

Proposta revisione Regolamento (UE) n. 216/2008

La proposta di regolamento in discussione raccoglie le esperienze di oltre 12 anni di applicazione del precedente Regolamento (UE) n. 216/2008, a sua volta evoluzione del precedenti regolamenti n. 1592/2002, e n. 1108/2009.

La proposta tende in generale a rafforzare gli ambiti di competenza dell'Agenzia europea della Sicurezza Aerea - EASA, operando ulteriori modifiche all'attuale assetto di competenze tra UE e Stati Membri.

L'iniziativa è di fatto una revisione generale del sistema della sicurezza dell'aviazione civile e tende a fornire risposta ai temi della *safety*, *overregulation*, *nuove tendenze di sviluppo*, *sorveglianza*.

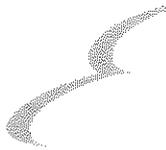
Per la safety le innovazioni consistono nell'orientare la regolamentazione verso i principi della *risk based regulation*, ovvero elaborare requisiti in relazione alla esposizione al rischio che i settori regolati presentano e quindi una maggiore efficacia dell'azione regolamentare. Tale approccio appare l'unico in grado di incidere significativamente sui livelli globali di sicurezza del volo che, senza correttivi, non potrebbe assicurare ulteriori diminuzioni degli incidenti a fronte di un deciso aumento del traffico previsto per i prossimi decenni. Ciò comporta un notevole sforzo per le autorità e una migliore qualificazione delle risorse nella elaborazione degli schemi regolamentari.

In tema di overregulation la Commissione riconosce da un lato un eccesso di regole in ambiti o settori ove detta situazione non ha portato vantaggi ma inutili aggravii (ad esempio il settore dell'Aviazione Generale), anche sul fronte dei costi per dimostrare la conformità ai regolamenti. La soluzione proposta va nella direzione di una sostanziale semplificazione normativa, ove le caratteristiche di semplicità del settore e la modesta esposizione al rischio lo consenta.

Rispetto alle nuove tendenze (modelli di business e/o tecnologie) l'iniziativa si propone una migliore finalizzazione degli assetti regolatori (requisiti, capacità di valutazione, tecniche di sorveglianza) per far fronte alle nuove sfide poste dal mercato del trasporto aereo. Valga ad esempio la tendenza in atto per alcuni operatori commerciali di utilizzare nuove forme di reclutamento degli equipaggi di volo attraverso intermediazione di agenzie di lavoro interinale, posizionamenti delle certificazioni in differenti Stati, ecc.

Analogamente lo sviluppo tecnologico ha portato alla attenzione del grande pubblico e delle istituzioni europee settori emergenti quali i droni e il relativo impiego. Contrariamente al passato dove l'aspettativa era sui droni di media e grande capacità, già nelle attribuzioni della UE e quindi dell'EASA, l'esplosione commerciale si è finora avuta nel settore dei piccoli droni, fino a 25 kg. Di qui l'iniziativa che tende a riportare a livello comunitario anche tale fascia, confinando la sussidiarietà degli Stati membri alla sola sorveglianza e non anche alla regolazione di questo fenomeno.

Il tema della sorveglianza assume nella iniziativa una valenza centrale sulla base di una presunta difficoltà degli Stati membri, o di alcuni di essi, a poter sostenere e quindi



esprimere una accettabile capacità di sorveglianza delle attività che si svolgono sul territorio nazionale. Potrebbe essere questo il caso di piccoli Stati le cui Autorità per l'aviazione civile potrebbero non essere ritenute adeguate, in termini di quantità e qualità delle risorse disponibili. Sul tema va rilevato che il livello di qualificazione e l'entità dei compiti che gravano sulle Autorità nazionali sono effettivamente gravosi e, tralasciando il prossimo futuro, anche sfidanti per le responsabilità che esse assumono in applicazione di un assetto regolatorio comunitario particolarmente ampio e complesso.

