



Bruxelles, 18.12.2012
SWD(2012) 442 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile

{ COM(2012) 776 final }

{ SWD(2012) 441 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. Contesto e problemi identificati

L'attuale sistema di sicurezza aerea è anzitutto un sistema reattivo basato su progressi tecnologici, una solida legislazione supportata da efficaci controlli regolamentari e inchieste concernenti gli incidenti che conducono a raccomandazioni sul miglioramento della sicurezza. Tuttavia, nonostante la capacità di trarre insegnamenti dagli incidenti sia fondamentale, i sistemi puramente reattivi sono giunti al limite delle loro possibilità di migliorare la sicurezza, segnatamente nel contesto delle previsioni sulla crescita del traffico aereo che dovrebbe in pratica raddoppiare entro il 2030.

I sistemi di sicurezza dovrebbero perciò passare a procedure di sicurezza maggiormente proattive basate su elementi concreti, incentrate sulla prevenzione degli incidenti grazie all'analisi di tutte le informazioni disponibili in materia di sicurezza, comprese le informazioni sugli eventi verificatisi nel settore dell'aviazione civile.

Se l'Unione europea ha avviato questa transizione, con l'adozione della direttiva 2003/42/CE¹ e delle relative modalità di applicazione², le attuali iniziative non bastano a impedire l'aumento del numero di incidenti e delle relative vittime a seguito dell'attesa crescita del traffico. L'Unione europea e i suoi Stati membri non sono al momento in grado di avvalersi adeguatamente dell'esperienza acquisita al fine di prevenire gli incidenti.

Questo problema è dovuto a un certo numero di carenze.

In primo luogo, e nonostante i dati siano essenziali per individuare i rischi, manca una sufficiente conoscenza di tutti gli eventi concernenti la sicurezza. Questa situazione è in parte dovuta alle discrepanze esistenti negli Stati membri riguardo alla gamma di eventi da segnalare. Tuttavia è dovuta anche al fatto che le persone provano timore a segnalare eventi (la questione della "cultura dell'equità"). In effetti,

¹ Direttiva 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile; GU L 167 del 4.7.2003, pag. 23.

² Regolamento (CE) n. 1321/2007 della Commissione che stabilisce le modalità per integrare in un repertorio centrale le informazioni sugli eventi nel settore dell'aviazione civile, GU L 294 del 13.11.2007, pag. 3; e regolamento (CE) n. 1330/2007 della Commissione che stabilisce le modalità per la diffusione alle parti interessate delle informazioni sugli eventi nel settore dell'aviazione civile, GU L 295 del 14.11.2007, pag. 7.

affinché l'obiettivo della segnalazione di tutti gli eventi possa essere raggiunto, le persone coinvolte devono avere piena fiducia nel sistema poiché si tratta di segnalare errori che esse stesse possono aver commesso o contribuito a commettere. Tuttavia queste persone non godono dello stesso livello di protezione nei diversi Stati membri e temono perciò di essere perseguite o di essere penalizzate dai superiori gerarchici. Anche il fatto che non vi sia l'obbligo di istituire sistemi di segnalazione spontanea per completare i regimi obbligatori e la scarsa chiarezza esistente riguardo agli obblighi in materia di segnalazione, come pure al flusso delle informazioni, contribuiscono a rendere insufficiente la raccolta di eventi.

In secondo luogo, l'assenza di armonizzazione e di strutturazione nell'integrazione dei dati relativi agli eventi rende qualitativamente carenti e incompleti detti dati. Questa situazione nuoce alla coerenza e alla fruibilità delle informazioni e limita il loro uso a fini di sicurezza, oltre a rischiare di produrre tendenze fuorvianti, suscettibili di orientare le iniziative in ambiti in cui non sono necessarie o, peggio ancora, di non permettere di identificare un problema di sicurezza.

In terzo luogo, lo scambio di informazioni tra gli Stati membri è limitato in quanto vi sono ostacoli giuridici e organizzativi a un accesso adeguato alle informazioni contenute nel repertorio centrale europeo, che riunisce tutti i dati nazionali. In effetti la normativa europea impone di rendere anonime alcune informazioni. Sebbene lo scopo di tali disposizioni sia di tutelare i dati sensibili relativi alla sicurezza, la loro conseguenza pratica è che le autorità competenti non possono accedere a informazioni importanti per la sicurezza, come l'effettiva descrizione dell'evento. Ciò è dovuto segnatamente alla scarsa fiducia che gli Stati membri hanno nell'uso che viene fatto dei dati.

