

PARERE n. 3/2007

DELL'AGENZIA EUROPEA PER LA SICUREZZA AEREA

per la modifica del regolamento (CE) n. 1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2002 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, volta ad estenderne il campo di applicazione alla regolamentazione della sicurezza e dell'interoperabilità degli aeroporti

I. Considerazioni generali

1. Quando ha adottato il regolamento (CE) n. 1592/2002 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea¹ (“regolamento di base”), il legislatore comunitario ha invitato la Commissione a presentare quanto prima² appropriate proposte per estenderne il campo di applicazione alle operazioni di volo e alla certificazione degli equipaggi di condotta. Il legislatore comunitario ha inoltre previsto³ la futura applicazione del regolamento di base e l'elaborazione di requisiti essenziali, per qualsiasi altro settore collegato alla sicurezza dell'aviazione civile, sulla base di successive proposte legislative. Pertanto la Commissione, al momento di presentare la sua proposta⁴ per la prima estensione delle competenze dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) alle operazioni di volo, al rilascio delle licenze degli equipaggi di condotta e alla sicurezza degli aeromobili dei paesi terzi, ha annunciato altresì⁵ la propria intenzione di ampliare progressivamente tali competenze, nella prospettiva di un “approccio sistemico globale”, alla sicurezza e alla interoperabilità degli aeroporti, ai servizi di navigazione aerea (ANS) e alla gestione del traffico aereo (ATM).
2. Il regolamento di base indica, tra i compiti dell'Agenzia, i seguenti: fornire alla Commissione il sostegno tecnico necessario⁶, esprimere e adottare pareri su cui la Commissione fonda le proprie proposte legislative in materia di sicurezza dell'aviazione civile⁷. Il presente parere è stato elaborato sulla base di queste premesse. Con il presente documento, pertanto, l'Agenzia trasmette alla Commissione il suo parere allo scopo di adempiere agli impegni di cui alla comunicazione COM(2005) 578 def. del 15 novembre 2005 in materia di sicurezza e interoperabilità degli aeroporti.
3. Il parere è composto della presente relazione, che illustra il punto di vista dell'Agenzia in merito alla politica su cui si basa la regolamentazione sulla sicurezza e l'interoperabilità degli aeroporti a livello comunitario e che suggerisce una serie di modifiche da introdurre nel regolamento di base e nella direttiva relativa ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità per attuare tale politica. Il presente parere contiene anche un nuovo allegato al regolamento di base con i requisiti essenziali per la sicurezza e l'interoperabilità degli aeroporti e una valutazione dell'impatto della regolamentazione (RIA).

¹ Regolamento (CE) n. 1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea (GU L 240 del 7.9.2002, pag. 1). Regolamento da ultimo modificato dal regolamento (CE) n. 334/2007 della Commissione (GU L 88 del 29.3.2007, pag. 39).

² Articolo 7 del medesimo regolamento.

³ *Ibidem*, considerando 2 e 23.

⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1592/2002, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea – COM(2005)579 def. del 15 novembre 2005.

⁵ Comunicazione COM(2005) 578 def. del 15 novembre 2005 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – “L'ampliamento dei compiti dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea - Un'agenda per il 2010”.

⁶ Articolo 12 del regolamento di base.

⁷ *Ibidem*, articolo 14, paragrafo 1.

II. Consultazione

a. Avviso di proposta di modifica 06/2006

4. Il presente parere è stato adottato in seguito alla procedura specificata dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia⁸ conformemente alle disposizioni dell'articolo 14 del regolamento di base.
5. Un "Documento di consultazione sui principi di base e i requisiti essenziali per la regolamentazione della sicurezza e dell'interoperabilità degli aeroporti" è stato pubblicato sul sito Internet dell'Agenzia (www.easa.europa.eu) il 16 maggio 2006 (NPA n. 06/2006). In tale documento, l'Agenzia descrive il quadro istituzionale in cui si può garantire la regolamentazione di tali attività e i motivi per cui la struttura adottata dal regolamento di base per la regolamentazione di altri aspetti della sicurezza aerea civile deve essere utilizzata anche per disciplinare la sicurezza degli aeroporti. In questo contesto, l'Agenzia ha presentato progetti di requisiti essenziali cui si può far ricorso per definire gli obiettivi di sicurezza imposti dal legislatore comunitario, garantendo al tempo stesso la conformità con gli obblighi ICAO⁹ incombenti sugli Stati membri.
6. Il documento consultivo contiene altresì i suggerimenti presentati dall'Agenzia, attingendo alle pratiche generalmente riconosciute, relativi ai principi generali per la regolamentazione della sicurezza degli aeroporti nel contesto comunitario. L'Agenzia ha infine chiesto il parere degli interessati su vari aspetti riguardo ai quali necessitava di contributi per poter definire una politica sufficientemente consensuale su cui basare il presente parere.

b. Documento di risposta ai commenti (CRD 06/2006)

7. Il documento NPA n. 06/2006 ha destato notevole interesse e le parti in causa hanno chiesto un prolungamento del consueto periodo di consultazione di tre mesi, per poter formulare meglio le rispettive posizioni; la richiesta è stata accolta ed il termine originale (16 agosto 2006) è stato quindi posticipato di due mesi; l'Agenzia ha tenuto conto anche dei commenti pervenuti fino al mese di novembre 2006. Entro questo termine l'Agenzia ha ricevuto 3 010 commenti da circa 1 850 interessati, in larga parte singoli individui. È importante tuttavia precisare che 91 autori di commenti erano autorità aeronautiche, gestori di aeroporti o loro associazioni, altre imprese private o organizzazioni commerciali (cfr. la valutazione dell'impatto della regolamentazione (RIA) allegata). Di conseguenza, in termini quantitativi e qualitativi, si può affermare che gli autori dei commenti al documento NPA costituiscono un campione rappresentativo della società europea interessata.

⁸ Decisione del consiglio di amministrazione concernente la procedura che l'Agenzia deve applicare per emettere pareri, rilasciare certificazioni e pubblicare specifiche tecniche e materiale di riferimento. EASA MB/7/03 del 27.06.2003 ("procedura normativa"), successivamente modificata e sostituita dalla decisione del consiglio di amministrazione MB/08/2007 del 13 giugno 2007.

⁹ In particolare, l'allegato 14 (Aeroporti) alla Convenzione sull'aviazione civile internazionale, sottoscritta a Chicago il 7 dicembre 1944, su cui è fondata l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO).

8. Tutte le osservazioni pervenute sono state accolte e incorporate in un documento di risposta alle osservazioni (CRD). Tale documento contiene un elenco delle risposte ai 9 quesiti posti nell'NPA oltre che un elenco di tutte le persone e organizzazioni che hanno presentato osservazioni, le risposte dell'Agenzia, e infine un memorandum esplicativo con una proposta di linee guida strategiche. Il CRD 06/2006 è stato pubblicato il 5 maggio 2007 sul sito Internet dell'Agenzia ed è facilmente reperibile.

c. Risposte al CRD 06/2006

9. L'Agenzia ha ricevuto 103 risposte al CRD 06/2006 da parte di 15 interessati: quattro autorità (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR & ENAC-IT), l'associazione degli operatori aeroportuali ACI Europe, altri quattro operatori aeroportuali, EUROCONTROL, l'associazione delle compagnie aeree europee (AEA), una compagnia aerea, il GAAC e due associazioni professionali, in rappresentanza del 16,5% delle 91 organizzazioni che in un primo tempo avevano risposto all'NPA. Indirettamente ciò potrebbe stare a indicare che oltre l'80% dei soggetti che originariamente avevano risposto all'NPA era sufficientemente soddisfatto delle linee guida politiche previste dal CRD. Nei seguenti paragrafi sono descritti i principali aspetti emersi nelle risposte e viene data una risposta alle preoccupazioni formulate.
10. In generale, gli interessati ribadiscono il proprio accordo sull'introduzione di requisiti essenziali di alto livello che presentino un certa uniformità in tutta la Comunità, purché tali requisiti garantiscano la conformità con gli obblighi ICAO degli Stati membri e non introducano modifiche drastiche alle pratiche nazionali esistenti. Alcuni interessati hanno chiesto nuovamente di chiarire il rapporto tra le norme comuni dell'UE e gli standard dell'ICAO, nonché la condivisione di ruoli e responsabilità tra l'Agenzia e le autorità regolamentari designate a livello nazionale.
11. L'Agenzia dunque precisa che uno degli obiettivi principali del regolamento di base¹⁰ è assistere gli Stati membri nell'adempimento degli obblighi ai quali questi sono soggetti ai sensi della convenzione di Chicago. Gli allegati dell'ICAO, tuttavia, non sono immediatamente vincolanti. Il presente parere propone quindi che il recepimento avvenga in una sola volta per tutti e 31 gli Stati interessati¹¹, tramite l'adozione di un unico insieme di requisiti. Tali requisiti, unitamente alle regole adottate ai fini della loro attuazione, andranno a sostituire la legislazione nazionale, senza creare un ulteriore livello legislativo, in conformità con il sistema comunitario. Le autorità regolamentari nazionali, assistite dall'Agenzia, saranno tenute a verificarne la corretta attuazione, ma non disporranno della facoltà autonoma di imporre ulteriori requisiti nei settori soggetti a tale legislazione comunitaria.

