



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 febbraio 2013 (05.03)  
(OR. en)**

**6666/13**

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2012/0361 (COD)**

---

**AVIATION 26  
CODEC 375**

## **RELAZIONE**

---

del: Segretariato generale del Consiglio

al: COREPER/Consiglio

---

n. doc. prec.: 6645/13 AVIATION 24 CODEC 367

n. prop. Comm.: 18118/12 AVIATION 203 CODEC 3132

---

Oggetto: Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO concernente la segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile, che modifica il regolamento (UE) n. 996/2010 e abroga la direttiva 2003/42/CE, il regolamento (CE) n. 1321/2007 della Commissione e il regolamento (CE) n. 1330/2007 della Commissione

---

### **1. Introduzione**

Il 19 dicembre 2012 la Commissione ha trasmesso al Consiglio e al Parlamento europeo la proposta in oggetto. La proposta persegue l'obiettivo di migliorare il sistema normativo in materia di segnalazione di eventi, istituito a norma della direttiva 2003/42/CE e delle relative norme di attuazione, del regolamento (CE) n. 1321/2007 della Commissione e del regolamento (CE) n. 1330/2007 della Commissione, sulla base dell'esperienza acquisita durante l'attuazione degli strumenti succitati.

Ad un livello generale si considera che l'attuale sistema di sicurezza aerea sia in primo luogo un sistema reattivo eccessivamente basato su inchieste approfondite concernenti gli incidenti aerei. Il principale obiettivo della proposta è passare ad un sistema maggiormente proattivo che cerchi di prevedere e prevenire gli incidenti basandosi in primo luogo sulla raccolta e sull'analisi di dati. La base giuridica della proposta è l'articolo 100, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

## **2. Contenuto della proposta**

La proposta contiene i seguenti elementi fondamentali:

- migliore raccolta di informazioni su eventi, in quanto la proposta mira a far sì che siano segnalati tutti gli eventi che mettono in pericolo o rischiano di mettere in pericolo la sicurezza aerea. Questo obiettivo verrà raggiunto attraverso un sistema di segnalazione obbligatoria degli eventi integrato dall'istituzione di un sistema di segnalazione spontanea per gli eventi non rilevati dal sistema di segnalazione obbligatoria;
- chiarimento del flusso di informazioni introducendo prescrizioni per le segnalazioni per le organizzazioni che raccolgono segnalazioni di eventi da persone nell'ambito delle loro procedure di gestione della sicurezza. Tali organizzazioni le trasmetteranno successivamente, se opportuno, alle autorità competenti degli Stati membri o all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA). Tutti gli eventi confluiscono, infine, nel repertorio centrale europeo;
- migliori qualità e completezza dei dati attraverso un'integrazione coerente e uniforme di questi ultimi nelle basi di dati;
- migliore scambio di informazioni attraverso il rafforzamento delle norme esistenti;
- maggiore protezione da usi impropri delle informazioni in materia di sicurezza e migliore tutela degli informatori al fine di garantire la continua disponibilità delle informazioni;

- migliore analisi delle informazioni a livello sia nazionale sia di UE. Nuove prescrizioni in materia di analisi e di follow-up a livello nazionale saranno integrate dalle analisi fatte a livello di UE. Verrà sviluppato un sistema comune per la classificazione dei rischi a sostegno del compito di classificare gli eventi a livello nazionale;
- maggiore trasparenza nei confronti del pubblico, grazie alla pubblicazione di rapporti annuali sulla sicurezza, pur rispettando la necessaria riservatezza di talune informazioni.

### **3. Lavori svolti nell'ambito degli organi del Consiglio**

La Commissione ha presentato la propria proposta al Gruppo "Trasporti aerei" il 10 gennaio 2013 e la valutazione d'impatto è stata presentata il 14 gennaio 2013, con un successivo scambio di pareri. L'esame della proposta della Commissione è proseguito il 28 gennaio, il 18 e il 25 febbraio.

### **4. Osservazioni di carattere generale**

Tutti gli Stati membri hanno in generale accolto con favore la proposta della Commissione, seppure con alcune riserve. Taluni fra essi hanno espresso preoccupazioni circa questioni come i possibili costi ed oneri per le amministrazioni e l'industria, piccole e medie imprese in particolare, termini entro cui attuare il regolamento, la tutela dei dipendenti che segnalano eventi e l'elenco dei tipi di eventi la cui segnalazione è obbligatoria.

### **5. Osservazioni su questioni specifiche**

#### ***a) Raccolta di eventi***

In conformità con l'articolo 8 dell'allegato 13 della Convenzione di Chicago, agli Stati membri già incombe l'obbligo di istituire sistemi di segnalazione obbligatoria degli eventi (SSO). L'allegato 13 raccomanda altresì che gli Stati dispongano di un sistema di segnalazione spontanea (SSS) degli eventi per facilitare la raccolta di informazioni suscettibili di non essere rilevate da un sistema di segnalazione obbligatoria di incidenti. 23 Stati membri dell'UE hanno già istituito un SSS.

