Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «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»

COM(2012) 776 final — 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Relatore: **HENCKS**

Il Consiglio, in data 24 gennaio 2013, e il Parlamento europeo, in data 17 gennaio 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile, recante modifica del regolamento (UE) n. 996/2010 e abrogazione della direttiva 2003/42/CE, del regolamento (CE) n. 1321/2007 della Commissione e del regolamento (CE) n. 1330/2007 della Commissione

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 aprile 2013.

Alla sua 489a sessione plenaria, dei giorni 17 e 18 aprile 2013 (seduta del 17 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 195 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il CESE si congratula con la Commissione per le misure di prevenzione degli inconvenienti nel settore dell'aviazione civile e per il potenziamento dei flussi d'informazione su eventi o incidenti che mettono a rischio o che, in assenza di interventi correttivi, potrebbero mettere a rischio passeggeri o qualsiasi altra persona o un aeromobile.

1.2 Al fine di poter individuare e prevenire i rischi di incidenti nell'aviazione civile è fondamentale che tutti i professionisti del settore siano indotti a segnalare tutti gli eventi o incidenti che possano costituire un rischio per la sicurezza, ivi compresi, se del caso, gli errori che gli agenti stessi possono avere commesso o contribuito a commettere o che sono imputabili a loro colleghi di lavoro.

1.3 Un tale sistema di notifica potrà funzionare efficacemente soltanto

— se l'istituzione di sistemi di segnalazione degli eventi in questione ha per unico obiettivo la prevenzione di futuri incidenti ed inconvenienti e non mira a determinare colpe o responsabilità, e

— se è applicato nel contesto di una "cultura dell'equità" che metta le persone coinvolte al riparo da azioni intraprese nei loro confronti dai datori di lavoro e che le tuteli da qualunque pregiudizio o procedimento giudiziario per errori non intenzionali, salvo in caso di negligenza grave deliberata e manifesta.

1.4 Il CESE ritiene che le misure di protezione delle fonti di informazione esistenti o supplementari, previste nel regolamento in esame, possano essere ancora rafforzate o completate. A tale scopo il CESE:

— ribadisce la propria proposta di creare una carta dell'UE sulla "cultura giusta" (cultura dell'equità),

— propone di menzionare esplicitamente che non solamente gli Stati membri, ma anche le organizzazioni del settore dell'aviazione civile devono astenersi dal perseguire violazioni della legge non premeditate o commesse inavvertitamente di cui sono venuti a conoscenza soltanto perché segnalate,

— chiede che le norme interne che illustrano le modalità previste per garantire e attuare i principi della "cultura dell'equità", stabilite da parte delle organizzazioni del settore, siano, prima della loro applicazione, approvate dall'autorità pubblica competente.

1.5 Vista l'importanza cruciale di una cultura dell'equità per proteggere efficacemente gli informatori, nell'interesse ben inteso della prevenzione contro ogni rischio di incidente, il CESE ha commissionato a un esperto esterno uno studio in materia e non mancherà di comunicarne le conclusioni alle parti interessate.

1.6 Il CESE esprime riserve sulla nuova misura che prevede che d'ora in avanti gli informatori potranno trasmettere la loro segnalazione tanto al datore di lavoro quanto all'autorità pubblica competente, mentre finora era prevista solo una trasmissione all'autorità pubblica. Ritiene opportuno che nel caso delle segnalazioni trasmesse direttamente al datore di lavoro, nell'interesse della neutralità e al fine di evitare qualsiasi successiva interferenza del datore di lavoro nella formulazione dei fatti da parte degli informatori, una copia della segnalazione sia, allo stesso tempo, obbligatoriamente indirizzata dall'informatore all'autorità pubblica competente.

1.7 Il CESE deplora che una notifica degli inconvenienti da parte di passeggeri non sia esplicitamente prevista dal regolamento, quando invece i passeggeri hanno sovente un approccio più vigile nei confronti dei rischi di sicurezza delle infrastrutture e dei servizi e constatano delle mancanze che i professionisti del settore, per abitudine, vedono con occhi diversi. Ciò vale allo stesso titolo per le persone a mobilità ridotta, che sono quelle nella posizione migliore per valutare i fattori di rischio in relazione alla loro situazione specifica. Il CESE propone quindi di prevedere delle procedure per integrare tutti i passeggeri nel flusso d'informazione degli eventi da segnalare.