(i) Commenti all'NPA 06/2006 persi

12. Purtroppo, a causa del sovraccarico a cui è stato esposto il sistema informatico dell'Agenzia nel periodo accordato per l'invio delle osservazioni, un messaggio

¹⁰ Cfr. l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d).

¹¹ Vale a dire i 27 Stati membri dell'UE e i 4 Stati associati (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera); inoltre, l'accordo sullo spazio aereo comune europeo sarà tra poco esteso ai 10 Stati dei Balcani che sono parti contraenti dell'accordo.

proveniente dall'*Union des Aéroports Français* (UAF) e contenente dieci commenti e altri due commenti inviati dall'associazione tedesca degli aeroporti (ADV) sono andati perduti durante le prime consultazioni. Ovviamente questi messaggi sono stati nuovamente inviati all'Agenzia e i loro contenuti accolti e analizzati nelle 103 risposte presentate sul CRD. Queste osservazioni sono soltanto 12 delle 3 010 ricevute (pari a circa lo 0,4%) e vertono perlopiù su questioni già esposte in altri commenti. La loro valutazione non modifica l'analisi complessiva già esposta nel CRD. Nei pochi casi in cui tali osservazioni contenevano idee non espresse nel corso della consultazione sull'NPA, per ragioni di equità, tali idee sono state considerate nel presente parere

(ii) Risposte in merito alla correttezza dell'analisi delle risposte all'NPA

13. Un interessato ha osservato che commenti tecnicamente validi non sono stati tradotti in modifica del testo, ma sono stati soltanto menzionati. L'Agenzia ricorda che, a eccezione delle bozze dei requisiti essenziali, il presente parere non è una proposta di testo giuridico; per quanto concerne i requisiti essenziali allegati, l'Agenzia ritiene che le modifiche necessarie siano state apportate, ove possibile, in modo da tener conto dei commenti tecnicamente validi. Lo stesso soggetto interessato ha dichiarato inoltre che l'analisi delle risposte alla domanda sulla distinzione tra aeroporti di "grandi" e "piccole" dimensioni non era stata del tutto corretta. A fronte di queste osservazioni, l'Agenzia ha verificato che su 30 autori di commenti vertenti sullo stesso argomento, 3 non avevano assunto una posizione molto chiara, 13 giudicavano la distinzione tra aeroporti di "grandi" e "piccole" dimensioni non pertinente, ma 14 accettavano, più o meno, questa distinzione in linea di principio. Tuttavia, tra questo ultimo gruppo di interessati non è stato possibile raggiungere un accordo sui criteri e sui limiti di questa distinzione. Il presente parere pertanto non propone di utilizzare i termini "grande" e "piccolo" nel testo normativo, ma suggerisce piuttosto requisiti proporzionatamente meno severi per gli aeroporti meno complessi.
14. Altri due interlocutori hanno precisato che la loro posizione, finalizzata a limitare la competenza della Comunità esclusivamente agli aeroporti aperti al regolare trasporto aereo commerciale, non era stata compresa. L'Agenzia osserva che un'ampia maggioranza di soggetti interessati era favorevole all'istituzione di norme comuni per tutti gli aeroporti aperti all'uso pubblico. Ciò è inoltre coerente con l'approccio sistemico globale invocato dalla maggior parte degli interessati e corroborato da considerazioni oggettive sulla sicurezza e sugli aspetti economici esposte nella RIA allegata alla presente relazione.
15. Infine, alcuni autori hanno fatto notare che alcuni dei loro commenti relativi a determinati punti specifici non erano stati pienamente compresi. Dopo aver riesaminato questi commenti nel dettaglio, l'Agenzia accetta questa osservazione e riferisce di volerne tener conto nella fase di ultimazione del presente parere.
16. L'Agenzia ha concluso che la correttezza del processo è stata criticata soltanto da una piccola minoranza dei partecipanti alla consultazione, un fatto questo che sembra indicare che il risultato della revisione è generalmente accettato dalla maggioranza degli interessati. Di conseguenza, l'Agenzia non ha ritenuto di dover modificare l'analisi globale presentata nel CRD durante la formulazione del presente parere, anche se le sue conclusioni non possono ovviamente soddisfare

appieno tutte le parti interessate a livello europeo. L'Agenzia è quindi dell'idea che il presente parere rispecchi fedelmente la maggior parte delle opinioni espresse nel corso della consultazione in due fasi condotta per individuare i migliori mezzi per regolamentare la sicurezza degli aeroporti.

(iii) Altre risposte al CRD

17. Ventidue risposte si limitavano a reiterare i commenti già presi in considerazione durante l'analisi delle risposte all'NPA.
18. Le restanti 55 risposte (circa il 53%) contenevano diversi suggerimenti utili, alcuni dei quali volti a chiarire il documento esplicativo, altri tesi a raccomandare adeguamenti alla politica proposta nel CRD, in particolare per quanto concerne le definizioni, il campo di applicazione della legislazione comunitaria, le soglie, la regolamentazione delle apparecchiature aeroportuali, i requisiti per il personale di salvataggio e antincendio o la formulazione da utilizzare per i requisiti essenziali. Il presente parere ha tenuto conto di tutti questi aspetti. Ancora una volta emerge da queste risposte l'esistenza di un ampio consenso sull'accentramento a livello dell'UE della regolamentazione della sicurezza e dell'interoperabilità degli aeroporti aperti all'uso pubblico. Ovviamente, queste risposte confermano altresì che gli aspetti della certificazione e della vigilanza della sicurezza dovrebbero essere lasciati alle autorità competenti per ragioni di vicinanza e dovrebbero essere soggetti a un'adeguata supervisione della standardizzazione da parte della Comunità, onde garantire uniformità e parità di condizioni. In generale, nelle risposte si sottolinea anche che le successive regole di attuazione non devono essere un duplicato di altri regolamenti della Commissione e devono essere sufficientemente proporzionate e flessibili per consentire metodi alternativi di conformità, se del caso, sempre che sia garantito un livello di sicurezza equivalente.

III. Contenuto del parere dell'Agenzia

a. Campo di applicazione dell'azione comune

19. In linea di principio, il campo di applicazione dell'azione comune è specificato dal regolamento di base esteso, il quale deve indicare chiaramente i prodotti, i servizi, le persone o le organizzazioni interessati. Di conseguenza, essi saranno soggetti ai requisiti fissati dal regolamento e, se del caso, alle norme adottate per la sua attuazione.
20. Per contro, qualsiasi prodotto, servizio, persona o organizzazione non rientrante nell'ambito di competenza comunitaria rimarrà sotto la piena responsabilità degli Stati membri, che adotteranno misure adeguate per assicurare il livello di protezione atteso dai cittadini.
21. Per la regolamentazione degli aeroporti¹² l'Agenzia ritiene che l'obiettivo sia quello di provvedere alla sicurezza di un singolo aeromobile, garantendo che siano forniti i mezzi appropriati per il sicuro svolgimento delle operazioni di decollo e atterraggio e per le manovre a terra, mentre la gestione del traffico aereo ha

¹² Vale a dire una determinata superficie su terreno, acqua, costruzione o imbarcazione, appositamente predisposta per l'atterraggio, il decollo, e le manovre di un aeromobile, incluse le attrezzature, gli impianti e i servizi aeroportuali che queste operazioni comportano per le esigenze del traffico aereo.

soprattutto l'obiettivo di gestire l'interazione reciproca tra due o più aeromobili. Poiché questi due tipi di attività sono fondamentalmente diversi, è necessario esaminarli separatamente per evitare sovrapposizioni e confusione. Il presente parere pertanto si limita alla sicurezza dell'infrastruttura a terra e del suo funzionamento, considerato dalla prospettiva delle operazioni di un singolo aeromobile. L'Agenzia si sta occupando parallelamente di un altro aspetto, e cioè le dimensioni ANS/ATM della sicurezza aerea civile, a terra e in tutte le fasi di volo, in un'ottica di "porta a porta". A tal fine sarà condotta una consultazione distinta e sarà redatto un parere specifico.

