



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.10.2009
SEC(2009) 1478 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**in materia di inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore
dell'aviazione civile**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

COM(2009) 611 definitivo
SEC(2009) 1477

1. IL CONTESTO

La presente valutazione di impatto analizza le diverse opzioni strategiche volte ad assistere la Commissione nella revisione della direttiva del Consiglio 94/56/CE del 21 novembre 1994¹ e della direttiva 2003/42/CE².

Essa consegue dalle raccomandazioni del "Gruppo di esperti incaricato di fornire pareri alla Commissione sulla strategia da seguire in materia di incidenti nel settore dei trasporti" (Gruppo di esperti)³, dagli studi e le relazioni, dalle consultazioni degli Stati membri (SM) e degli attori interessati, nonché dalle raccomandazioni sul "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi"⁴.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Attuale quadro normativo

Nell'aviazione civile permangono tradizioni consolidate in materia di inchieste su incidenti e segnalazione di eventi. L'obbligo di condurre inchieste sugli incidenti è contenuto nella Convenzione di Chicago del 1944.

Riconoscendo l'importanza di effettuare sugli incidenti, l'UE ha adottato la direttiva 94/56/CE mentre la direttiva 2003/42/CE sulla segnalazione di eventi è stata adottata nel 2003.

Esse hanno contribuito in misura significativa all'armonizzazione della prevenzione degli incidenti.

2.2. L'esigenza di un cambiamento

L'attuale sistema in vigore nella Comunità funziona al di sotto del livello ottimale. La direttiva 94/56/CE, che ha ormai 15 anni, non risponde più ai requisiti dell'UE e degli SM:

- (1) vi sono oggi maggiori divergenze nelle capacità di inchiesta degli SM rispetto al 1994, a causa soprattutto degli allargamenti dell'UE del 2004 e del 2007;
- (2) gli aeromobili diventano sempre più complessi e le inchieste sugli incidenti richiedono sempre maggiori conoscenze e risorse;
- (3) negli ultimi dieci anni il mercato comune dell'aviazione dell'UE è cresciuto per dimensioni e complessità;
- (4) un tale incremento della complessità del mercato unico dell'aviazione ha comportato maggiori responsabilità della Comunità nel settore della sicurezza aerea e l'istituzione dell'EASA;
- (5) l'UE e gli SM hanno acquisito una notevole esperienza pratica dal 1994, che dovrebbe essere utilizzata per rafforzare l'attuale sistema.

¹ GU L 319 del 12.12.1994, pag. 14.

² GU L 167 del 4.7.2003, pag. 23.

³ Relazione finale del gruppo di esperti incaricato di fornire pareri alla Commissione sulla strategia da seguire in materia di incidenti nel settore dei trasporti; Bruxelles 3.7.2006; istituito sulla base della decisione CE/425/2003 della Commissione, GU L 144 del 12.6.2003, pag. 10.

⁴ Il programma è stato avviato nel gennaio 2007 nell'ambito della strategia per legiferare meglio nell'UE della Commissione.

2.3. Problemi specifici

Manca di capacità investigativa uniforme

Sebbene l'UE nel suo insieme disponga di sufficiente capacità investigativa, le risorse disponibili non vengono utilizzate in modo efficiente. Gli SM più piccoli mancano di risorse adeguate e una mancanza di uniformità si registra anche per quanto riguarda l'esperienza e le qualifiche degli investigatori e delle Autorità investigative sulla sicurezza nazionali (AISN).

Tensioni tra le inchieste sulla sicurezza e altri procedimenti

Sebbene il principio delle inchieste indipendenti sulla sicurezza sia accettato e riconosciuto in linea teorica, permangono delle tensioni tra le AISN e le autorità giudiziarie, il che non permette sempre di garantire l'indipendenza delle inchieste e la protezione delle informazioni sensibili raccolte.