Le soluzioni proposte, se appaiono in linea con una sempre maggiore europeizzazione del settore, es. trasferimento ad EASA di compiti e funzioni degli Stati membri, pongono importanti problemi di compatibilità con gli Stati che mantengono le proprie prerogative. Da non sottovalutare l'effetto sul bilancio dell'EASA che dovrebbe acquisire ulteriori risorse per far fronte ai nuovi impegni.

In merito alla Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile, si evidenziano di seguito i principali punti di innovazione e gli aspetti di potenziale impatto sul sistema nazionale.

Semplificazione delle regole

La proposta, inserita nel più ampio scenario della strategia europea per lo sviluppo dell'aviazione civile, evidenzia come le regole attuali debbano essere rivisitate per una sostanziale semplificazione nel caso in cui non danno un apprezzabile contributo alla sicurezza. Analogamente i criteri di elaborazione delle regole dovranno essere basati su solidi modelli di valutazione del rischio in modo da ottenere un assetto regolatorio più efficace e proporzionato alla esposizione al rischio degli ambiti e settori regolati. Ciò dovrebbe favorire un miglior uso delle risorse, notoriamente scarse, ed un minor aggravio per gli operatori del settore per un possibile minor impegno di risorse, sia umane che finanziarie, utilizzate per dimostrare e mantenere la conformità ai requisiti di sicurezza aerea. L'attuazione di tale approccio richiede un notevole sforzo per l'acquisizione e la gestione di dati ed informazioni su cui basare le valutazioni di rischio.

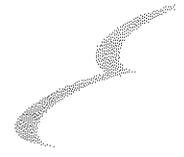
Aspetti critici

E' un approccio condiviso e condivisibile, l'ENAC sta già percorrendo questa strada nelle attività di propria competenza.

Droni (art. 45 e segg.)

Ad oggi l'EASA è competente per i droni di peso superiore a 150 kg mentre gli Stati membri lo sono per droni di peso inferiore, la proposta in discussione elimina tale soglia estendendo la competenza comunitaria a tutti i droni senza limitazioni di peso.

In principio tale modifica dovrebbe facilitare la libera circolazione di tali mezzi, e dei servizi ad essi correlati, su tutto il territorio europeo senza limitazioni. Gli ambiti di regolazione dell'ENAC sarebbero di conseguenza ridotti ai requisiti inerenti l'uso dello spazio aereo. In base al principio di sussidiarietà, restano attribuite agli Stati membri la



competenza della approvazione degli operatori e della sorveglianza sull'uso dei droni, nei limiti che saranno previsti dalle regole di attuazione.

Aspetti critici

La proposta non prevede nulla in tema di Attestati o Licenze per i piloti di droni, a differenza della regolamentazione nazionale attuale. Questa apparente carenza indebolisce uno dei pilastri su cui poggia la sicurezza del volo, soprattutto per le operazioni di modesto livello con droni di peso <25 kg utilizzati in condizioni di volo a vista, per i quali non è prevista la certificazione dell'operatore ed il pilota assume un ruolo centrale nella gestione delle operazioni.

Questo rende peraltro meno efficace la professionalizzazione di una categoria di personale che, sul piano nazionale ha mostrato gradimento per l'introduzione di un Attestato/licenza per poter condurre droni in operazioni specializzate, scelta oggi inserita nel regolamento dell'ENAC.

Ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla effettuazione delle attività di controllo sulla corretta applicazione delle norme in capo alle forze di Polizia, che si troverebbero a svolgere le proprie funzioni in diretta attuazione dei regolamenti EASA, incluse le sanzioni, senza intermediazioni dell'Autorità nazionale. La ampia articolazione delle forze di Polizia potrebbe creare difficoltà in fase di attuazione dei regolamenti.

Servizi di Assistenza a terra negli aeroporti (Ground Handling) (art. 32)

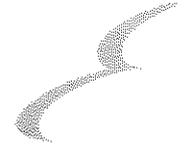
Ad oggi in Italia i fornitori di servizi a terra sono certificati dall'ENAC per poter svolgere queste attività. La proposta di Regolamento UE non prevede la certificazione ma la dichiarazione da parte dello stesso handler di essere conforme alle regole. A seguire vi è la sorveglianza da parte dell'autorità dell'effettivo rispetto delle regole. Si evidenzia comunque che l'Italia è il solo Paese in Europa e tra i pochissimi al mondo ad aver introdotto il requisito della certificazione degli handlers.