22. Tutti gli utenti devono inoltre conoscere e comprendere il transito degli aeromobili da un luogo all'altro e le norme previste per garantire il livello di sicurezza necessario. Questo bisogno di interoperabilità, quindi, non è soltanto uno strumento volto a favorire la libera circolazione delle persone, bensì un requisito fondamentale per la sicurezza. L'Agenzia ritiene pertanto che la questione dell'interoperabilità non possa essere tenuta distinta dalla questione della sicurezza nella regolamentazione dell'aviazione civile e che il presente parere debba quindi occuparsi anche dei requisiti sull'interoperabilità. Sebbene possano essere date diverse definizioni di "interoperabilità", a seconda della prospettiva adottata, l'intenzione del presente documento è semplicemente quella di trasporre in disposizioni comunitarie i requisiti necessari per garantire che si tenga conto anche degli obiettivi di interoperabilità contenuti negli standard e nelle prassi raccomandate dell'ICAO, salvaguardando in tal modo il sistema globale che avvalorano. Il regolamento di base dovrà rifletterlo correttamente.
23. A tale proposito, l'Agenzia rammenta che l'obiettivo del regolamento di base è limitato esclusivamente alla tutela della sicurezza dell'aviazione civile e ad alcuni aspetti della protezione ambientale, escludendo quindi gli aspetti correlati alla regolamentazione economica, che sono trattati, all'occorrenza, da una legislazione comunitaria distinta o da iniziative distinte, come è accaduto all'inizio del 2007 per i diritti aeroportuali¹³.

(i) Aeroporti

24. Come si è detto, la stragrande maggioranza degli interessati ha condiviso il principio che tutti gli aeroporti aperti all'uso pubblico¹⁴ vengano assoggettati a norme comuni e proporzionate, indipendentemente dalle dimensioni, dal volume, dal tipo o dalla complessità del traffico aereo, nonché dal proprietario (soggetto pubblico o privato) o dalla personalità giuridica del gestore. Era questa, in particolare, l'opinione manifestata da 18 autorità sulle 20 che hanno risposto all'NPA. Ovviamente questa limitazione non pregiudicherebbe il diritto degli Stati membri di stabilire regolamenti nazionali per gli aeroporti che non rientrano nell'ambito di competenza della Comunità. Potrebbe essere il caso, per esempio, delle aree utilizzate per le scuole di volo, degli elideck situati su piattaforme in

¹³ COM(2006) 820 def. del 24 gennaio 2007 – Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali.

¹⁴ "Aperto all'uso pubblico" significa che l'utilizzo dell'area e delle infrastrutture aeroportuali può essere pianificato da un qualsiasi pilota comandante di un volo GAT ("COM(2006) 820 def. del 24 gennaio 2007 – Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali.traffico aereo generale") o perché l'orario e i servizi disponibili sono comunicati al pubblico o perché viene pubblicato, accanto alle informazioni ufficialmente disponibili sull'aeroporto, il recapito di una persona di riferimento a cui rivolgersi per richiedere la previa autorizzazione, purché l'aeroplano e le qualifiche del pilota rispondano ai requisiti non discriminatori sulla sicurezza.

mare aperto o degli eliporti collocati sul tetto di ospedali, sempre che tali aeroporti non siano aperti all'uso pubblico. Si rammenta che il regolamento di base esclude gli aeromobili di Stato dall'ambito di competenza della Comunità; di conseguenza, il presente parere non riguarda gli aeroporti utilizzati esclusivamente per fini militari, doganali, di polizia o per servizi simili.

25. Basandosi sul parere chiaramente espresso dagli interessati, l'Agenzia ritiene quindi che l'applicabilità del regolamento di base debba essere estesa a tutti gli aeroporti aperti all'uso pubblico. Questa posizione è del tutto coerente con l'"approccio sistemico globale" voluto dal legislatore comunitario, enfatizzato dalla comunicazione COM(2005) 578 della Commissione e nuovamente ribadito dal gruppo di alto livello creato dal vicepresidente Barrot per esaminare il futuro della regolamentazione dell'aviazione civile nel contesto comunitario. Poiché l'aviazione generale è interamente integrata nel sistema dell'EASA in termini di aeronavigabilità, operazioni di volo e certificazione degli equipaggi, e sarà senz'altro assoggettata a tale sistema per la gestione del traffico aereo, sarebbe incoerente, nonché fonte di possibili problemi di sicurezza, che soltanto gli aeroporti fossero esclusi dal quadro normativo che deve disciplinare questo settore dell'aviazione civile.

(ii) Apparecchiature aeroportuali

26. Nel documento NPA 06/2006 si chiedeva se talune apparecchiature aeroportuali come le apparecchiature di radionavigazione e le segnalazioni visive, i sistemi di rilevamento o meteorologici, l'impianto e i mezzi antincendio, ecc. che contribuiscono al funzionamento sicuro di un aeromobile all'interno o in prossimità di un aeroporto debbano essere regolamentate o meno a livello comunitario. Benché una leggera maggioranza degli autori fosse contraria alla regolamentazione delle apparecchiature aeroportuali a livello comunitario, la maggior parte dei principali interessati ha insistito perché non fossero ignorate le implicazioni delle apparecchiature aeroportuali. Qualcuno inoltre ha sottolineato che una migliore standardizzazione delle apparecchiature aeroportuali potrebbe non solo contribuire alla sicurezza bensì anche migliorare il rapporto qualità/prezzo. Al tempo stesso, si sottolineava la necessità di evitare la duplicazione di norme già in vigore, siano queste le direttive relative alla "nuova strategia" o le regole di attuazione del "cielo unico europeo"¹⁵. Inoltre, si è fatto presente all'EASA che sarebbe opportuno sfruttare le norme emanate da organi di normalizzazione riconosciuti come l'ISO, il CEN, il CENELEC, l'ETSI o l'EUROCAE.
27. L'Agenzia è quindi del parere che le apparecchiature aeroportuali che contribuiscono direttamente al funzionamento sicuro di un singolo aeromobile a terra debbano rientrare nel campo di applicazione del sistema dell'EASA. Se, da un lato, non è possibile stabilire a priori l'elenco esatto delle apparecchiature interessate, per il fatto che la tecnologia è soggetta a una continua evoluzione, l'Agenzia suggerisce di individuare caso per caso le apparecchiature fondamentali per la sicurezza nelle regole di attuazione di cui al successivo paragrafo c, punto (i). Così facendo, essa riconosce la necessità di badare ad evitare la sovrapposizione di requisiti che si riferiscono alle stesse apparecchiature e di introdurre adeguamenti

¹⁵ Regolamento (CE) n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo (*GU L 096 del 31.3.2004, pag. 1*) e, in particolare, il regolamento (CE) n. 552/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo (*GU L 96 del 31.3.2004, pagg. 26-42*).

opportuni alle norme esistenti; si dovrà anche badare a garantire la coerenza tra i processi normativi e quelli creati dal “cielo unico europeo” e dalla “nuova strategia”.