Manca di chiarezza del ruolo della Comunità nelle inchieste sulla sicurezza

Una questione di fondamentale importanza è il ruolo della Comunità nelle inchieste sugli incidenti. L'EASA, che svolge per conto degli SM le funzioni e i compiti dello Stato di progettazione, costruzione e immatricolazione relativi all'approvazione di progetto, è stata istituita nel 2002. Questo ha accresciuto notevolmente il ruolo e le responsabilità della Comunità in materia di sicurezza aerea.

Questi cambiamenti incidono sulla divisione delle responsabilità tra gli SM e la Comunità, ma le loro conseguenze finora non si sono ancora riflesse sulle modalità con cui le inchieste vengono organizzate. Come è stato confermato da un recente audit dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile sull'EASA, questo crea dei rischi inaccettabili sul piano della sicurezza, soprattutto per il motivo che l'Agenzia è responsabile della certificazione degli aeromobili.

Carenze nell'attuazione delle raccomandazioni in materia di sicurezza

Continua a mancare nell'UE un'impostazione coerente per quanto riguarda l'elaborazione e l'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza derivanti dalle inchieste. Non esiste una norma comune per la registrazione delle risposte e il monitoraggio dei progressi delle iniziative adottate in risposta ad una raccomandazione in materia di sicurezza.

L'assistenza alle famiglie delle vittime di incidenti aerei e alle loro famiglie

Anche se gli incidenti aerei nell'aviazione civile sono relativamente rari, quando si verificano possono provocare un numero elevato di vittime. Le vittime e le loro famiglie dovrebbero ricevere un'assistenza adeguata. È necessaria pertanto una pianificazione per garantire che l'assistenza necessaria non superi le risorse disponibili.

Inoltre se non sono attuate e regolarmente testate delle procedure appropriate, può diventare difficile garantire una rapida disponibilità degli elenchi di tutti i passeggeri presenti a bordo, essenziali per facilitare le operazioni di ricerca e salvataggio, identificazione e comunicazione alle famiglie.

3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La competenza comunitaria nella regolamentazione delle inchieste sugli incidenti e la segnalazione di eventi è stata istituita dalle direttive 94/56/CE e 2003/42/CE.

Ulteriori interventi possono essere giustificati solo se l'azione proposta potrebbe non essere attuata in misura sufficiente dagli SM.

L'azione comunitaria è necessaria e giustificata al fine di:

- garantire la necessaria uniformità di azione in materia di sicurezza aerea;
- permettere di affrontare le inefficienze istituzionali, vale a dire chiarire il ruolo dell'EASA e della Commissione nelle inchieste sugli incidenti.

3.1. Il valore aggiunto dell'azione comunitaria

L'azione della Comunità comporterebbe ulteriori benefici:

- migliorando la capacità investigativa dell'UE;
- riducendo le tensioni tra le autorità coinvolte nell'inchiesta;
- aggiornando il quadro normativo relativo alle inchieste;
- rafforzando l'attuazione uniforme delle raccomandazioni in materia di sicurezza;
- rafforzando la protezione dei diritti delle vittime e delle loro famiglie.

3.2. La proporzionalità dell'azione comunitaria

Qualsiasi intervento comunitario deve essere proporzionato e deve affrontare solo quei problemi che non possono essere risolti in modo adeguato dagli SM.

Dati i limiti della capacità investigativa delle Autorità investigative nazionali sugli incidenti, la Comunità e le risorse nazionali devono concentrarsi su inchieste di eventi da cui si possono ottenere i maggiori benefici sotto il profilo della sicurezza.

4. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA

L'obiettivo delle opzioni strategiche presentate è il miglioramento della sicurezza aerea, coerentemente con gli obiettivi strategici illustrati nella revisione di medio termine del Libro bianco sui trasporti della CE del 2001.

Le inchieste sugli incidenti richiedono inoltre la certezza del diritto. Quando si verifica un incidente devono essere noti in anticipo i ruoli e i diritti e gli obblighi di tutte le parti. Uno degli obiettivi fondamentali della Comunità deve essere quindi rafforzare la necessaria certezza giuridica.