Infine, non vi è alcuna prescrizione sull'uso dei dati raccolti in materia di eventi. Ne consegue che l'analisi degli eventi non è effettuata e che di conseguenza le opportune misure preventive e correttive destinate a ovviare alle carenze in materia di sicurezza non sono adottate.

I principali interessati all'iniziativa sono le persone e le organizzazioni che operano nel settore dell'aviazione civile o che beneficiano della sicurezza aerea, a livello nazionale ed europeo.

1.2. Analisi della sussidiarietà

La segnalazione degli eventi è fondamentale per un efficace funzionamento del settore dell'aviazione civile, in conformità dell'obiettivo stabilito all'articolo 91 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Dato che si applica il principio di sussidiarietà, occorre giustificare l'iniziativa dell'UE in materia.

In primo luogo gli obiettivi dell'iniziativa proposta non possono essere realizzati in maniera sufficiente dagli Stati membri, in quanto è necessario armonizzare le norme che disciplinano la segnalazione di eventi e garantire di conseguenza una regolamentazione uniforme ed efficace in Europa. Inoltre le norme relative a una base dati europea e a un'agenzia dell'UE possono essere stabilite unicamente con una legislazione europea.

In secondo luogo, il valore aggiunto dell'intervento dell'UE è costituito dai benefici che rappresentano a livello di sicurezza il rafforzamento e lo sviluppo di misure

proattive basate sull'analisi degli eventi a livello nazionale e unionale. È anche possibile che un evento ritenuto isolato in uno Stato membro indichi la necessità di un intervento se esaminato nel contesto dell'intera Unione.

2. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE

Scopo dell'iniziativa è contribuire a ridurre il numero di incidenti e di vittime nel settore dell'aviazione, migliorando i sistemi esistenti a livello nazionale ed europeo nonché utilizzando gli eventi verificatisi in detto settore per ovviare alle carenze in materia di sicurezza e per impedire che si ripetano.

Gli obiettivi specifici (OS) sono:

- garantire che siano raccolti tutti gli eventi che mettono in pericolo o rischiano di mettere in pericolo la sicurezza aerea, allo scopo di ottenere un quadro chiaro e completo dei rischi a livello di sicurezza nell'UE e nei suoi Stati membri (OS1);
- assicurare che le segnalazioni degli eventi registrate nelle basi dati nazionali e nel RCE siano complete e di elevata qualità (OS2);
- garantire che le autorità competenti abbiano un adeguato accesso a tutti i dati essenziali per la sicurezza registrati nel RCE e che questi dati siano usati allo scopo esclusivo di migliorare la sicurezza (OS3);
- assicurare che gli eventi segnalati siano oggetto di un'analisi efficace, che siano identificati e ove opportuno eliminati i rischi per la sicurezza e che l'efficacia delle misure adottate in materia di sicurezza sia oggetto di valutazione (OS4).

3. OPZIONI

La prima opzione identificata è l'abrogazione dell'esistente normativa dell'UE. In considerazione dei gravi rischi che comporterebbe per la sicurezza dei cittadini, questa opzione non è stata presa ulteriormente in esame ed è stata scartata.

Allo scopo di affrontare le cause del problema è stato identificato un certo numero di misure, raggruppate in tre pacchetti.

Il pacchetto n. 1 (P1) è inteso a migliorare il sistema attuale, stabilendo gli elementi basilari di un meccanismo completo per la segnalazione di eventi che contribuisca a migliorare la sicurezza aerea, attraverso modifiche della legislazione limitate allo stretto necessario e l'adozione di raccomandazioni e orientamenti in tutti i casi in cui ciò sia possibile. Tra tutte quelle in precedenza indicate, le misure da questo previste hanno l'impatto più limitato.

Il pacchetto n. 2 (P2) prevede alcune misure più ambiziose, che implicano una sostanziale revisione della legislazione dell'UE in materia di segnalazione degli eventi. Scopo del P2 è migliorare il sistema attuale stabilendo le prescrizioni legislative necessarie per garantire un efficace sistema di segnalazione di eventi a tutti i livelli e contribuire a ridurre gli incidenti aerei attraverso l'istituzione di

procedure per l'analisi dei dati raccolti, l'adozione di misure adeguate e il monitoraggio dell'efficienza del sistema al fine di aumentare la sicurezza.

Il pacchetto n. 3 (P3) è inteso a migliorare l'attuale sistema, trasferendo all'UE le competenze degli Stati membri in materia di segnalazione di eventi e prevedendo, come nel P2, prescrizioni per l'analisi degli eventi nonché l'adozione delle necessarie misure di sicurezza e il monitoraggio dei progressi effettuati. Nell'ambito del P3, il compito di stabilire e gestire i sistemi per la segnalazione di eventi dovrebbe essere affidato all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA).