(iii) Organizzazioni

28. È ampiamente riconosciuto e accettato, a livello sia di ICAO sia europeo, che la sicurezza delle operazioni aeronautiche presso gli aeroporti non è garantita soltanto dalla progettazione dell'infrastruttura, ma anche dalla corretta gestione delle operazioni e dei servizi aeroportuali. Questa posizione è stata confermata anche dalle parti interessate nei rispettivi commenti all'NPA. Taluni pericoli, in effetti, possono essere limitati soltanto imponendo regole specifiche alle organizzazioni incaricate del funzionamento degli aeroporti. L'Agenzia non può che condividere questa posizione ed è quindi dell'idea che i gestori degli aeroporti¹⁶ debbano rientrare nel campo di applicazione del regolamento di base esteso. La loro responsabilità va dalla gestione e manutenzione delle infrastrutture e delle apparecchiature aeroportuali, affinché siano sempre adeguate allo scopo previsto, all'adozione di misure di riduzione del rischio in caso di eventuale degrado.
29. Il funzionamento sicuro di un aeromobile, tuttavia, comporta un insieme di operazioni secondarie svolte da una catena di attori diversi. Se è vero che il gestore dell'aeroporto è l'attore principale, altrettanto certo è che molti altri attori coinvolti in questa catena di servizio devono interagire e coordinare le proprie attività per poter offrire un sistema del tutto sicuro. L'Agenzia è del parere che, in considerazione dell'importanza di questo coordinamento, sia indispensabile imporre a tutte le organizzazioni le cui attività possono incidere sulla sicurezza degli aeromobili, compresi quindi gli operatori degli aeromobili, i fornitori di servizi di navigazione aerea, i fornitori di servizi di assistenza a terra e le società addette al rifornimento di combustibile, l'obbligo giuridico di fornire una formazione adeguata al personale autorizzato ad accedere non accompagnato alla zona *air side*; l'obbligo di definire e mettere in atto procedure per le attività svolte nella zona *air side*; l'obbligo di collaborare alla segnalazione e all'analisi dei fatti rilevanti per la sicurezza. Per garantire il necessario coordinamento questi accordi dovrebbero essere elaborati sotto la guida del gestore dell'aeroporto.
30. In generale, le apparecchiature aeroportuali installate saranno esaminate nel corso del processo di certificazione dell'aeroporto. Si presume quindi che tutte le direttive adottate nell'ambito della “nuova strategia” e gli standard industriali correlati si applichino alla progettazione e alla produzione di tali apparecchiature. Potrebbe essere tuttavia ingiusto chiedere ai progettisti o ai gestori degli aeroporti di assumersi la responsabilità di tecnologie sulle quali non sono competenti. Quando le apparecchiature aeroportuali sono fondamentali per la sicurezza aerea, potrebbe quindi essere opportuno applicare processi che da decenni si dimostrano efficaci nel campo dell'aeronavigabilità¹⁷, come accade per il sistema ETSO (“European Technical Standard Order”) utilizzato per le parti di aeromobili. Tali sistemi si fondano sulle capacità riconosciute degli organismi che progettano o

¹⁶ Ossia qualsiasi funzionario pubblico, sia esso una persona fisica o giuridica, che gestisce o si propone di gestire uno o più aeroporti e che si assume la responsabilità della sicurezza delle operazioni all'interno o in prossimità dell'aeroporto stesso, ivi compresa l'imposizione di procedure e processi ad altre compagnie.

¹⁷ Si fa qui riferimento, in particolare, all'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), del regolamento di base esistente, in base al quale spetta agli organismi responsabili della progettazione e della produzione di parti di aeroplani dimostrare di possedere le capacità e i mezzi necessari per ottemperare agli obblighi associati ai loro privilegi, conformemente a norme e procedure proporzionate alla complessità dei rispettivi compiti.

producono queste apparecchiature. Pertanto, l'Agenzia è del parere che il regolamento di base esteso debba essere applicato agli organismi che progettano e producono apparecchiature aeroportuali di importanza critica per la sicurezza, in maniera tale da consentire di optare per questa possibilità nell'eventualità in cui risulti più appropriato regolamentare tali apparecchiature. Come si è detto al precedente punto 27, non è ancora possibile stabilire quali apparecchiature potranno essere soggette a questi processi; quindi è più opportuno lasciare che siano le future regole di attuazione a specificare quando questa opzione potrà essere utilizzata, in seguito a un'adeguata valutazione e sulla base di una giustificazione idonea. È importante ricordare che questa situazione è già contemplata per quanto concerne l'aeronavigabilità di parti e pertinenze.

(iv) Personale

31. Durante il processo di consultazione molte osservazioni pervenute accennavano all'importanza della competenza del personale esperto per la sicurezza degli aeroporti. Alcune suggerivano di introdurre una regolamentazione per le professioni più critiche per la sicurezza, come il personale di salvataggio e antincendio. Se così fosse, il regolamento di base esteso dovrebbe specificare chiaramente quali figure professionali sono soggette a tale regolamentazione, precisando anche le certificazioni o le qualifiche attestanti che un individuo soddisfa i requisiti minimi in termini di idoneità fisica e professionale. Altri commenti tuttavia indicavano che un regime regolamentare di questo genere potrebbe rivelarsi troppo complesso e sproporzionato, pur confermando l'opportunità di disciplinare la competenza professionale di taluni membri del personale.
32. L'Agenzia conclude che il personale addetto alle operazioni aeroportuali deve essere sottoposto a requisiti comuni in materia di sicurezza e, pertanto, menzionato nel regolamento di base esteso. Tuttavia, la conformità ai requisiti relativi alla competenza professionale e all'eventuale idoneità fisica deve essere una normale responsabilità delle organizzazioni che assumono queste persone al proprio servizio. Il personale interessato è costituito dalle persone le cui attività possono incidere sulla sicurezza delle operazioni di volo all'interno o in prossimità degli aeroporti, tra cui – a titolo meramente esemplificativo – dipendenti o contraenti di gestori di aeroporti, fornitori di servizi di navigazione aerea, fornitori di servizi di assistenza a terra, lo stesso gestore dell'aeroporto e altri organismi le cui attività o i cui prodotti possono avere ripercussioni sulla sicurezza dell'aeromobile. In particolare, si fa riferimento al personale autorizzato ad accedere non accompagnato alla zona *air side* o a condurre un veicolo nell'area di manovra.

(v) Immediate vicinanze e utilizzo di un aeroporto

33. Come suggerito nel documento NPA06/2006, la stragrande maggioranza degli interessati era dell'idea che taluni elementi critici indispensabili per ridurre i pericoli per la sicurezza correlati alle operazioni di volo in prossimità degli aeroporti non possano semplicemente essere imposti per legge al proprietario o al gestore dell'aeroporto. Infatti, questi pericoli sono originati in zone poste al di fuori del perimetro dell'aeroporto e non possono essere direttamente controllati dal proprietario o dal gestore dell'aeroporto. L'Agenzia è quindi dell'idea che il regolamento di base debba introdurre obblighi per gli Stati membri stessi, che dovranno garantire l'adozione delle misure necessarie per proteggere gli aeroporti

da attività o sviluppi che potrebbero provocare rischi inaccettabili per l'aviazione nelle immediate vicinanze dell'aeroporto.

b. Gli obiettivi di sicurezza

(i) Requisiti essenziali – nuovo allegato

34. L'NPA 06/2006 chiedeva alle parti interessate se concordavano sull'idea che l'adozione di requisiti essenziali uniformi di alto livello in tutta la Comunità fosse il migliore strumento per stabilire obiettivi di sicurezza per la regolamentazione degli aeroporti, anziché limitarsi alla mera trasposizione delle SARP dell'ICAO applicabili. Stando alle risposte a tale quesito è emerso che la maggior parte degli interessati preferisce che vengano stabiliti requisiti essenziali appositi a livello comunitario, purché sia garantita la conformità con gli obblighi ICAO degli Stati membri e non vengano introdotti ulteriori requisiti ingiustificati. Dai commenti pervenuti è emerso inoltre che la maggioranza degli autori considera a grandi linee soddisfacenti il contenuto e il grado di dettaglio della bozza dei requisiti essenziali proposta.
35. Come specificato nel memorandum esplicativo allegato, questi requisiti essenziali sono stati elaborati sulla base di pericoli individuati, in modo da garantire una riduzione adeguata di ogni specifico rischio ragionevolmente probabile per le operazioni aeroportuali. In seguito è stato effettuato un controllo crociato per verificare che tali requisiti consentano agli Stati membri di ottemperare agli obblighi ICAO senza introdurre ulteriori vincoli. L'Agenzia è dunque del parere che i requisiti essenziali specifici, che sono riportati in allegato al presente parere e che rappresentano gli obiettivi di sicurezza per la regolamentazione della sicurezza degli aeroporti, debbano essere resi obbligatori dal regolamento di base (CE) n. 1592/2002 e ad esso allegati.