Aspetti critici

La proposta cambia significativamente l'attuale regolamentazione nazionale, appare poco sostenibile opporsi ma è ragionevole ritenere che l'accesso degli handlers in aeroporto potrebbe essere gestito con maggiore attenzione e condurre ad accettabili risultati. Appare essenziale proporre di attribuire al gestore le verifiche preordinate all'accesso, visto che esso è comunque il soggetto cui è demandata la sicurezza e la regolarità di funzionamento dell'aeroporto.

Fornitori di servizi di gestione piazzali (art. 32.2)

La proposta di Regolamento introduce la figura del fornitore di servizi di gestione dei piazzali, ove gli aeromobili si muovono insieme a veicoli e mezzi di servizio, quale soggetto diverso dal gestore aeroportuale. Anche per questo fornitore di servizi non è richiesta certificazione preventiva ma solo una dichiarazione del fornitore stesso. Tale proposta impatta significativamente sull'attuale assetto normativo nazionale, stante il fatto che la gestione dei piazzali e la sicurezza delle operazioni che avvengono su di



essi è oggi incardinata nel gestore aeroportuale e prevista, come specifica responsabilità nel Codice della Navigazione, oltre che nel regolamento ENAC.

Aspetti critici

La gestione dei piazzali è soggetta oggi a certificazione da parte dell'ENAC nell'ambito degli accertamenti ed approvazioni che portano alla certificazione dell'aeroporto nel suo insieme. La proposta ha un impatto indesiderato in quanto prevede l'inserimento di un terzo soggetto che inizia ad operare senza alcuna verifica di parte terza, solo in base ad una dichiarazione da esso resa. Appare critico sia per la disarticolazione delle responsabilità che comunque il Regolamento di attuazione (UE) n. 139/2014 pone poi in capo al gestore aeroportuale, sia per il mancato preventivo accertamento di conformità alle regole da parte dell'Autorità dell'Aviazione civile che rilascia il certificato, attestando che l'aeroporto nel suo insieme può operare assicurando le necessarie condizioni di sicurezza agli utilizzatori dell'aeroporto.

Security (art. 76)

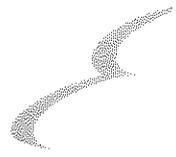
La proposta attribuisce un maggior ruolo dell'EASA sui temi della security, soprattutto alla luce delle minacce della *cybersecurity*. La proposta di Regolamento attribuisce all'EASA funzioni certificative di impianti e sistemi di security di bordo, ove gli stessi siano parte degli equipaggiamenti e dotazioni degli aeromobili o a servizio di essi per gli equipaggiamenti a terra. Si ritiene corretta l'attribuzione ad EASA di questa funzione anche in relazione alle forti connessioni tra safety e security a bordo degli aeromobili. E' previsto che l'EASA supporti la Commissione per la definizione dei regolamenti attuativi del Reg. (UE) n. 300/2008 che detta le regole di security cui gli Stati Membri devono attenersi.

Aspetti critici

In linea di principio appare coerente con il disegno europeo ma potrebbe avere un impatto sull'attuale modello cooperativo che vede l'ECAC, organizzazione paneuropea, cooperare con la UE. Per il livello nazionale potrebbero emergere motivi di preoccupazione ove la Commissione, utilizzando il supporto dell'EASA, dovesse comprimere gli ambiti di discrezionalità degli Stati membri nella attuazione delle misure di security sugli aeroporti, notoriamente complessa anche in ragione della pluralità di Enti e Corpi dello Stato coinvolti.

Air Traffic Management (art. 35 e segg.)

La proposta prevede che le funzioni di Autorità attribuite ed assicurate dall'EASA siano finanziate anche da una quota, derivante dalle tariffe di rotta, versata direttamente da EUROCONTROL. In tal modo l'EASA si inserirebbe nel meccanismo che attualmente prevede il finanziamento delle Autorità nazionali con quote versate dai fornitori di servizi di navigazione aerea nazionali.



