto il profilo della sicurezza in varie regioni del mondo ed essere in grado di adeguare, se necessario, i propri progetti di assistenza tecnica.

Dall'istituzione del primo elenco comunitario, quando il monitoraggio continuo della situazione in materia di sicurezza in qualsiasi paese ha dimostrato che persistono carenze in materia di sicurezza, nonostante l'attuazione di progetti di assistenza tecnica da parte dell'ICAO, di altre organizzazioni regionali o della Commissione, il divieto delle attività di vettori aerei è rimasto la misura precauzionale di ultima istanza.

3.4. Una più stretta cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali

L'elenco comunitario ha favorito una più stretta cooperazione tra la Comunità e i paesi non UE nonché le organizzazioni internazionali, allo scopo di verificare la conformità dei vettori aerei con le norme di sicurezza pertinenti e quindi migliorare la sorveglianza della sicurezza aerea internazionale in generale.

In questo contesto, inoltre la Commissione coopera strettamente con il segretariato dell'ICAO e la Commissione per la navigazione aerea per garantire una migliore comprensione dei progetti intrapresi dall'ICAO in varie regioni del mondo (progetti COSCAP). Questa cooperazione consente inoltre alla Commissione di ottenere una migliore comprensione della valutazione dell'ICAO della situazione sotto il profilo della sicurezza dei vari paesi che sono stati sottoposti ad audit nell'ambito del programma USOAP e in particolare avere informazioni sui risultati della continua attività di monitoraggio degli sviluppi in questi Stati attraverso la loro cooperazione con gli uffici regionali dell'ICAO.

Inoltre, dal 2005 la Commissione contribuisce finanziariamente ai vari progetti condotti dall'ICAO (Progetti COSCAP). Generalmente, i progetti sono principalmente diretti a migliorare la sicurezza aerea, promuovere l'adozione di norme di sicurezza aerea internazionali e l'armonizzazione/convergenza delle norme, offrire una formazione al personale amministrativo dell'aviazione civile e ulteriore assistenza per quanto riguarda le attività, gli aeroporti, la gestione del traffico aereo e l'ambiente.

Complessivamente, la Commissione persegue progetti di assistenza tecnica tenendo presenti gli obiettivi in materia di sicurezza dell'ICAO per il periodo 2008-2011 e al fine di aiutare le

autorità dell'aviazione civile di altri Stati aderenti all'ICAO ad attuare con coerenza gli standard internazionali costruendo la loro capacità di esercitare una sorveglianza efficiente in materia di regolamentazione.

4. INSEGNAMENTI PER IL FUTURO

L'applicazione dell'elenco comunitario ha dimostrato, da un lato, di essere uno strumento di successo nel contribuire ad assicurare un elevato livello di sicurezza nella Comunità. D'altro canto questo strumento non può essere visto come una copertura completa per le prestazioni di sicurezza delle compagnie aeree. Esso presenta una duplice limitazione: 1) l'inserimento nell'elenco comunitario dipende da informazioni disponibili e verificabili; 2) l'inserimento nell'elenco comunitario costituisce un divieto operativo solo in Europa, mentre le compagnie aeree soggette a divieto operativo continuano a volare in altre regioni del mondo. Pertanto deve essere promosso lo scambio di informazioni verificabili e affidabili ed essere ulteriormente rafforzato a livello internazionale.

In effetti l'applicazione dell'elenco comunitario negli ultimi tre anni ha dimostrato che l'obiettivo di istituire e mantenere un elevato livello di sicurezza nel mondo può essere raggiunto solo se le norme di sicurezza dell'ICAO sono effettivamente osservate. Pertanto devono essere adottate adeguate iniziative per garantire che queste norme siano effettivamente osservate sia a livello dello Stato che dai singoli vettori aerei.

Vi sono quindi numerose aree dove la Commissione intende sviluppare ulteriormente la propria politica sotto il profilo delle misure interne ed esterne.