(ii) Sistemi di gestione

36. Uno dei principali elementi emersi dalle osservazioni all'NPA era l'opportunità di richiedere a tutti i gestori degli aeroporti di adottare e attuare un sistema formale completo di gestione della sicurezza (SMS). Le risposte degli interessati, a questo riguardo, sono state contraddittorie. Soltanto due autori hanno insistito affinché l'SMS sia imposto a tutti i gestori di aeroporti. Molti hanno fatto notare che, poiché le piccole organizzazioni difficilmente possono attuare un appropriato sistema di gestione della sicurezza, imporre tale onere ai gestori dei piccoli aeroporti sarebbe sproporzionato rispetto ai rischi reali collegati con le loro operazioni. Benché l'ICAO imponga tale sistema a tutti gli aeroporti, non si deve dimenticare che gli standard ICAO si applicano solo agli aeroporti utilizzati per operazioni internazionali. Tale requisito può creare delle difficoltà nel contesto comunitario, dove tutti gli aeroporti adibiti a uso pubblico sono per definizione aperti al traffico aereo intracomunitario.
37. Di conseguenza, l'Agenzia conclude che l'attuazione di un SMS debba essere imposta soltanto agli aeroporti complessi; per definire il livello adeguato di complessità senza creare incongruenze con l'ICAO, suggerisce che tale requisito sia applicato soltanto agli aeroporti che offrono servizi aerei di linea¹⁸.

¹⁸ Per **Servizio aereo di linea** s'intende una serie di voli che presenta le seguenti caratteristiche:

- (a) che, su ogni volo, siano messi a disposizione del pubblico posti e/o capacità di trasportare merci e/o posta per acquisti individuali (direttamente dal vettore aereo o tramite i suoi agenti autorizzati);
- (b) i voli sono effettuati in modo da assicurare il collegamento tra i medesimi due o più aeroporti:

c. I mezzi di attuazione

38. Il regolamento di base deve specificare in che modo dovranno essere attuati i requisiti essenziali. Se ciò dovesse essere troppo complesso o troppo lungo, potranno essere conferiti alla Commissione, agli Stati membri, all'Agenzia o all'industria dei poteri esecutivi per adottare, rispettivamente, le regole di attuazione, le misure di attuazione nazionali, le specifiche di certificazione o gli standard per l'industria. Se del caso, dovranno essere individuati gli organi responsabili del rilascio del certificato o dinanzi ai quali dovrà essere dimostrata la conformità. Potrà trattarsi dell'Agenzia stessa, di altre autorità competenti¹⁹ o di organi di valutazione appositamente accreditati²⁰. In quest'ultimo caso dovranno essere specificati i criteri per l'accreditamento e dovranno essere individuate le autorità di accreditamento.
39. Per l'attuazione degli obiettivi di sicurezza sono disponibili diverse possibilità. Si potrebbe ricorrere a una decisione politica, che dipende dalla sensibilità pubblica, dalle tradizioni e dalla cultura del settore. Questa scelta dovrà tener conto, inoltre, del livello di uniformità che è ricercato per una certa attività. È probabile che il modo migliore per garantire l'uniformità sia attraverso regole di attuazione comuni adottate dalla Commissione. Infine, si dovrà fare in modo che l'uniformità garantisca una protezione equa dei cittadini e offra parità di condizioni al mercato interno e che, nella prospettiva dell'interoperabilità, sia assicurata un'armonizzazione all'interno del quadro internazionale. Non ultimo, si tratta di una scelta che dovrà essere fondata sui principi del buon governo²¹, per fare in modo che siano utilizzate al meglio le risorse disponibili e per sviluppare ulteriormente il senso di responsabilità e di cultura della giustizia nella regolamentazione della sicurezza dell'aviazione civile.

(i) Regole di attuazione

40. L'NPA 06/2006 ipotizzava che ci fosse la necessità di emanare regole di attuazione per specificare ulteriormente in che modo debbano essere applicati i requisiti essenziali, perlomeno per quanto riguarda gli aeroporti "di grandi dimensioni". Chiedeva tuttavia se ciò fosse necessario anche per gli aeroporti di "piccole dimensioni". Parallelamente, domandava quale dovesse essere la definizione di aeroporto "di piccole dimensioni". Le risposte a questa domanda dimostrano che la maggioranza degli interessati è dell'idea che si debba procedere alla formulazione di regole di attuazione dettagliate in ogni caso, indipendentemente dalle dimensioni e dalla complessità dell'aeroporto. È stato precisato, tuttavia, che tali norme dovrebbero essere proporzionate alla complessità e al tipo delle operazioni svolte.

-
- in base a un orario pubblicato, oppure
 - con regolarità o frequenza tali da costituire una serie sistematica evidente.

¹⁹Per "autorità competente" si intende l'Agenzia oppure una delle autorità designate o costituite dagli Stati membri, autorizzate a rilasciare certificati e a esercitare la supervisione della sicurezza su altri aeroporti, prodotti, apparecchiature, sistemi, parti o pertinenze, organizzazioni o persone, nonché sui pericoli provenienti dalle immediate vicinanze di un aeroporto. L'autorità competente è indipendente dalle operazioni e dalla gestione dell'aeroporto.

²⁰ Per "organo di valutazione" si intende un organo accreditato che può valutare la conformità delle persone fisiche o giuridiche con le norme stabilite per garantire l'aderenza ai requisiti essenziali fissati nel presente regolamento e per il rilascio del relativo certificato.

²¹ COM (2001) 428 def. del 25.7.2001 – "La governance europea – Un libro bianco" (*Gazzetta ufficiale* 287 del 12/10/2001, pagg. 0001 – 0029).

41. Detto questo, si puntualizza che alcuni interlocutori temono che lo stato giuridico delle regole di attuazione e il tempo necessario per apportarvi delle modifiche potrebbero rendere il quadro normativo troppo rigido per adattarsi all'evoluzione dello stato dell'arte. Essi ritengono altresì che l'inclusione della maggior parte, se non di tutti i dettagli tecnici nelle regole di attuazione priverebbe tali norme della flessibilità necessaria perché possano essere adeguate ai vari aeroporti, che sono gli uni diversi dagli altri. L'Agenzia concorda su questo punto. Il rischio potrebbe essere attenuato introducendo, ove possibile, disposizioni tecniche o procedure per la valutazione della conformità a livello di specifiche di certificazione²², per consentire di far fronte ai timori appena espressi. La conformità con questi materiali costituirà un presupposto di conformità, ma non sarà l'unico mezzo per soddisfare i requisiti richiesti. Le autorità e le parti interessate possono applicare qualsiasi altro mezzo disponibile, purché esso garantisca un livello equivalente di conformità. È da intendersi quindi che le regole di attuazione da elaborare specificheranno perlopiù i processi che le parti interessate e le autorità competenti dovranno seguire, nonché in particolare i criteri di flessibilità e le procedure di accettazione di mezzi alternativi di conformità.
42. Gli interessati hanno sottolineato che alcuni aspetti della sicurezza degli aeroporti sono già oggetto di altre normative. È il caso, per esempio, dei sistemi radiofonici per la partenza, l'avvicinamento e l'atterraggio, che potrebbero essere già disciplinati dalle norme sul "cielo unico europeo". La sicurezza e il rendimento di questi sistemi, tuttavia, non dipende soltanto dalla loro progettazione/produzione, bensì anche dalla loro implementazione/integrazione in situ. È quindi necessario garantire che anche questo aspetto delle apparecchiature aeroportuali sia regolamentato, assicurando al tempo stesso una sinergia con il "cielo unico", onde evitare sovrapposizioni o duplicazioni dei requisiti e dei processi di certificazione.
43. L'Agenzia è pertanto del parere che il legislatore debba autorizzare la Commissione ad adottare, conformemente alle procedure già descritte nel regolamento di base, le norme necessarie per l'attuazione dei requisiti essenziali applicabili alla sicurezza e all'interoperabilità degli aeroporti. Come si è avuto modo di puntualizzare, tali norme dovranno essere proporzionate alla complessità dell'aeroporto e dovranno tener conto del volume e della natura delle sue attività.