1.8 Il CESE stima infine che gli eventi o le carenze constatate durante le operazioni di imbarco, specialmente durante i controlli di sicurezza effettuati sui passeggeri, dovrebbero figurare tra gli eventi da segnalare obbligatoriamente.

2. **Introduzione**

2.1 Dalla creazione del mercato unico dell'aviazione nel 1992, il rispetto delle disposizioni legislative sempre più rigorose in materia di sicurezza aerea riguardanti un aeromobile immatricolato in uno Stato membro, o gestito da una impresa con sede in uno Stato membro, aiutato da indagini approfondite e indipendenti sugli incidenti, si è tradotto in una riduzione consistente e pressoché costante dei tassi di incidenti mortali nell'aviazione.

2.2 L'esperienza ha dimostrato che spesso, prima del verificarsi di un incidente, vari inconvenienti o carenze avevano avvertito dell'esistenza di rischi per la sicurezza. È risultato presto chiaro che diventava sempre più difficile accrescere la sicurezza aerea applicando soltanto l'approccio "reattivo", fino ad allora prevalente, e consistente nel reagire e trarre insegnamenti solo dopo che gli incidenti si erano verificati.

2.3 L'Unione europea non poteva quindi limitarsi al suo ruolo di legislatore, ma si è vista obbligata a preoccuparsi altresì del trattamento sistemico dei rischi legati alla sicurezza aerea. Con la direttiva 2003/42/CE concernente le segnalazioni degli eventi nell'aviazione civile, ha adottato un approccio complementare detto "proattivo".

2.4 Il sistema delle segnalazioni si basa su una relazione di fiducia tra l'informatore di questi inconvenienti o carenze e l'entità responsabile della raccolta e della valutazione dei dati relativi.

2.5 Dal 2007 l'Unione europea tiene un repertorio centrale europeo (RCE) in cui sono riuniti tutti gli eventi nel settore dell'aviazione civile raccolti dagli Stati membri; allo stadio attuale sono conservati in questo repertorio circa 600 000 eventi.

2.6 Vista la delicatezza della questione, le informazioni raccolte sono confidenziali e possono essere utilizzate solo ai fini delle attività dei partecipanti e dei destinatari. Al fine di evitare paure e reazioni infondate, le informazioni al pubblico devono essere fatte in forma aggregata e devono limitarsi per lo più a una relazione annuale sul livello generale di sicurezza dell'aviazione.

2.7 Oltre al sistema di segnalazione obbligatoria, gli Stati membri possono istituire un sistema di segnalazione spontanea per raccogliere e analizzare i punti deboli osservati nell'aviazione civile che non rientrano nell'ambito di applicazione delle segnalazioni obbligatorie.

2.8 L'obbligo di notifica si applica all'intera catena del settore del trasporto aereo, in particolare agli operatori aerei, agli aeroporti certificati, alle società di assistenza a terra, ecc.

2.9 Le diverse categorie di addetti dell'aviazione civile che osservano eventi rilevanti ai fini della prevenzione degli incidenti hanno l'obbligo di segnalare tali eventi.

2.10 Nelle segnalazioni tutti i dati personali relativi all'informatore e gli aspetti tecnici che potrebbero permettere di identificare l'informatore devono essere eliminati. Gli Stati membri provvedono affinché gli addetti che segnalano inconvenienti non subiscano alcun pregiudizio da parte del datore di lavoro; nessuna sanzione amministrativa, disciplinare o professionale potrà essere inflitta a una persona che abbia notificato un evento del genere, salvo in caso di negligenza grave o violazioni deliberate.

3. **Contenuto del nuovo regolamento**

3.1 Secondo la Commissione europea la trasmissione delle segnalazioni di eventi nell'UE e l'utilizzo dell'RCE patiscono tuttora di una serie di carenze che ne limitano l'utilità e mettono seriamente a rischio il *feedback* sulla base delle esperienze che permetterebbe di prevenire gli incidenti. Per porre rimedio a questa situazione, la Commissione propone le seguenti iniziative.