Aspetti critici

La proposta appare inopportuna perché potrebbe comportare aggravii di costo sui fruitori dei servizi di navigazione aerea (compagnie aeree); peraltro il compito di EASA nel settore è essenzialmente di tipo regolamentare e quindi coperto dai fondi assegnati dalla Commissione europea; le funzioni di certificazione di apparati e sistemi sono a loro volta coperte dalla tariffazione delle prestazioni.

Trasferimento funzioni di Stato (artt. 53-55)

La proposta prevede per la prima volta ed in modo strutturato, la possibilità che uno Stato membro trasferisca in tutto in parte le proprie funzioni all'EASA o ad altro Stato membro, nei casi in cui non sia in grado svolgere le proprie funzioni e di conformarsi alle prescrizioni del Regolamento.

E' previsto anche un trasferimento d'autorità ad opera della Commissione nel caso lo Stato dimostri uno stato di sostanziale inadempienza agli obblighi derivanti dall'attuazione delle regole comuni e non vi ponga rimedio nei tempi e modi prescritti dalla Commissione.

Aspetti critici

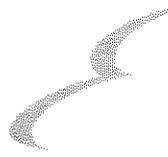
E' una norma controversa che in luogo di porre le condizioni affinché ogni Stato adotti le soluzioni per le proprie inadempienze, crea una presenza sul territorio da parte di EASA, che peraltro potrebbe avere un conflitto di interessi nel valutare la propria conformità alle regole, per quanto concerne le funzioni delegate. Si potrebbe verificare una certa confusione di ruoli tra EASA ed Autorità nazionali. Si dissente decisamente sulla previsione di un trasferimento di competenze operato d'autorità da parte della Commissione.

Certificazioni multinazionali (art. 54)

La proposta prevede che una società con basi in più Paesi possa, con sua esclusiva decisione richiedere all'EASA la certificazione e relativa sorveglianza by-passando la propria Autorità nazionale, ovvero quella dello Stato ove ha la sede principale. Attualmente le certificazioni di aziende, produttori di velivoli, elicotteri o altri prodotti ad elevato valore aggiunto, possono ottenere una certificazione da parte della propria Autorità includendo anche gli stabilimenti posizionati in altri Stati. La decisione di procedere ad una certificazione di questo tipo è dell'Autorità principale, che coinvolge di norma le corrispondenti Autorità degli altri paesi coinvolti, attivando modelli cooperativi in linea con le previsioni dell'attuale Regolamento (UE) n. 216/2008. Ove l'Autorità nazionale non ritenga sostenibile una certificazione su basi plurinazionali, è essa a chiedere all'EASA di farsi carico della certificazione.

Aspetti critici

Oggi la decisione è nello Stato membro/Autorità nazionale che, ove riscontrasse la propria difficoltà ad assicurare le funzioni di certificazione e sorveglianza, ha facoltà di trasferirla all'EASA. La proposta di regolamento incide significativamente in negativo



sugli Stati membri e le rispettive Autorità, indebolendone il ruolo e la capacità decisionale a vantaggio dell'EASA. Si creerebbe inoltre una forma di competizione impropria tra EASA e Autorità nazionali di cui non si vede alcuna motivazione. Peraltro si determinerebbe anche una sostanziale enucleazione di interi pezzi dell'industria nazionale dal contesto istituzionale di riferimento con potenziali impatti negativi per il Paese.

Programma di sicurezza aerea (artt. 5-8)

La proposta introduce l'onere in capo alle istituzioni europee di elaborare e pubblicare il Programma Europeo di Sicurezza Aerea ed il Piano Europeo di Sicurezza Aerea, contenenti rispettivamente le modalità con cui viene assicurato in Europa un elevato livello di sicurezza, unitamente agli indicatori di performance da garantire, ed il piano delle azioni messe in atto annualmente per attuare le misure previste nel programma. Analoga previsione riguarda l'obbligo di produrre a livello nazionale i due documenti menzionati.