(ii) Certificazione degli aeroporti²³

44. L'NPA 06/2006 ipotizzava che fosse necessario certificare perlomeno gli aeroporti di "grandi dimensioni", poiché si tratta di un requisito già previsto dall'ICAO²⁴. Nessuno degli autori delle osservazioni ha sollevato obiezioni al riguardo. Il documento NPA tuttavia chiedeva altresì se questo fosse necessario anche per gli aeroporti di "piccole dimensioni" aperti all'uso pubblico, conformemente alla

²² Il regolamento di base stabilisce che l'Agenzia deve emettere specifiche di certificazione, tra cui codici di aeronavigabilità e metodi accettabili di conformità, come strumenti da utilizzare nel processo di certificazione. Questi materiali non sono vincolanti ma riflettono lo stato dell'arte e le migliori pratiche che i regolatori e i soggetti a cui si applicano le regolamentazioni hanno interesse a utilizzare per conformarsi ai requisiti di legge.

²³ In questo contesto, come già indicato nel regolamento di base, per "certificazione" si intende qualsiasi forma di riconoscimento attestante che un aeroporto, un prodotto, un'apparecchiatura, un sistema, una parte o pertinenza, un'organizzazione o una persona sono conformi ai requisiti applicabili, comprese le disposizioni del regolamento di base e le relative regole di attuazione, nonché il rilascio di un certificato pertinente che attesta tale conformità.

²⁴ Il paragrafo 1.4.1 dell'allegato 14 dell'ICAO stabilisce che, a partire dal 27 novembre 2003, gli Stati sono tenuti a certificare gli aeroporti utilizzati per le operazioni di volo internazionali attraverso un quadro regolamentare appropriato. Tra questi devono essere compresi i criteri per la suddetta certificazione.

prassi raccomandata dall'ICAO²⁵, tenendo conto che potrebbero sussistere altre opzioni nella prospettiva di una possibile "autogestione". Dalle risposte fornite emerge che gli interessati non sono interessati a tali opzioni ma preferiscono che tutti gli aeroporti siano certificati. Circa la metà di loro, tuttavia, raccomanda l'introduzione di processi semplificati per gli aeroporti meno complessi. L'accordo sulla necessità di introdurre il processo di certificazione per tutti gli aeroporti nel campo di applicazione del regolamento di base è comunque già confermato dall'attuazione su ampia scala a livello di Stati membri degli standard e delle raccomandazioni ICAO al riguardo²⁶. L'Agenzia è quindi del parere che ogni aeroporto aperto all'uso pubblico e situato in uno Stato membro debba essere sottoposto all'obbligo di certificazione. La certificazione si prefigge lo scopo di verificare la conformità dell'aeroporto ai requisiti essenziali e riguarderà sia la progettazione sia le operazioni dell'aeroporto, garantendo in tal modo che la progettazione dell'aeroporto sia sicura e che il gestore dimostri di possedere la capacità e i mezzi per ottemperare ai propri obblighi.

45. Sebbene gli aeroporti siano stati considerati in passato come un'entità unica, nella maggior parte dei casi esistono soggetti giuridici diversi che fungono da proprietari e gestori, con ruoli e responsabilità diversi. In genere, ricade sul proprietario la responsabilità dell'infrastruttura e della progettazione dell'aeroporto, mentre il gestore è responsabile perlopiù del suo funzionamento sicuro. Non sarebbe quindi corretto imporre all'uno obblighi che potrebbero essere ottemperati soltanto dall'altro e viceversa. Inoltre, la tendenza crescente a sviluppare nuovi modelli finanziari per la creazione o l'ampliamento degli aeroporti affinché questi possano rispondere a una domanda crescente di capacità non dovrebbe essere ostacolata dalle modalità di regolamentazione della sicurezza. Tra l'altro, le norme sulla sicurezza non dovrebbero nemmeno impedire il corretto funzionamento del mercato interno. L'Agenzia ritiene pertanto necessario distinguere il processo di certificazione della progettazione dell'aeroporto dal processo di certificazione della sua entità operativa. Dovranno quindi essere rilasciati due certificati distinti: l'uno attestante la conformità con la parte A dei requisiti essenziali, l'altro destinato al gestore e attestante la conformità con la parte B dei medesimi. Laddove proprietario e gestore siano lo stesso soggetto giuridico, gli Stati membri possono tuttavia essere autorizzati, su richiesta di tale soggetto, a raggruppare i due certificati in uno solo.
46. Per quanto concerne le entità che gestiscono più di un aeroporto, le risposte all'NPA dimostrano che la maggioranza (tra cui la maggior parte delle autorità e dei piccoli gestori) è favorevole a un unico certificato del gestore per ciascun aeroporto gestito. Le autorità statali e le parti interessate situate negli Stati in cui grosse società gestiscono più di un aeroporto sono favorevoli all'introduzione di un unico certificato del gestore per più aeroporti. Dalla RIA allegata al presente documento emerge che non sussistono motivi di sicurezza che giustifichino l'imposizione dell'una o dell'altra opzione, mentre la seconda ipotesi produce evidenti benefici economici. Può essere utile, a tale proposito, ricordare che questa

²⁵ Il paragrafo 1.4.2 dell'ICAO raccomanda che gli Stati certifichino tutti gli aeroporti aperti all'uso pubblico.

²⁶ Un'indagine condotta in seno al gruppo di regolatori della sicurezza aeroportuale (GASR) nel 2006 ha confermato che, nei 17 Stati membri dell'UE, esistevano oltre 700 aeroporti certificati o in procinto di essere certificati, compresi tra questi campi utilizzati soltanto per operazioni di natura non commerciale soggetti alle regole del volo a vista (VFR). Ulteriori informazioni sugli aeroporti interessati dal presente parere sono riportate nella valutazione dell'impatto della regolamentazione (RIA) a questo associata.

opzione è già applicata in tutti gli altri settori disciplinati dal regolamento di base, poiché un'organizzazione può gestire più aeromobili, esercizi di manutenzione, siti produttivi, ecc., con un unico certificato di approvazione. L'Agenzia è quindi del parere che gli operatori aeroportuali che gestiscono più di un aeroporto e che hanno istituito una funzione di gestione centrale della sicurezza e della qualità dovrebbero essere autorizzati, se lo desiderano, a fare richiesta, nello Stato in cui possiedono la loro sede principale, di un unico certificato del gestore. Il fatto di lasciare i gestori liberi di scegliere è una possibilità condivisa anche da alcune risposte al CRD, essendo stato osservato che questa ipotesi si concilia con le strutture più centralizzate che si applicano in alcuni Stati membri.

(iii) Certificazione delle apparecchiature aeroportuali

47. Come spiegato al punto 27, l'Agenzia ritiene necessario che le apparecchiature aeroportuali che contribuiscono al funzionamento sicuro dell'aeromobile siano soggette a requisiti adeguati, come specificato nelle regole di attuazione. Mentre, come precisato al punto 30, la verifica della conformità rientra solitamente tra le responsabilità del proprietario o del gestore dell'aeromobile, a seconda del tipo di apparecchiature, potrebbe essere più opportuno certificare direttamente alcune apparecchiature critiche per la sicurezza per le quali il proprietario o il gestore non sono competenti. L'Agenzia quindi è del parere che alcune apparecchiature critiche per la sicurezza debbano essere sottoposte a un processo di certificazione specifico e che debba essere rilasciato un certificato, come specificato nelle regole di attuazione, dopo un'adeguata valutazione dei vantaggi che ci sono a procedere in questo senso.
48. Per quanto riguarda il rilascio del certificato, dovrebbe essere adottato un approccio simile alla cosiddetta "nuova strategia"²⁷. Ciò significa demandare buona parte della responsabilità della valutazione della conformità all'organizzazione che progetta e fabbrica le apparecchiature. Poiché questo è l'approccio adottato anche nel "cielo unico europeo", il fatto di delegare la responsabilità all'industria favorirebbe le sinergie al momento della formulazione delle regole di attuazione. Di conseguenza, le dichiarazioni di conformità verrebbero rilasciate dall'industria responsabile della produzione delle apparecchiature.
49. Come già spiegato al punto 30, l'Agenzia crede altresì che i prodotti fabbricati in grande quantità debbano essere assoggettati a un sistema di certificazione simile al sistema ETSO applicato a talune parti e pertinenze aeronautiche. Ciò favorirebbe la normalizzazione dei prodotti e contribuirebbe a ridurre i costi, come suggeriscono alcuni interessati. Questa alternativa verrà selezionata caso per caso, dopo un'adeguata valutazione regolamentare dell'impatto nel corso della formulazione delle regole di attuazione correlate. A tal fine è necessario che le organizzazioni che progettano e producono le apparecchiature in questione dimostrino di possedere la capacità e i mezzi per ottemperare ai propri obblighi. L'Agenzia è dunque del parere che le organizzazioni che progettano e producono determinate apparecchiature aeroportuali debbano essere assoggettate a specifiche norme e processi di approvazione, se ciò è indicato nelle regole di attuazione in

²⁷ Circa 25 direttive adottate dal 1987 sulla base della "nuova strategia" scaturita dalla risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1985 relativa ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione, dalla risoluzione del Consiglio del 21 dicembre 1989 concernente un approccio globale in materia di valutazione della conformità e dalla decisione del Consiglio n. 93/465/CE concernente i moduli relativi alle diverse fasi delle procedure di valutazione della conformità.

seguito a una valutazione adeguata dei vantaggi che ci sono a procedere in tal senso.