A. Misure interne

1. Perfezionare il quadro regolamentare per l'imposizione/rimozione dei divieti operativi

La valida esperienza acquisita negli ultimi tre anni con l'applicazione del regolamento (CE) n. 2111/2005 ha inoltre dato adito ad una serie di esempi concernenti la sua applicazione che richiedono disposizioni più dettagliate.

La Commissione avvierà quindi, contemporaneamente alle sue attività a livello internazionale, la formulazione di disposizioni più dettagliate attraverso un emendamento alla legislazione di attuazione. Tali proposte serviranno a chiarire determinati aspetti del regolamento come: le iniziative che devono prendere gli Stati membri dove si sia avuto un tentativo di violare il divieto operativo comunitario (incluso il sorvolo); definizioni di voli che non sono colpiti da un divieto operativo (ad esempio, voli di trasporto, voli di ispezione, voli privati, voli di Stato, voli tecnici, ecc.); e una modalità per registrare la decisione presa da vari paesi terzi per limitare il certificato di operatore aereo dei loro vettori per quanto riguarda i voli nell'Unione europea.

2. Rafforzare il programma SAFA della CE

Miglioramenti apportati al funzionamento del programma SAFA nel 2008, hanno aiutato la Commissione e gli Stati membri a capire meglio la prestazione di vari vettori. Tali miglioramenti hanno incluso analisi regolari delle informazioni nelle banche dati dell'EASA, l'armonizzazione delle formazione e delle qualifiche degli ispettori e l'introduzione di ispezioni "mirate". I controlli a terra degli aeromobili effettuati nell'ambito del programma

SAFA della CE, in particolare la fissazione di priorità di tali ispezioni, si sono dimostrati uno strumento efficiente per individuare le carenze in materia di sicurezza e consentire agli Stati membri di reagire prontamente per ridurre eventuali rischi. La Commissione mira quindi a perfezionare ulteriormente gli strumenti giuridici esistenti introducendo un numero minimo di ispezioni da parte degli Stati membri per rafforzare l'affidabilità dei risultati di tali ispezioni.

3. Modernizzare il sistema CE per quanto riguarda le indagini sugli incidenti

Le informazioni derivanti dalle indagini su incidenti e inconvenienti sta diventando una fonte di informazioni sempre più utilizzata nell'ambito dell'aggiornamento dell'elenco comunitario. Dalla sua entrata in vigore, la direttiva 94/56/CE relativa alle inchieste sugli incidenti ha dimostrato che vi sono molte più differenze nelle capacità investigative degli Stati membri dell'UE rispetto alla situazione esistente nel 1994. Il quadro istituzionale e giuridico per la sicurezza aerea nell'UE è notevolmente cambiato dall'adozione di questa direttiva. Gli aeromobili e la relativa tecnologia diventano sempre più complessi, il che significa anche che le inchieste sugli incidenti aerei richiedono conoscenze e risorse decisamente più diversificate e specializzate rispetto ad una decina di anni fa.

La Commissione ha adottato il 29 ottobre delle proposte (COM(2009) 611 definitivo) per modernizzare il quadro giuridico esistente relativo alle inchieste sugli incidenti aerei e migliorare la capacità investigativa dell'Europa proponendo la creazione di una rete di organismi di inchiesta sugli incidenti, chiarire il ruolo dell'EASA in questo settore, migliorare l'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza, migliorare la protezione delle informazioni sensibili in materia di sicurezza e stabilire delle norme comuni relative alla disponibilità degli elenchi dei passeggeri.

4. Incrementare le attività e i progetti di assistenza tecnica

L'applicazione del regolamento (CE) n. 2111/2005 ha dimostrato che mentre il divieto operativo di un vettore o di un gruppo di vettori è necessario per ridurre i rischi alla sicurezza, possono anche essere introdotte delle misure appropriate di assistenza tecnica dirette ad agevolare il compito delle autorità dell'aviazione civile responsabili della supervisione di tali vettori.