Aspetti critici

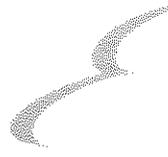
L'esistenza di Programmi e Piani a livello europeo è una cosa positiva in quanto essi forniscono indicatori ed azioni comuni per tutti gli Stati europei, fornendo copertura formale alle attività messe in campo dai singoli Stati. In Italia il Programma ed il Piano nazionale per la sicurezza aerea sono stati già adottati entrambi per cui non si prevedono impatti.

Accordi bilaterali (art. 57)

La proposta di regolamento prevede che aeromobili e altri prodotti aeronautici costruiti in Stati extra europei, possano essere importati solo se è in vigore un Accordo bilaterale sulla aeronavigabilità tra la UE e lo Stato di costruzione. La previsione in parola è coerente con quanto previsto da sempre nel campo dell'aviazione civile in accordo alle corrispondenti previsioni dell'ICAO, agenzia dell'ONU che definisce gli standard internazionali per l'aviazione civile obbligatori per tutti gli Stati contraenti.

Aspetti critici

La proposta non tiene in considerazione l'esistenza di accordi bilaterali tra singoli Stati membri ed altri Paesi che sono sino ad oggi stati ritenuti accettabili per l'intera comunità. E' il caso questo dell'Accordo bilaterale tra Italia e Russia, che essendo il solo in vigore surroga la mancanza di un bilaterale con la UE. Occorre evidenziare che tutti gli aeroplani commerciali RRJ100 (regional jet da 100 posti) costruiti dalla Sukhoi sono importati in Europa e nel resto dell'Occidente dalla soc. Superjet, azienda italiana di base a Venezia, con un importante posizionamento di mercato. Il mancato riconoscimento del Bilaterale italo-russo costituirebbe un notevole vulnus per l'Italia. Si rappresenta che sono state appena avviati i lavori per lo sviluppo di un Accordo bilaterale tra UE e Russia i cui tempi non sono comunque certi, così come i risultati che potranno essere conseguiti.



Si ritiene pertanto che la proposta regolamentare debba prevedere la sussistenza degli accordi già in essere fino all'introduzione del corrispondente accordo a livello UE.

Organizzazione EASA (artt. 85 e segg.)

La proposta di regolamento modifica i meccanismi di funzionamento dell'EASA, attribuendo maggiori poteri al Direttore Esecutivo (quali ad esempio la nomina dei direttori di struttura). E' anche previsto che la Commissione abbia maggiore potere nel Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia (Management Board). Nel Consiglio di Amministrazione ogni Stato è presente con un proprio rappresentante.

La proposta prevede che il Management Board sia assistito da un Comitato Esecutivo, per il supporto al Direttore nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'attuazione delle decisioni assunte dal Consiglio di Amministrazione. Il Comitato Esecutivo composto da 8 membri oltre al presidente, fra cui due nominati dalla Commissione, preparerebbe le decisioni per il Consiglio di Amministrazione e assumerebbe anche decisioni in luogo del Consiglio in casi di urgenza, riferendo al Consiglio alla prima seduta utile.

Aspetti critici

La proposta non appare condivisibile in quanto tende a concentrare gli aspetti decisionali e strategici su un numero ristretto di rappresentanti degli Stati Membri e attribuisce un ulteriore ruolo di maggior peso alla Commissione che già attualmente ha una notevole influenza sul funzionamento dell'EASA.

Conclusioni

Seppure la proposta regolamentare presenta importanti innovazioni positive a beneficio dello sviluppo della sicurezza nel contesto europeo, si ritiene che essa debba essere accuratamente rivista per eliminare le criticità evidenziate; in particolare occorre un ribilanciamento delle competenze ove le modifiche hanno un impatto sensibile sui principi di proporzionalità e sussidiarietà

In particolare per i Paesi, quali in nostro, che hanno un importante tessuto industriale aeronautico e un sistema di certificazione e sorveglianza in grado di supportarne lo sviluppo in sicurezza con una qualificata presenza dell'Autorità nel contesto nazionale e internazionale, la proposta dovrà essere modificata riconoscendo tali situazioni e prerogative.