50. In ogni caso si rammenta che, coerentemente con quanto affermato al punto 42, la verifica dell'installazione e del corretto funzionamento delle apparecchiature aeroportuali in sito fa parte del processo di certificazione dell'aeroporto. Infine, il funzionamento e la manutenzione di tali apparecchiature dovranno rientrare tra le responsabilità del gestore dell'aeroporto e, pertanto, saranno oggetto della certificazione e del controllo del gestore.

(iv) Verifica delle qualifiche e dell'idoneità fisica del personale

51. Come anticipato ai punti 31 e 32, l'Agenzia ritiene necessario che il personale le cui attività possono incidere sulla sicurezza delle operazioni aeroportuali debba rispondere a determinati requisiti per quanto concerne l'aggiornamento continuo e l'idoneità fisica. Ritiene altresì che la conformità con questi requisiti debba essere generalmente responsabilità dei datori di lavoro.
52. Durante la consultazione alcuni interlocutori hanno suggerito, tuttavia, di prevedere una regolamentazione separata da quella del gestore dell'aeroporto per il personale di salvataggio e antincendio, introducendo quindi un processo di certificazione dedicato. Altri, invece, si sono fermamente opposti a questa eventualità. Altri ancora hanno invocato la necessità di uno schema adeguato delle competenze per questa categoria professionale, pur specificando che uno schema del genere dovrebbe essere fissato a livello nazionale. Date queste premesse l'Agenzia conclude che non vi è motivo per trattare il personale di salvataggio e antincendio in maniera diversa rispetto ad altre categorie di personale addetto a mansioni sensibili per la sicurezza nel perimetro dell'aeroporto. La verifica delle qualifiche professionali e dell'idoneità fisica di questo tipo di personale dovrebbe rientrare tra gli obblighi del gestore dell'aeroporto, sulla base delle norme comuni applicabili, e come tale dovrebbe rappresentare una delle condizioni per l'ottenimento di un certificato.

(v) Organismi di valutazione

53. L'NPA 06/2006 chiedeva se gli organismi di valutazione avrebbero dovuto essere accreditati al posto delle autorità competenti designate dai governi nazionali per valutare la conformità con i requisiti di certificazione, *“soltanto per la progettazione degli aeroporti meno complessi e per i gestori di questi aeroporti”*. Una maggioranza importante degli interessati considerava fattibile l'ipotesi di consentire a questi organismi, in aggiunta alle autorità regolamentari nazionali, di valutare la conformità ai requisiti e di rilasciare certificati, sempre che questa soluzione garantisca un sistema altrettanto sicuro ma più efficiente. La maggior parte degli interessati ha specificato che, se dovesse essere introdotto un sistema di questo genere, gli organismi addetti alla verifica della conformità dovrebbero essere sottoposti a una procedura di accreditamento appropriata, che consenta di verificare che essi agiscano in maniera trasparente e indipendente e attuino a loro volta un sistema di gestione valido.
54. L'Agenzia ha tenuto conto di questi pareri e quindi è dell'idea che organismi di valutazione debitamente accreditati debbano essere autorizzati a supervisionare e certificare gli aeroporti, compresi i relativi gestori, che non offrono servizi aerei di linea. Inoltre, il gestore o il progettista dell'aeroporto dovrebbe avere la possibilità di scegliere se inviare la domanda di certificazione all'autorità competente di uno

Stato membro o a un tale organismo di valutazione. Per evitare potenziali conflitti di interessi, gli organismi verrebbero accreditati dall'Agenzia stessa.

(vi) Autorità competenti

55. Ovviamente, a parte gli aspetti poc'anzi descritti, l'estensione della competenza comunitaria agli aeroporti non può avere altri effetti sul ruolo degli Stati membri e delle loro autorità competenti. La forma istituzionale dello Stato (per esempio, una federazione), l'estensione del territorio, il numero di aeroporti e considerazioni pratiche basate sulla vicinanza possono suggerire che autorità deputate alla certificazione e alla supervisione siano costituite a livello regionale (come è il caso per i 16 Stati della Repubblica federale di Germania) anziché a livello nazionale. Gli Stati potrebbero anche decidere di delegare la vigilanza all'autorità competente di un paese vicino o di unire le risorse per creare un'autorità di vigilanza regionale. Questa scelta spetta unicamente agli Stati membri, che sono liberi di organizzare il proprio sistema esecutivo nel modo che ritengono più idoneo, come del resto accade già al giorno d'oggi.
56. L'Agenzia pertanto non formula proposte che tendano a imporre agli Stati membri una struttura per il sistema di vigilanza nazionale. La struttura amministrativa degli Stati membri continuerà a essere di loro esclusiva competenza. Questa struttura, tuttavia, dovrà raggiungere due obiettivi principali. In primo luogo, dovrà permettere una vigilanza efficiente, onde garantire la corretta attuazione dei regolamenti da parte dei diversi soggetti regolamentati. In secondo luogo, come già accade per il "cielo unico europeo"²⁸, le autorità competenti dovrebbero essere indipendenti dai progettisti e dai gestori degli aeroporti ed esercitare i loro poteri con imparzialità e trasparenza.
57. Di conseguenza, con l'unica eccezione del precedente punto v), tutte le attività di certificazione e di vigilanza dovrebbero essere svolte da autorità competenti designate dagli Stati membri. I richiedenti dovranno interagire con l'autorità competente designata dagli Stati membri in cui l'aeroporto è situato o in cui il gestore possiede la sua sede principale. A tale riguardo si deve rammentare che il regolamento di base impone all'Agenzia l'obbligo di verificare che le autorità competenti adempiano ai propri obblighi tramite periodiche e sistematiche ispezioni in materia di standardizzazione.

d. Coerenza con la direttiva sui servizi di assistenza a terra

58. Alcuni degli argomenti esposti nel presente parere e taluni requisiti essenziali implicano uno stretto coordinamento tra i gestori degli aeroporti e i fornitori di servizi di assistenza a terra. Il regolamento di base esteso imporrà a questi ultimi una serie di obblighi (cfr. il punto 29). Poiché i servizi di assistenza a terra negli aeroporti sono già regolamentati, per quanto concerne gli aspetti economici e commerciali, da una direttiva specifica²⁹ adottata nel 1996, si dovrà fare attenzione a evitare sovrapposizioni di regole e, possibilmente, requisiti contrastanti. L'Agenzia suggerisce pertanto che tale direttiva venga modificata per armonizzare le sue disposizioni con le disposizioni relative alla sicurezza proposte nel presente

²⁸ Articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo (*GU L 96 del 31 marzo 2004, pagg. 1-9*).

²⁹ Direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (*Gazzetta Ufficiale L 272 del 25/10/1996, pagg. 0036-0045*).

parere, definendo al tempo stesso le rispettive responsabilità dei gestori degli aeroporti e dei fornitori di servizi di assistenza a terra in materia di sicurezza.