3.1.1 *Miglioramenti nella raccolta degli eventi*

La proposta definisce il quadro per garantire che siano segnalati tutti gli eventi che mettono in pericolo o rischiano di mettere in pericolo la sicurezza aerea. Oltre al sistema obbligatorio, la proposta prevede l'istituzione di sistemi su base volontaria.

La proposta prevede inoltre disposizioni volte a incoraggiare gli operatori del settore dell'aviazione a trasmettere informazioni, senza dover temere eventuali sanzioni, tranne in caso di negligenza grave.

3.1.2 *Chiarimento del flusso di informazioni*

Anche ciascuna organizzazione attiva nel settore dell'aviazione dovrà, a fianco dell'autorità pubblica, sviluppare un sistema di segnalazioni.

3.1.3 *Miglioramento della qualità e della completezza dei dati*

Le segnalazioni di eventi dovranno contenere quanto meno un certo numero di informazioni e campi obbligatori determinati. Gli eventi dovranno essere classificati in funzione del rischio che presentano secondo un meccanismo europeo comune di classificazione dei rischi da elaborare. Inoltre, dovranno essere istituite delle procedure di controllo della qualità dei dati.

3.1.4 *Miglioramento dello scambio di informazioni*

L'accesso degli Stati membri e dell'AESA ai dati dell'RCE è esteso a tutte le informazioni registrate nella suddetta banca dati. Tutte le segnalazioni devono essere compatibili con il software dell'UE ECCAIRS.

3.1.5 *Miglioramento della protezione contro usi impropri delle informazioni in materia di sicurezza*

In aggiunta all'obbligo di garantire la riservatezza dei dati raccolti, si deve assicurare che questi siano messi a disposizione e utilizzati unicamente al fine di mantenere o migliorare la sicurezza aerea. Devono essere conclusi con le autorità giudiziarie degli accordi per attenuare l'impatto negativo dell'utilizzo di questi dati a fini giudiziari.

3.1.6 *Miglioramento della protezione dell'informatore al fine di garantire la disponibilità continua delle informazioni (cultura dell'equità)*

Le norme relative alla tutela degli informatori sono rafforzate ed è ribadito l'obbligo di cancellare i dati personali dalle segnalazioni e di limitare l'accesso ai dati identificabili ad una cerchia ristretta di persone. È rafforzata la norma in base alla quale i dipendenti non devono subire da parte dei loro datori di lavoro alcun pregiudizio basato sulle informazioni comunicate, salvo in caso di negligenza grave (quale definita all'articolo 2, paragrafo 4 della proposta di regolamento). Le organizzazioni attive nel settore dell'aviazione civile sono invitate ad adottare una strategia che indichi le modalità stabilite per garantire la tutela dei dipendenti. Inoltre, ogni Stato membro deve nominare un responsabile dell'attuazione delle disposizioni riguardanti la protezione delle fonti al quale gli informatori possono segnalare delle violazioni riguardanti le relative norme. Se necessario, tale responsabile propone al suo Stato membro di adottare delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che abbiano violato le norme in materia.

3.1.7 *Introduzione di prescrizioni relative all'analisi delle informazioni e adozione di misure di controllo a livello nazionale*

La proposta recepisce, nella legislazione UE, le norme relative all'analisi e al controllo degli eventi segnalati che sono state decise a livello internazionale.

3.1.8 *Rafforzamento dell'analisi a livello UE*

È rafforzato il principio di un'analisi da parte dell'AESA (Agenzia europea per la sicurezza aerea) e degli Stati membri delle informazioni presenti nell'RCE ed è formalizzata l'esistente collaborazione nell'ambito di una rete di analisti della sicurezza aerea, presieduta dall'AESA.

3.1.9 *Aumento della trasparenza nei confronti del pubblico*

Rispettando la necessaria riservatezza, gli Stati membri pubblicano una relazione annuale contenente, in forma aggregata, informazioni relative alle misure prese per aumentare la sicurezza aerea.