Per chiarire tutte le circostanze di un incidente le autorità investigative nazionali devono essere oggettive, imparziali e in grado di resistere a interferenze politiche o ad interferenze o pressioni di altro tipo. Il loro unico obiettivo deve essere il miglioramento della sicurezza e l'inchiesta deve essere indipendente da altre procedure che potrebbero confliggere con le sue finalità. È quindi importante che il principio di indipendenza delle inchieste sia pienamente rispettato da tutte le opzioni analizzate nella presente valutazione di impatto.

5. OPZIONI STRATEGICHE

La valutazione d'impatto considera quattro possibili opzioni:

Opzione 1 "Scenario di base – Status quo"

Tale opzione è uno scenario di riferimento, nel quale non verrebbero intraprese nuove iniziative oltre a quelle già in atto. Basato sulle prove disponibili, tale scenario

non consentirebbe di soddisfare nessuno degli obiettivi strategici e non sarebbe accettabile sotto il profilo della sicurezza pubblica.

Opzione 2 "Promozione della cooperazione volontaria"

Nell'ambito di questa opzione la Comunità promuove la cooperazione volontaria tra le autorità investigative nazionali. Essa non comporta nuove iniziative legislative.

Si basa sulle risorse degli SM e sulle esperienze del gruppo informale delle autorità investigative nazionali ("il Consiglio delle autorità investigative europee sulla sicurezza aerea"). La Commissione dovrebbe avviare un dialogo con questo raggruppamento. Un appoggio specifico alla Commissione potrebbe essere fornito attraverso una sovvenzione per gestire una serie di funzioni centrali, vale a dire un meccanismo per la condivisione delle risorse o il coordinamento della formazione.

Opzione 3 "Rete europea delle autorità investigative sulla sicurezza dell'aviazione civile"

Questa opzione, analoga a quella precedente, si basa sulla promozione della cooperazione volontaria e sulle risorse disponibili negli SM. In questo caso, tuttavia, il mandato del gruppo delle autorità investigative nazionali, trasformato in una Rete europea delle autorità investigative sulla sicurezza nel settore dell'aviazione civile ("la Rete"), è contenuto in un quadro giuridicamente vincolante.

"La Rete" contribuirebbe ad una maggiore uniformità e a una migliore applicazione della normativa comunitaria in materia di inchieste sugli incidenti. Essa manterrebbe uno statuto indipendente e il suo mandato, rigidamente descritto nel regolamento, sarebbe limitato a compiti di consulenza e di coordinamento.

"La Rete" verrebbe a costituire un organismo che persegue un fine di interesse generale europeo, permettendo alla Comunità di sostenere le sue attività con un finanziamento annuale subordinato ad un programma di lavoro annuale deciso con la Commissione.

Questa opzione permetterebbe di affrontare gli svantaggi di una soluzione basata esclusivamente sulla cooperazione volontaria e in particolare la mancanza di certezza giuridica. Essa proteggerebbe meglio le informazioni sensibili in materia di sicurezza, definirebbe i diritti e gli obblighi reciproci delle autorità investigative nazionali e l'EASA e stabilirebbe regole uniformi per l'elaborazione delle raccomandazioni di sicurezza.

Opzione 4 "Consiglio europeo per la sicurezza aerea"

L'ultima opzione per affrontare le questioni individuate al punto 2 supra consisterebbe nell'istituire un Consiglio europeo per la sicurezza aerea ("CESA").

Tale organismo sarebbe istituito come agenzia comunitaria per le inchieste sugli incidenti aerei, analogamente al *US National Transportation Safety Board*. Esso condurrebbe inchieste nell'UE e parteciperebbe alle inchieste in paesi terzi.

Secondo questa opzione le autorità investigative nazionali verrebbero sostituite dal CESA o conserverebbe la competenza solo per gli incidenti meno gravi dell'aviazione privata, agendo come uffici nazionali del CESA e costituendo un collegamento con le autorità locali.

6. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Opzione 2 "Promozione della cooperazione volontaria"

Questa opzione si basa sulla cooperazione esistente tra le autorità investigative nazionali. Essa non prevede l'istituzione di nuove strutture comunitarie e si basa sulle risorse disponibili. I rischi di attuazione e gli oneri amministrativi di questa opzione dovrebbero quindi essere trascurabili. Il meccanismo per condividere le risorse o per il coordinamento della formazione su questioni specifiche dovrebbe permettere risparmi ed economie di scala e ridurre i costi complessivi delle autorità investigative nazionali senza comportare costi aggiuntivi o oneri amministrativi per il settore.

Opzione 3 "Rete europea delle autorità investigative sulla sicurezza nel settore dell'aviazione civile"

Analogamente alla opzione precedente, l'istituzione della "Rete", anche se in questo caso sarebbe contenuta in una legge, non richiederebbe l'istituzione di nuove strutture o significativi oneri amministrativi aggiuntivi per la Comunità, le autorità investigative nazionali o l'industria. Sarebbe basata sulla cooperazione informale esistente e sulle risorse degli SM. Il principale costo per il bilancio comunitario sarebbe il finanziamento annuale per sostenere la "Rete".

Sebbene si possano prevedere alcuni costi aggiuntivi e degli oneri amministrativi rispetto all'opzione precedente, la sua attuazione porterebbe nel complesso a risparmi netti per gli SM grazie all'istituzione di un dispositivo centrale per la condivisione delle risorse, il coordinamento della formazione, una stretta cooperazione e lo scambio di dati. Questa opzione offrirebbe anche una maggiore certezza giuridica in questioni come il sostegno degli SM nelle inchieste sugli incidenti, l'accesso alle informazioni e le responsabilità delle parti coinvolte nelle inchieste.

Rispetto alla opzione precedente, l'istituzione della "Rete" offrirebbe benefici aggiuntivi, incorporando una serie di principi importanti in un quadro giuridicamente vincolante e attribuendo un mandato chiaro alla "Rete".

Opzione 4 "Consiglio europeo per la sicurezza aerea"

Questo scenario comporterebbe la revisione più significativa del sistema esistente. Le inchieste su tutti gli incidenti più gravi verrebbero condotte da un unico organismo indipendente e specializzato. Tuttavia, esso sarebbe caratterizzato anche da rischi di realizzazione e costi per il bilancio comunitario più elevati. Si renderebbe necessaria una revisione sostanziale del quadro normativo e l'istituzione di una nuova agenzia comunitaria.

L'onere amministrativo associato a questa opzione sarebbe inoltre decisamente più rilevante rispetto alle opzioni precedenti (obbligo di soddisfare tutti i requisiti della legislazione UE in materia di questioni finanziarie, politica del personale, audit interni, politiche degli appalti, ecc.). Tale opzione offrirebbe però i maggiori risparmi per gli SM.

È difficile valutare se l'attuazione di questa opzione non sarebbe ostacolata dal fatto che il Consiglio dovrebbe operare in 27 giurisdizioni diverse, tenendo presente lo stretto collegamento tra procedure giudiziarie e inchieste su incidenti e la necessità per gli investigatori di lavorare in stretta cooperazione con le autorità di polizia locali.

Tali rischi verrebbero ridotti se il Consiglio fosse assistito dalle autorità investigative nazionali che agirebbero come suoi uffici regionali. Questo però farebbe aumentare i costi di questa opzione.

7. CONFRONTO DELLE OPZIONI

7.1. Presentazione generale

L'opzione 2 offre modesti benefici sotto il profilo della sicurezza ad un costo ragionevole per il bilancio comunitario, pur permettendo risparmi agli SM. L'onere amministrativo per l'attuazione di questa opzione sarebbe trascurabile. Essa non comporta nemmeno costi aggiuntivi per il settore.