IV. Sussidiarietà

59. Il regolamento di base adottato nel 2002 ha trasferito dagli Stati membri alla Comunità le competenze nel campo dell'aeronavigabilità e della certificazione ambientale, allo scopo principale di mantenere un livello elevato e uniforme di sicurezza dell'aviazione civile. La sua prima estensione alle operazioni di volo, al rilascio delle licenze degli equipaggi di condotta e alla sicurezza degli aeromobili dei paesi terzi è già stata approvata dal Parlamento europeo (prima lettura: marzo 2007) e ha già ottenuto il consenso politico del Consiglio (giugno 2007). Il legislatore ha già anticipato inoltre la progressiva estensione del regolamento a tutti gli altri settori correlati alla regolamentazione della sicurezza dell'aviazione civile, in modo da garantire l'approccio sistemico globale, che è l'unico mezzo per evitare la presenza di lacune per la sicurezza e di requisiti incoerenti e potenzialmente contrastanti.
60. L'idea che un livello elevato e uniforme di sicurezza si possa ottenere soltanto attraverso un'azione comune a livello comunitario non è nuova. A questo proposito esiste, a livello europeo, un consenso generale e da tempo ormai gli Stati europei collaborano nell'ambito delle JAA e/o di EUROCONTROL, con l'obiettivo di creare regole comuni nel settore della sicurezza dell'aviazione civile. In ambito aeroportuale cinque Stati hanno inoltre creato, nel 1996, il gruppo di regolatori della sicurezza aeroportuale (GASR). Da allora la composizione del GASR è aumentata a 28 autorità aeronautiche nazionali, di cui 22 appartenenti a Stati membri dell'UE. Tra gli altri sei membri del GASR figurano l'Islanda, la Norvegia e la Svizzera, che fanno parte anche del sistema dell'EASA.
61. Questo costante aumento del numero di membri del GASR, per decisione volontaria di ciascuno Stato, è la conferma che, anche nel settore aeroportuale è fortemente sentita la necessità di regole comuni attuate in maniera uniforme a livello continentale. Tuttavia, come già riconosciuto all'epoca della costituzione del sistema dell'EASA, non esiste un approccio intergovernativo volontario in grado di raggiungere l'uniformità auspicata. Dalle risposte all'NPA 06/2006 è emerso quindi che la stragrande maggioranza degli interessati, pur ribadendo che la certificazione e la vigilanza dovrebbero rimanere mansioni esclusive delle autorità competenti per ragioni di vicinanza, era altresì convinta dei benefici di un'azione centralizzata, con regole comuni che possano entrare in vigore alla stessa data, sotto la vigilanza di un organo centrale indipendente.
62. Di conseguenza, è evidente che gli obiettivi dell'azione proposta, vale a dire l'elaborazione e l'applicazione uniforme di regole comuni per la regolamentazione della sicurezza e dell'interoperabilità degli aeroporti, non possono essere conseguiti in maniera soddisfacente dagli Stati membri e, pertanto, possono essere garantiti soltanto dalla Comunità. In particolare, come dimostra la RIA allegata, un'unica trasposizione delle disposizioni ICAO per l'intera compagine UE 27 + 4 è un processo più efficace rispetto a un'azione distinta di ciascuno Stato.
63. Inoltre, il processo di attenuazione dei rischi seguito per sviluppare i requisiti essenziali assicura che l'azione comune sia proporzionata agli obiettivi di

sicurezza e non vada al di là dello stretto necessario per raggiungere tali obiettivi. D'altronde, l'elevato livello dei requisiti essenziali e la possibilità di utilizzare specifiche di certificazione giuridicamente non vincolanti per verificare la conformità permetteranno di tener conto delle peculiarità locali che non influiscono sui benefici attesi né sul livello di sicurezza. Il sistema dell'EASA, grazie alla possibilità di associare regole imperative e regole non imperative, offre di fatto una buona risposta alle esigenze di sussidiarietà e proporzionalità in ambito aeroportuale. Si dovrà ovviamente aver cura che tali principi siano rispettati durante la formulazione delle relative regole di attuazione.

64. In conclusione, si ritiene che la presente proposta sia conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti nell'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea.

V. Valutazione dell'impatto della regolamentazione

65. La valutazione dell'impatto delle misure suggerite nel presente parere è stata condotta con l'intenzione di evitare duplicazioni di attività svolte dalla Commissione, che è anch'essa obbligata a produrre le proprie valutazioni dell'impatto. La RIA allegata dimostra che tutte le misure proposte offrono la soluzione migliore laddove sono possibili più opzioni alternative, tenendo conto dei potenziali impatti a livello sociale, economico e di sicurezza, nonché della loro compatibilità con la legislazione internazionale e con altre normative in campo aeronautico.

66. L'Agenzia ritiene quindi che l'estensione del campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1592/2002 alla sicurezza e interoperabilità degli aeroporti sulla base del presente parere avrà un impatto globale positivo per gli operatori e i cittadini della Comunità.

VI. Conclusione

67. In sintesi, l'Agenzia è del parere che debba essere stabilita una competenza comunitaria per regolamentare la sicurezza e l'interoperabilità degli aeroporti. Pertanto:

- Tutti gli aeroporti aperti al pubblico devono essere soggetti alla legislazione comunitaria.
- Devono essere introdotti, in un allegato supplementare del regolamento di base, specifici requisiti essenziali comuni relativi alle caratteristiche fisiche, alle infrastrutture, alle apparecchiature aeroportuali, all'esercizio, nonché alla gestione e all'attenuazione dei pericoli provenienti dalle immediate vicinanze dell'aeroporto.
- I proprietari degli aeroporti, i gestori, le organizzazioni o le persone che forniscono servizi o apparecchiature che possono incidere sulla sicurezza delle operazioni aeroportuali saranno responsabili dell'attuazione di tali requisiti essenziali sotto il controllo e la vigilanza degli Stati membri.
- L'Agenzia si occuperà delle procedure normative, dell'analisi della sicurezza e delle ispezioni in materia di standardizzazione.

- I gestori degli aeroporti che offrono servizi aerei di linea adotteranno e attueranno un sistema completo di gestione della sicurezza.
 - Sarà riconosciuta alla Commissione la facoltà di adottare regole di attuazione che definiscano tutti i requisiti specifici cui dovranno conformarsi le organizzazioni e le persone summenzionate nonché i processi di certificazione applicabili.
 - Tali regole di attuazione dovranno essere proporzionate al grado di complessità dell'aeroporto e dovranno tener conto del volume e della natura delle sue attività.
 - L'Agenzia sarà autorizzata ad adottare specifiche di certificazione da utilizzare nell'ambito del processo di certificazione, al fine di garantire la flessibilità nell'attuazione dei requisiti essenziali, assicurando al tempo stesso un livello di sicurezza uniforme.
 - Il progetto e le operazioni dell'aeroporto saranno certificati separatamente, ma potrà essere rilasciato un certificato unico se il proprietario dell'aeroporto e il gestore sono la stessa persona.
 - I gestori di più aeroporti, che abbiano introdotto adeguate funzioni centrali, possono richiedere un unico certificato relativo all'esercizio e alla gestione di tutti gli aeroporti di cui sono responsabili.
 - La certificazione e la vigilanza degli aeroporti che non offrono servizi aerei di linea possono essere effettuate, su richiesta dei proprietari o dei gestori, da organismi di valutazione accreditati.
 - Mentre la verifica della conformità delle apparecchiature aeroportuali farà parte della certificazione del progetto o del gestore dell'aeroporto, a seconda dell'uso previsto, le apparecchiature critiche per la sicurezza potranno essere sottoposte a regimi di certificazione dedicati, che prevedano una dimostrazione della capacità del progettista o del costruttore, sempre che ciò sia stabilito dalle regole di attuazione, previa adeguata valutazione dei vantaggi, in termini economici e di sicurezza, di questo procedimento.
68. L'Agenzia è del parere che la strategia sopra descritta sia la migliore soluzione per disciplinare la sicurezza e l'interoperabilità all'interno e in prossimità degli aeroporti situati sul territorio degli Stati membri. Essa tiene conto della maggioranza dei pareri espressi da tutte le parti che hanno risposto alle consultazioni organizzate per la sua preparazione. La strategia proposta prevede anche una ripartizione equilibrata dei poteri, compatibile con le strutture istituzionali della Comunità, limitando la centralizzazione ai compiti che possono essere realizzati meglio dalla Commissione o dall'Agenzia. L'Agenzia propone pertanto che la Commissione avvii il processo legislativo sulla base del presente parere.

Colonia, xx mese 2007

P. GOUDOU
Direttore esecutivo