4. **Osservazioni generali**

4.1 Il CESE si congratula con la Commissione per le misure di prevenzione degli incidenti nel settore dell'aviazione civile e per l'intensificazione del flusso di informazioni su eventi che mettono a rischio o che, in assenza di interventi correttivi, potrebbero mettere a rischio passeggeri o qualsiasi altra persona o un aeromobile.

4.2 Inoltre, il CESE accoglie favorevolmente la semplificazione della legislazione in quanto raggruppa in un solo testo una direttiva precedente e due regolamenti.

4.3 Visto che gli Stati membri superano regolarmente i termini di attuazione delle direttive – come nel caso della direttiva 2003/42/CE riguardante l'argomento di cui ci occupiamo in questo parere – e dato che l'individuazione più rapida degli eventuali problemi di sicurezza può evitare delle catastrofi e salvare vite umane, il CESE concorda con la Commissione sul fatto che un atto legislativo direttamente applicabile, specificamente l'adozione di un regolamento, sia lo strumento giuridico più appropriato per raggiungere gli obiettivi perseguiti.

4.4 Senza pregiudizio dell'apprezzamento generalmente positivo della proposta di regolamento in esame, il CESE tuttavia si interroga su diversi punti.

4.5 D'ora in avanti gli informatori potranno trasmettere la loro segnalazione tanto al datore di lavoro quanto all'autorità pubblica competente, mentre finora era prevista solo una trasmissione all'autorità pubblica. Quando le notifiche sono indirizzate direttamente al datore di lavoro, quest'ultimo deve comunicarle all'autorità pubblica competente. Ora, l'articolo 7, paragrafo 3, del progetto del regolamento prevede che le organizzazioni del settore realizzino procedure di controllo della qualità dei dati, segnatamente per garantire la coerenza tra i diversi dati contenuti nelle segnalazioni di eventi e le informazioni sugli eventi inizialmente comunicate dall'informatore.

Il CESE ne deduce che i dati relativi a eventi inizialmente comunicati dall'informatore non sono necessariamente gli stessi di quelli poi trasmessi all'autorità pubblica; si tratta di un aspetto della proposta che il CESE non può approvare.

Esprime inoltre riserve in ordine alle segnalazioni trasmesse direttamente al datore di lavoro. Nell'interesse della neutralità e al fine di evitare qualsiasi successiva interferenza del datore di lavoro nella formulazione dei fatti da parte degli informatori, una copia della segnalazione dovrebbe, allo stesso tempo, essere indirizzata dall'informatore all'autorità pubblica competente.

4.6 Il CESE constata che nella lista degli inconvenienti ad obbligo di notifica (allegato 1 del regolamento) non figurano quelli riguardanti le operazioni precedenti l'imbarco. Di conseguenza, le carenze che si registrano durante il controllo di sicurezza prima dell'imbarco devono, al massimo, essere segnalate nell'ambito delle segnalazioni spontanee. Nonostante ciò, carenze del genere possono avere conseguenze disastrose al punto tale che il CESE stima che dovrebbero figurare tra gli eventi da segnalare obbligatoriamente.

4.7 Analogamente, una notifica di inconvenienti da parte dei passeggeri non è esplicitamente prevista dalla proposta di regolamento che, tuttavia, non l'esclude nel momento in cui indica che i sistemi di segnalazione spontanei devono permettere la raccolta di informazioni da parte di persone diverse dai professionisti del settore soggetti a una notifica obbligatoria.

Tuttavia, i passeggeri hanno sovente un approccio più vigile nei confronti dei rischi di sicurezza delle infrastrutture e dei servizi e constatano delle carenze che i professionisti del settore, per abitudine o deformazione professionale, vedono con occhi diversi. Il CESE propone quindi di prevedere delle procedure per integrare i passeggeri nel flusso d'informazione degli eventi da segnalare. Ciò vale allo stesso titolo per le persone a mobilità

ridotta, che nell'allegato I, punto 4.3 della proposta di regolamento sono trattate su un piano di parità con l'imbarco dei bagagli e la spedizione mentre i fattori di rischio sono completamente differenti.