Le seguenti tabelle illustrano nel dettaglio le misure previste da ciascun pacchetto.

Aspetti individuati alla sezione 2.2	Misure	Informazioni dettagliate sulla misura
Prima causa di problemi: la raccolta di dati sulle segnalazioni non è ottimale (PD1)		
A: La gamma delle segnalazioni, con riguardo al tipo di eventi, è diversa nei vari Stati membri e porta a discrepanze nel livello di segnalazione	1. Precisare per mezzo di orientamenti la gamma di eventi da raccogliere – <i>PI</i>	
	2. Armonizzare la gamma delle segnalazioni, specificando cosa deve essere segnalato in un allegato – <i>P2 e P3</i>	
B: Le persone provano timore a segnalare eventi (questione della “cultura dell’equità”)	1. Orientamenti per l’interpretazione e l’attuazione dell’articolo 8 – <i>PI</i>	
	2. Precisazione e completamento delle regole esistenti (definizione della “cultura dell’equità”, previsione di un punto di contatto nazionale, applicazione del principio di non imporre sanzioni, segnalazioni di eventi rese anonime) – <i>P2 e P3</i>	
C: Non esiste alcun obbligo di creare un sistema di segnalazioni spontanee (SSS) di eventi e non è indicato cosa si debba segnalare nell’ambito di detto sistema	1. Raccomandazione della Commissione concernente l’attuazione della norma dell’Organizzazione per l’aviazione civile internazionale (ICAO) relativa all’istituzione di un SSS; orientamenti sul sistema di segnalazione obbligatoria di eventi (SSO)/SSS – <i>PI</i>	
	2. Recepimento nella legislazione dell’UE della norma ICAO relativa all’istituzione di un SSS; specificare cosa deve essere segnalato nell’ambito dei SSO/SSS – <i>P2</i>	
	3. Sostituzione dei SSS nazionali con un unico SSS europeo; specificare cosa deve essere segnalato nell’ambito dei SSO/SSS – <i>P3</i>	
D: Gli obblighi in materia di segnalazione di eventi sono troppo numerosi e previsti in diversi testi legislativi dell’UE, fatto che crea doppi e confusione	1. Orientamenti che precisano gli obblighi di notifica e le prescrizioni applicabili a ciascun obbligo; organizzazione di formazioni – <i>PI</i>	
	2. Semplificazione e armonizzazione di tutte le prescrizioni in materia di segnalazione; modifica delle prescrizioni sulle segnalazione in altri pertinenti testi legislativi dell’UE – <i>P2 e P3</i>	
E: Il flusso di informazioni non è chiaro e la direttiva non impone alle organizzazioni di procedere alla raccolta di eventi	1. Raccomandazione della Commissione concernente l’attuazione della norma dell’ICAO che impone agli Stati di garantire l’istituzione nel rispettivo settore industriale di un sistema di gestione della sicurezza (SGS) – <i>PI</i>	
	2. Recepimento nella legislazione dell’UE della parte della norma ICAO relativa alla segnalazione di eventi che impone agli Stati di garantire l’istituzione di un SGS nel rispettivo settore industriale – <i>P2</i>	

	3. Recepimento nella legislazione dell'UE della parte della norma ICAO relativa alla segnalazione di eventi che impone agli Stati di garantire l'istituzione di un SGS nel rispettivo settore industriale, trasferimento dell'obbligo di raccolta degli eventi dagli Stati a un unico organismo che raccoglierà direttamente, in particolare dal settore industriale, tutti gli eventi segnalati nell'ambito dei SSO – P3
--	--