L'opzione 3 offre ulteriori benefici sotto il profilo della sicurezza rispetto alla promozione della cooperazione volontaria. Tuttavia essa è anche caratterizzata da ulteriori rischi per quanto riguarda la sua attuazione. I costi di attuazione per il bilancio comunitario sono paragonabili alla "Promozione della cooperazione volontaria". L'onere amministrativo e i costi per gli SM possono essere più elevati rispetto allo scenario precedente.

L'ultima opzione offre i maggiori benefici in termini di sicurezza rispetto alle altre due opzioni. Tuttavia, essa è caratterizzata da rischi e da costi per il bilancio comunitario. Sebbene questa opzione comporti l'onere amministrativo più elevato, essa dovrebbe offrire anche i maggiori risparmi per gli SM.

Criteri	Ponderazione	Criteri	Ponderazione
Impatto sulla sicurezza	√ = 4 punti	Impatto economico, sociale e ambientale	√ = 1 punto
Rischi di attuazione	√ = 2 punti	Impatto sui diritti fondamentali	√ = 1 punto

	"Cooperazione volontaria"	"la Rete"	"CES"
Benefici per la sicurezza	√ (4)	√√ (8)	√√√ (12)
Rischi di attuazione	0	- √√ (-4)	- √√√√ (-8)
Impatto economico, sociale e ambientale	√ (1)	√√ (2)	√√√ (3)
Impatto sui diritti fondamentali	√ (1)	√√ (2)	√√√ (3)
Costi annuali per la Comunità	600 000€ (basso)	600 000€ (basso)	Circa 40 mio EUR (alto)
Costi annuali per gli SM	Spese fino a 600 000 EUR per <u>tutti</u> gli SM (cofinanziamento della sovvenzione)	Spese fino a 600 000 EUR per <u>tutti</u> gli SM (cofinanziamento della	√√ a √√√√ (risparmi netti)

	√ (risparmi netti)	sovvenzione √ (risparmi netti)	
Costi per il settore	0	0	0
Oneri amministrativi	0 (trascurabile)	√ (basso)	√√ (moderato)

7.2. **Opzione con il maggiore valore aggiunto**

Opzione 3 "Istituzione della Rete europea delle autorità investigative sulla sicurezza nel settore dell'aviazione civile" Si tratta dell'opzione più proporzionata, che rispetta pienamente il principio di indipendenza delle inchieste sulla sicurezza e permette, senza istituire nuove strutture comunitarie, di migliorare l'efficienza delle inchieste sugli incidenti nell'UE.

Questa opzione affronta le aree problematiche identificate, senza andare oltre quanto è strettamente necessario. Può essere attuata con costi relativamente bassi per la Comunità e dovrebbe ridurre i costi per gli SM comportando un leggero ulteriore onere amministrativo.

Offrendo un sostegno alla cooperazione volontaria esistente tra le autorità investigative nazionali, dovrebbe ottenere il sostegno degli attori interessati e degli SM. Gli elementi regolatori di questa opzione, inclusi nel regolamento, hanno trovato un appoggio anche nelle consultazioni pubbliche e da parte del "gruppo di esperti".

Sussistono limitati rischi di attuazione, in particolare se raffrontati all'opzione 4, che non dovrebbero però mettere a repentaglio gli obiettivi strategici previsti.

Questa opzione, basata sulla coregolamentazione e il sostegno alla cooperazione volontaria, è coerente con l'obiettivo dell'UE "legiferare meglio".

8. **CONTROLLO E VALUTAZIONE**

Gli indicatori e i metodi che consentono di misurare i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi desiderati con l'opzione preferita devono essere stabiliti includendo indicatori come il livello di sostegno fornito dal dispositivo centrale per la condivisione delle risorse o il numero di raccomandazioni di sicurezza registrate/chiusure nella banca dati centrale.

L'onere amministrativo connesso a questi obblighi di segnalazione non dovrebbe essere elevato. Gli SM forniscono già alla Commissione la maggior parte delle informazioni, tra cui le segnalazioni di eventi e le relazioni finali sulle inchieste.