5. **Cultura dell'equità**

5.1 Al fine di poter individuare e prevenire i rischi di incidenti nell'aviazione civile è fondamentale che tutti i professionisti del settore siano indotti a segnalare tutti gli eventi che possano costituire un rischio per la sicurezza.

5.2 Ciò vuol dire, eventualmente, chiedere agli interessati di segnalare errori che essi stessi hanno commesso, hanno contribuito a commettere o che sono imputabili a loro colleghi di lavoro.

5.3 È evidente che un tale sistema di notifica potrà funzionare adeguatamente soltanto nel contesto di una "cultura dell'equità" che metta le persone coinvolte al riparo da azioni avviate nei loro confronti dai datori di lavoro e che le tuteli da qualunque pregiudizio o procedimento giudiziario per errori non intenzionali, salvo in caso di negligenza grave, deliberata e manifesta.

5.4 Il CESE non può quindi che apprezzare la decisione di mettere l'accento sul fatto che l'unico obiettivo dell'istituzione di sistemi di segnalazione degli eventi è la prevenzione di futuri incidenti ed inconvenienti e non quello di determinare colpe o responsabilità; si compiace inoltre del fatto che la proposta di regolamento ribadisca e completi le misure di tutela dell'informatore che, tuttavia, potrebbero essere ulteriormente rafforzate.

5.5 Così, nel suo parere sul regolamento sulle indagini e sulla prevenzione degli incidenti nell'aviazione civile [1], il CESE aveva già posto l'accento sulla necessità di compiere maggiori sforzi a livello europeo per assicurare la modifica da parte di tutti gli Stati membri dei rispettivi ordinamenti penali nazionali, in modo da sviluppare una cultura dell'equità, sottolineando anche l'importanza di elaborare una "carta dell'UE sulla cultura giusta" con l'obiettivo di evitare qualsiasi sanzione per errori non intenzionali.

5.6 Il CESE si rammarica che questo suggerimento non sia stato accolto nella proposta di regolamento in esame; questa prevede, è vero, una cooperazione tra le autorità responsabili della sicurezza e le autorità giudiziarie sotto forma di accordi preventivi (articolo 15, par. 4: "Detti accordi preliminari sono intesi ad assicurare il giusto equilibrio tra l'esigenza di una buona amministrazione della giustizia, da un lato, e la necessaria continua disponibilità di informazioni in materia di sicurezza, dall'altro"), fatto che costituisce un passo nella direzione giusta, ma questi accordi riguardano solo l'opportuna riservatezza delle informazioni e non mettono gli informatori al riparo da un procedimento giudiziario.

5.7 In merito alla tutela dell'informatore, la disposizione secondo la quale gli *Stati membri si astengono dal perseguire violazioni della legge non premeditate o involontarie di cui sono venuti a conoscenza soltanto perché segnalate* dovrebbe altresì essere applicata al datore di lavoro dall'informatore; l'articolo 16, paragrafo 3 della proposta di regolamento dovrebbe essere completato in tal senso.

5.8 Per quanto riguarda la disposizione che impone a ciascuna organizzazione del settore di adottare norme interne che illustrino le modalità previste per garantire e attuare i principi della cultura dell'equità, il CESE propone che queste regole siano precedentemente approvate dall'organismo responsabile in ciascuno Stato membro dell'attuazione delle disposizioni dell'UE in materia di protezione delle fonti.

5.9 Anche se il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, una parte dei suoi elementi (ad esempio le norme interne che illustrano come i principi della cultura dell'equità sono applicati dalle organizzazioni, ovvero le norme applicabili in caso di violazione del regolamento) devono ancora essere stabiliti o, se del caso, essere recepiti nel diritto nazionale. Il CESE avrebbe preferito che il regolamento prevedesse un termine per l'applicazione di questi elementi.

5.10 Vista l'importanza cruciale di una cultura dell'equità per proteggere efficacemente gli informatori, nell'interesse ben inteso della prevenzione contro ogni rischio di incidente, il CESE ha commissionato ad un esperto esterno uno studio in materia e non mancherà di comunicarne le conclusioni alle parti interessate.

Bruxelles, 17 aprile 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

[1] GU C 21 del 21.1.2011, pagg. 62-65.