Aspetti individuati alla sezione 2.2	Misure	Informazioni dettagliate sulla misura
Seconda causa di problemi: integrazione dei dati: scarsa qualità delle informazioni e dati incompleti (PD2)		
A: Gli eventi sono segnalati in diversi formati e la loro codifica e classificazione nelle basi dati non sono armonizzate	1. Orientamenti in materia di esposizione degli eventi; formazione e maggiore armonizzazione della classificazione nelle basi dati nazionali e tra di queste – P1	
	2. Armonizzare il processo di segnalazione e standardizzare il processo di integrazione dei dati nei diversi Stati; sviluppare materiale di orientamento e organizzare le formazioni – P2	
	3. Imporre l'uso di un formato di dati unico per le segnalazioni di eventi; sostituire la raccolta di eventi da parte degli Stati membri con la raccolta di eventi effettuata a livello europeo da un solo organismo – P3	
B: Il controllo di qualità inteso a garantire la coerenza dei dati è spesso inesistente	1. Orientamenti in materia di qualità dei dati; sviluppo di strumenti per il controllo automatico della qualità dei dati, da mettere a disposizione degli Stati membri; organizzazione di formazioni e seminari – P1	
	2. Obbligo per le organizzazioni e per gli Stati membri di applicare il principio di controllo della qualità; sviluppo e completamento dell'esistente materiale di orientamento sulla qualità dei dati; sviluppo di strumenti per il controllo automatico della qualità dei dati; organizzazione di formazioni e seminari – P2 e P3	
C: Non tutte le informazioni sono trasmesse al RCE e i dati raccolti spesso non riflettono le effettive prescrizioni di sicurezza	Continuare a garantire il controllo dei dati contenuti nel RCE e avviare le procedure eventualmente necessarie; la legislazione potrebbe rientrare nell'ambito delle ispezioni di standardizzazione dell'AESA – P1, P2 e P3	
D: Per numerosi eventi non sono completati tutti i campi dei dati principali nel RCE	1. Materiale di orientamento su cosa segnalare e sviluppo di un elenco di campi per ciascuna pertinente categoria di eventi – P1	
	2. Modifica della legislazione al fine di stabilire il principio dei campi obbligatori; allegare alla legislazione riveduta	

	l'elenco dei campi obbligatori per ciascuna pertinente categoria di eventi – <i>P2 e P3</i>
--	---

Aspetti individuati alla sezione 2.2	Misure	Informazioni dettagliate sulla misura
Terza causa di problemi: ostacoli giuridici e organizzativi che si frappongono a un accesso adeguato alle informazioni del RCE (PD3)		
A: Informazioni importanti sull'evento (descrizione) non sono accessibili	Assicurare un più ampio accesso ai dati del RCE, in particolare al fine di garantire alle autorità definite competenti l'accesso alle informazioni in materia di sicurezza – <i>P1, P2 e P3</i>	
B: Scarsa fiducia degli Stati membri nell'uso che viene fatto dei dati	Limitare l'uso dei dati del RCE ai fini di miglioramento della sicurezza – <i>P1, P2 e P3</i>	
Aspetti individuati alla sezione 2.2	Misure	Informazioni dettagliate sulla misura
Quarta causa di problemi: assenza di un'analisi degli eventi a livello nazionale ed europeo e di opportune misure di sicurezza (PD4)		
A: Nessuna analisi sistematica degli eventi a livello degli Stati membri e dell'UE	1. Raccomandazione relativa all'attuazione della norma ICAO che impone agli Stati di analizzare i dati ottenuti nell'ambito di SSO e SSS e di stabilire le opportune misure da adottare – <i>P1</i>	
	2. Attuazione della norma ICAO che impone agli Stati di analizzare i dati ottenuti nell'ambito di SSO e SSS e di stabilire le opportune misure da adottare; imporre questo obbligo alle organizzazioni, agli Stati membri e a livello dell'UE – <i>P2</i>	
	3. Attuazione della norma ICAO che impone agli Stati di analizzare i dati ottenuti nell'ambito di SSO e SSS e di stabilire le opportune misure da adottare; imposizione di quest'obbligo alle organizzazioni e a livello dell'UE – <i>P3</i>	
B: Non esiste un quadro d'azione che permetta di migliorare la sicurezza grazie all'analisi degli eventi	1. Raccomandazione relativa all'attuazione della raccomandazione dell'ICAO che prevede l'attuazione delle opportune iniziative correttive e preventive identificate grazie all'analisi degli eventi nonché il monitoraggio della loro efficacia – <i>P1</i>	
	2. Attuazione della norma ICAO che prevede l'adozione delle opportune iniziative correttive e preventive identificate grazie all'analisi degli eventi a livello delle organizzazioni, degli Stati membri e dell'UE nonché il monitoraggio dell'efficacia di dette iniziative a livello degli Stati membri e dell'UE – <i>P2</i>	

	<p>3. Attuazione della norma ICAO che prevede l'adozione delle opportune iniziative correttive e preventive identificate grazie all'analisi degli eventi a livello nazionale e dell'UE nonché il monitoraggio dell'efficacia di queste iniziative a livello dell'UE – P3</p>
<p>C: Mancanza di uno strumento che permetta di stabilire le priorità nell'analisi degli eventi</p>	<p>1. Sviluppare, a livello dell'UE, un sistema comune di classificazione dei rischi nell'Unione per classificare gli eventi in modo armonizzato; messa a disposizione di questo strumento; raccomandazione agli Stati membri di classificare i rispettivi eventi in base a questo strumento – PI</p> <p>2. Obbligo per gli Stati membri o l'organismo dell'UE di classificare gli eventi in base allo strumento comune di classificazione dei rischi dell'UE; sviluppo di questo strumento a livello dell'UE, per metterlo a disposizione degli Stati membri e dell'industria – P2 e P3</p>

4. VALUTAZIONE DI IMPATTO

Nella seguente tabella sono riassunti gli impatti prodotti dai pacchetti di misure.