La Commissione resta impegnata in vari progetti di assistenza tecnica per aiutare le autorità dell'aviazione civile a superare i loro problemi nel modo più efficace. Essa intende proseguire e ampliare ulteriormente le proprie attività in materia di assistenza tecnica, in particolare nel continente africano, con il sostegno dell'EASA. Questo dovrebbe inoltre contribuire all'istituzione di partenariati privilegiati con le autorità dell'aviazione civile per garantire un livello elevato ed uniforme di sicurezza aerea e ridurre i costi amministrativi nel settore aeronautico.

A livello internazionale, la Commissione intende sostenere ulteriormente gli sforzi dell'ICAO nell'affrontare le necessità dell'aviazione civile internazionale nel quadro del piano globale di sicurezza aerea migliorando il coordinamento degli sforzi complessivi per aiutare i paesi a rafforzare i rispettivi livelli di sicurezza, in particolare quelli per i quali l'ICAO esprime gravi preoccupazioni in materia di sicurezza e quelli per i quali le relazioni di audit mostrano un livello elevato di mancata applicazione delle norme di sicurezza internazionali. Questo dovrebbe portare a un'armonizzazione globale nel settore della sicurezza e migliorare l'efficienza dei progetti di assistenza tecnica attraverso un coordinamento coerente, inclusi

importanti programmi regionali come il “Piano regionale approfondito per la sicurezza aerea in Africa”.

B. Misure internazionali

1. Legami più forti con i paesi terzi

L'applicazione dell'elenco comunitario ha dimostrato che la sicurezza può essere considerata un “catalizzatore” nello sviluppo delle relazioni nel settore aeronautico con i paesi terzi. La Comunità ha beneficiato notevolmente della cooperazione continua con i partner. Pertanto la Commissione cercherà di costruire dei forti legami con partner che condividono gli stessi obiettivi.

La Commissione intende rafforzare la propria cooperazione con partner strategici al fine di facilitare lo scambio di dati in materia di sicurezza e istituire una rete di interlocutori fidati per valutare non solo gli aspetti relativi alla sicurezza delle varie organizzazioni attive nella costruzione, nel funzionamento, nella manutenzione e nella formazione, ma anche l'applicazione di programmi di sicurezza a livello di Stato. Tale cooperazione dovrebbe inoltre includere lo scambio di dati di sicurezza comparabili relativi ai controlli a terra degli aeromobili, il cui obiettivo consiste nell'allineare il più possibile il formato complessivo del sistema di comunicazione dei dati in materia di sicurezza per migliorare l'importanza dei dati utilizzati.

Oltre alla cooperazione nel settore dello scambio di informazioni, tali legami dovrebbero incoraggiare la convergenza tra la valutazione fatta e le iniziative prese per porre rimedio alle carenze individuate da paesi terzi.

2. Ampliare lo scambio di dati in materia di sicurezza

Poter disporre di dati di sicurezza affidabili e verificabili è al centro dell'applicazione del regolamento 2111/2005. Gli scambi di dati in materia di sicurezza relativi alla prestazione dei vettori aerei, lo Stato di immatricolazione dell'aeromobile e il livello di attività di sorveglianza effettuate dalle autorità ha consentito spesso l'adozione nella Comunità di misure finalizzate a riflettere quelle prese da altri paesi.

Tuttavia, tali scambi hanno anche dimostrato che i dati di sicurezza devono essere tracciabili, oggettivi, quantificabili e basati su una interpretazione comune dei criteri da cui dipendono per poter essere utilizzati come indicatori di prestazioni affidabili.