Tuttavia, numerose delegazioni sono del parere che occorra una precisa delimitazione tra i due sistemi. Tali delegazioni obiettano che l'elenco dei tipi di eventi da segnalare nell'ambito dell'SSO debba essere esauriente e chiuso, e integrato da un SSS che rilevi gli eventi non segnalati nell'ambito del sistema obbligatorio. La maggior parte delle delegazioni ritiene che, per una questione di certezza del diritto, sarebbe preferibile disporre di un elenco completo degli incidenti soggetti a segnalazione obbligatoria, tanto più che un'omessa segnalazione di siffatti eventi potrebbe condurre ad un procedimento penale. D'altra parte, questa opzione creerebbe il rischio che un numero ignoto di eventi possa restare privo di segnalazione nell'ambito del sistema obbligatorio.

Altre delegazioni preferiscono un elenco aperto di eventi da segnalare nell'ambito dell'SSO. In tal caso, l'elenco sarà un'enumerazione di esempi di tipi di eventi che sono da segnalare obbligatoriamente. La motivazione di una siffatta opzione è che sarebbe estremamente difficoltoso redigere un elenco esauriente non essendo possibile prevedere ogni possibile tipo di incidente. Tuttavia, in questa situazione l'elenco dovrebbe essere corredato da una precisa serie di criteri di selezione degli eventi da segnalare obbligatoriamente.

Per trarre vantaggio al meglio dalle conoscenze degli specialisti, la presidenza ha proposto di creare un gruppo ad hoc di esperti degli Stati membri che esaminerà il contenuto degli allegati e che formulerà raccomandazioni al Gruppo "Trasporti aerei". La proposta della presidenza è stata accettata dalle delegazioni e le questioni suesposte saranno riesaminate una volta che il gruppo ad hoc avrà terminato i suoi lavori.

**b) Possibili oneri amministrativi**

La direttiva in vigore stabilisce l'obbligo per le persone fisiche di comunicare le segnalazioni direttamente alle autorità degli Stati membri. Tuttavia, la maggior parte delle segnalazioni di eventi sono trasmesse alle autorità degli Stati membri da organizzazioni. Per affrontare questa situazione, la proposta introduce prescrizioni per le segnalazioni imposte alle organizzazioni, che saranno tenute ad istituire un sistema di segnalazione spontanea. Inoltre, le organizzazioni sono altresì invitate ad analizzare gli eventi segnalati, al fine di individuare possibili rischi per la sicurezza e di adottare, ove necessario, idonei provvedimenti. Un nutrito numero di delegazioni ha espresso preoccupazioni circa i possibili oneri amministrativi creati dai suddetti obblighi, specialmente in riferimento alle piccole e medie imprese, in quanto la mole di segnalazioni spontanee che dovrebbero essere registrate, trasmesse alle autorità degli Stati membri ed analizzate, è significativamente maggiore di quella delle segnalazioni obbligatorie. Esse ritengono che il testo debba essere chiarito di modo che l'analisi e, ove giudicata applicabile, la misura di follow-up riflettano l'entità dell'evento segnalato.

Inoltre, le suddette delegazioni ritengono necessario chiarire per quali categorie di aeromobili debba applicarsi il sistema obbligatorio. Talune delegazioni obiettano che l'SSO debba applicarsi soltanto all'aviazione civile commerciale. Esse ritengono che, tenendo conto della sua specifica attività, l'aviazione generale non debba essere soggetta agli stessi obblighi dell'aviazione civile commerciale. Altre ritengono che il livello di regolamentazione proposto relativamente all'aviazione generale sia adeguato e mettono in chiaro che l'abolizione delle prescrizioni in materia di segnalazioni obbligatorie per l'aviazione generale eliminerebbe una considerevole fonte di informazioni sulla sicurezza. Esse propongono di mantenere gli stessi obblighi di segnalazione per l'aviazione generale, imponendo però al contempo prescrizioni meno ampie per quest'ultima e le organizzazioni di dimensioni minori.

c) *Una “cultura dell’equità” e la definizione di “negligenza grave”.*

Il feedback e gli insegnamenti tratti da incidenti e da eventi segnalati costituiscono una dimensione essenziale del sistema dell’aviazione civile. Per creare un sistema maggiormente proattivo e basato su elementi concreti, capace di trarre il massimo vantaggio dalle informazioni disponibili in materia di sicurezza, compresi gli eventi nel settore dell’aviazione civile, la proposta della Commissione crea un ambiente non repressivo, che faciliti la segnalazione spontanea di eventi sulla base e del principio della «cultura dell’equità».