		Opzione politica 1	Opzione politica 2	Opzione politica 3
Impatto sulla sicurezza		LEGGERMENTE POSITIVO	FORTEMENTE POSITIVO	LEGGERMENTE POSITIVO
Impatti economici				
Impatto sull'industria		NULLO	MEDIAMENTE POSITIVO	LEGGERMENTE NEGATIVO
Impatto sugli Stati membri		NULLO	LEGGERMENTE NEGATIVO	FORTEMENTE POSITIVO
Impatto sul mercato interno e sulla competitività		LEGGERMENTE POSITIVO	FORTEMENTE POSITIVO	LEGGERMENTE POSITIVO
Oneri amministrativi/anno		NULLI	LEGGERMENTE NEGATIVI – 831 133 EUR	MEDIAMENTE NEGATIVI – 2 235 000 EUR
Impatto sul bilancio dell'UE/anno		QUASI NULLO – 165 000 EUR	LEGGERMENTE NEGATIVO – 530 000 EUR	FORTEMENTE NEGATIVO – 12 000 000 EUR
Impatto sociale				
Norme e diritti concernenti la qualità dell'occupazione		LEGGERMENTE POSITIVI	MEDIAMENTE POSITIVI	FORTEMENTE POSITIVI
Occupazione		NESSUN EFFETTO	LEGGERMENTE POSITIVO	LEGGERMENTE POSITIVO
Dati personali		NULLO	MEDIAMENTE POSITIVO	MEDIAMENTE POSITIVO
Sanità pubblica e sicurezza		LEGGERMENTE POSITIVO	FORTEMENTE POSITIVO	LEGGERMENTE POSITIVO
Impatto ambientale		QUASI NULLO	QUASI NULLO	QUASI NULLO
Impatto sui diritti fondamentali		LEGGERMENTE POSITIVO	FORTEMENTE POSITIVO	LEGGERMENTE POSITIVO
Impatto sulla semplificazione della legislazione		NULLO	FORTEMENTE POSITIVO	FORTEMENTE POSITIVO

in vigore			
Impatto sui paesi terzi	LEGGERMENTE POSITIVO	FORTEMENTE POSITIVO	LEGGERMENTE POSITIVO

5. CONFRONTO DELLE OPZIONI

La valutazione dei pacchetti di misure è effettuata sulla base dei criteri di efficienza, efficacia e coerenza.

Dal punto di vista dell'efficienza, il P2 presenta maggiori possibilità di raggiungere tutti gli obiettivi specifici, mentre il P3 offre una buona efficienza generale. Il P1 consegue pienamente soltanto l'OS3.

Il P1 prevede misure che comportano costi di attuazione o amministrativi molto bassi e permette di raggiungere l'OS soltanto in modo limitato, non costituisce perciò il modo più efficace per conseguire gli obiettivi.

In termini di efficacia, il P3 è più costoso e meno efficace del P2. Il P1 è il meno costoso ma anche il meno efficace.

In termini di coerenza, i diversi pacchetti di misure risultano in pratica equivalenti e i loro impatti si compensano in una certa misura, ma il P2 è quello che prevede meno concessioni.

Alla luce di quanto precede, il pacchetto raccomandato è il P2 in quanto i benefici ottenuti sono decisamente maggiori dei costi. Si prevede che contribuirà a migliorare la sicurezza nel settore dell'aviazione grazie ad una raccolta più adeguata delle segnalazioni, una maggiore qualità dei dati, un accesso più adeguato alle informazioni e l'introduzione di prescrizioni in materia di utilizzazione delle segnalazioni allo scopo di contribuire a ridurre gli incidenti aerei.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione intende valutare l'attuazione del regolamento tre anni dopo la sua adozione da parte del legislatore e continuare a monitorare una serie di indicatori fondamentali del trasporto che sono già disponibili. Tali indicatori verranno utilizzati per verificare in che misura l'opzione strategica adottata consegua gli obiettivi specifici.