I pertinenti requisiti ICAO (Allegato 6, Parte I, 4.2.2.2) sono stati modificati dopo il novembre 2008 per garantire che gli Stati contraenti abbiano l'obbligo di istituire un programma che preveda procedure per la sorveglianza dell'attività dei vettori aerei stranieri nel loro territorio e per prendere le iniziative appropriate. Pertanto, i risultati del programma SAFA CE utilizzato nell'applicazione del regolamento (CE) n. 2111/2005 mostra che la Comunità è ben attrezzata per cooperare con Stati non UE proponendo di sviluppare, a livello internazionale, un programma per i controlli a terra degli aeromobili seguendo procedure che siano note alla Comunità. Questo consentirebbe di armonizzare e standardizzare le informazioni ottenute da questi controlli. In questo modo si renderebbero interscambiabili e promuoverebbero ulteriormente la cooperazione tra gli Stati a favore di decisioni oggettive in merito alle prestazioni in materia di sicurezza dei vettori aerei.

3. Divieto operativo a livello mondiale di vettori aerei non sicuri

Nel periodo di applicazione del regolamento (CE) n. 2111/2005 è divenuto evidente quanto agli Stati membri, i partner SEE e la Svizzera, basino le rispettive decisioni in materia di sicurezza sui risultati delle ispezioni (audits) in materia di sicurezza dell'ICAO effettuate nell'ambito del programma USOAP.

È precisamente seguendo un monitoraggio continuo dei vari rimedi adottati dai vettori aerei e dalle autorità dell'aviazione civile che i divieti operativi sono stati non solo imposti ma anche rimossi. Inoltre, nei paesi nei quali l'ICAO esprime gravi preoccupazioni in materia di sicurezza in seguito a audit dell'ICAO o dove le relazioni di audit rivelano gravi e numerose carenze, la Commissione intende continuare a garantire che compagnie aeree certificate in tali paesi non siano autorizzate a volare nella Comunità fino a quando le loro autorità non siano in grado di garantire la conformità alle norme ICAO. Il divieto operativo (parziale o totale di alcuni o di tutti i vettori aerei autorizzati in uno Stato) rimane la linea di azione necessaria quando la cooperazione non è sufficiente per ridurre i rischi per la sicurezza.

L'applicazione del regolamento (CE) n. 2111/2005 ha dimostrato che la comunità internazionale deve seguire con coerenza le norme e le pratiche raccomandate dell'ICAO (SARPS). Al fine di promuovere il rispetto di tali norme, la Commissione intende proporre che, nell'ambito delle sue competenze a norma dell'articolo 54 della Convenzione di Chicago, il Consiglio dell'ICAO proceda a:

- (a) esprimere pubblicamente gravi preoccupazioni in materia di sicurezza sollevate in seguito a degli audit USOAP per l'informazione del pubblico in generale;
- (b) determinare un rischio accettabile per la sicurezza oltre il quale deve essere raccomandato che gli Stati cancellino il riconoscimento di certificati di vettori aerei che sono stati autorizzati in Stati nei quali la mancata applicazione delle norme ICAO li colloca oltre tale soglia;
- (c) adottare una decisione affinché l'ICAO assuma un ruolo più attivo nel coordinare le attività di assistenza dei "donatori" principali per migliorare la situazione della sicurezza in seguito ai suoi audit.

Una iniziativa simile deve promuovere il rispetto delle norme di sicurezza internazionali da parte di tutti gli Stati contraenti dell'ICAO garantendo un elevato livello di sicurezza nel mondo e non solo dove si applicano degli strumenti giuridici, come il regolamento. Essa fungerebbe in pratica come un elenco internazionale di vettori soggetti a divieto operativo.

Le proposte dirette a rafforzare le attività internazionali in tutte le aree della sicurezza aerea saranno ulteriormente sviluppate e presentate alla prossima Conferenza internazionale sulla sicurezza organizzata dall'ICAO nel marzo 2010, come il contributo europeo a tale evento. Questa conferenza dovrebbe preparare il terreno allo sviluppo di una nuova politica per la sicurezza e portare a decisioni ambiziose nel quadro dell'ICAO durante la sua assemblea generale del settembre 2010.