Taluni Stati membri dispongono di un sistema di sicurezza che consente un’impunità totale, vale a dire che l’informatore di eventi è sempre tutelato nei confronti di sanzioni o procedimenti legali in conformità con il principio del privilegio contro l’autoincriminazione, incondizionatamente. Altri Stati membri sono favorevoli ad un sistema di segnalazione spontanea altamente tutelato, incentrato sulla protezione dell’errore umano in modo da incoraggiare la segnalazione senza timore che ciò costituisca un’autodenuncia, e ad un sistema di segnalazione obbligatoria meno tutelato. Un terzo approccio è stato proposto da una delegazione e consiste nel rendere le segnalazioni non anonime accessibili soltanto alle autorità investigative in materia di sicurezza, ad analisti della sicurezza nell’ambito delle competenti autorità nazionali e ad analisti della sicurezza o ad esperti in materia di dati nell’ambito delle organizzazioni industriali. Tale delegazione afferma che, in tal modo, le segnalazioni di eventi saranno disponibili soltanto per i necessari esperti designati, senza dover proteggere tutte le persone coinvolte negli eventi. In una tale situazione, le segnalazioni saranno utilizzate soltanto a fini di sicurezza e non ostacoleranno eventuali procedimenti legali, qualora le autorità giudiziarie siano informate dell’evento da fonti diverse dalle segnalazioni.

La proposta della Commissione non introduce un’impunità totale, però, al fine di mantenere un elevato grado di attività di segnalazione e di affrontare il problema del timore di un’autoincriminazione, le persone che segnalano eventi non saranno perseguite dalle autorità giudiziarie, fatto salvo il caso di “negligenza grave”.

A tal fine, gli Stati membri avranno l'obbligo di porre in essere accordi amministrativi preliminari tra le autorità giudiziarie e le autorità competenti in materia di sicurezza che devono trovare il giusto equilibrio tra i due aspetti del pubblico interesse (giustizia e sicurezza aerea). Il regolamento 996/2012 sulle inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile ha già introdotto l'obbligo di siffatti accordi preliminari tra le autorità investigative in materia di sicurezza ed altre autorità (ad esempio, giudiziarie, di ricerca e salvataggio) che possono essere coinvolte nell'inchiesta relativa ad un incidente.

Tuttavia, taluni Stati membri hanno dichiarato che, in conseguenza della particolare natura di ciascun sistema giudiziario nazionale, hanno incontrato alcune difficoltà nel creare tali accordi preliminari ed hanno chiesto di farne chiarire il carattere giuridico.

Inoltre, le delegazioni hanno pareri diversi circa il livello di garanzia contro l'azione repressiva. Come già accennato, taluni Stati membri preferirebbero un'impunità totale in modo da incoraggiare l'attività di segnalazione ed avere quindi maggiori opportunità di miglioramento della sicurezza aerea, altri ritengono che in circostanze di negligenza grave e di irregolarità volontaria l'azione repressiva sia necessaria. D'altra parte, numerose delegazioni ritengono che il concetto di intenzionalità o volontarietà non debba essere incluso nella definizione di "negligenza grave". Esser ritengono che, in circostanze di irregolarità volontaria, il segnalatore non debba essere garantito contro l'azione repressiva.

Finora il termine "negligenza grave" non è stato definito nelle legislazione UE. Gli Stati membri dell'UE dispongono di definizioni proprie nelle rispettive legislazioni nazionali e, pertanto, numerose delegazioni preferirebbero non includere questa definizione nel regolamento. Esse hanno affermato che, poiché la definizione già esiste nelle legislazioni nazionali degli Stati membri, sia meglio non cercare di dare una definizione a livello di UE, visto che gli Stati membri ne danno interpretazioni diverse. Sopprimere la definizione dalla proposta eviterebbe possibili conflitti tra il regolamento e le legislazioni nazionali. Altre delegazioni ritengono che la definizione sia essenziale per assicurare l'uniforme applicazione del regolamento. Esse sottolineano che questa definizione, assieme agli articoli 15 (Protezione e uso adeguato delle informazioni) e 16 (Tutela delle fonti di informazioni), costituisce l'elemento essenziale della proposta.

**d) Atti delegati**

La proposta conferisce alla Commissione la facoltà di adottare atti delegati per l'aggiornamento degli allegati del regolamento, di definire il sistema comune europeo per la classificazione dei rischi, di aggiornare le misure relative all'integrazione nel repertorio centrale europeo e di estendere o limitare la diffusione delle informazioni ivi contenute. Numerose delegazioni ritengono che le questioni fin qui esposte costituiscano parte essenziale dell'atto legislativo e che gli Stati membri debbano essere partecipi di eventuali relative modifiche e, pertanto, non possono accettare la proposta della Commissione a tale riguardo.

Tutte le delegazioni mantengono sulla proposta una riserva generale di esame. UK e MT hanno formulato sullo stesso testo una riserva di esame parlamentare.

**6. Conclusioni**

Si invitano il COREPER e il Consiglio a prendere atto che le discussioni sono ancora in corso e che occorre chiarire ulteriormente una serie di questioni. Gli organi preparatori competenti del Consiglio dovrebbero essere invitati, pertanto, a proseguire l'esame della proposta per realizzare progressi tangibili e raggiungere un accordo alla prossima sessione del Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" a giugno.