

PARERE N. 3/2004**DELL'AGENZIA EUROPEA PER LA SICUREZZA AEREA**

relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 delle licenze di pilotaggio, delle operazioni di volo e degli aeromobili di paesi terzi

I. Generalità

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 appropriate proposte per estenderne il campo di applicazione alle operazioni di volo e alla certificazione degli equipaggi di condotta. Ha inoltre raccomandato di cogliere l'occasione per riesaminare la questione della regolamentazione degli aeromobili di paesi terzi.
2. Per preparare tale estensione, il regolamento di base (articolo 12) definisce i compiti dell'Agenzia, i quali comprendono anche la regolamentazione di persone e organizzazioni interessate all'esercizio di aeromobili civili. È quindi compito dell'Agenzia elaborare e adottare pareri sui quali la Commissione baserà le sue proposte legislative, in conformità dell'articolo 14 del regolamento di base.
3. Con il presente documento, l'Agenzia trasmette alla Commissione il suo parere allo scopo di adempiere agli impegni di cui al considerando 2, all'articolo 7 e all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), del regolamento di base, per quanto riguarda le operazioni di volo, la certificazione degli equipaggi di condotta e gli aeromobili di paesi terzi. Il documento è composto di una relazione, che illustra il parere dell'Agenzia in merito alla politica su cui si basa la regolamentazione di queste materie a livello comunitario, e di un insieme di modifiche da introdurre nel regolamento di base per attuare tale politica. Queste ultime comprendono articoli nuovi e modificati, un allegato II modificato (esclusi gli aeromobili) e i requisiti essenziali per le licenze di pilotaggio e le operazioni di volo.

II. Consultazione

4. Il presente parere è stato adottato in seguito alla procedura specificata dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia². Un "Documento di consultazione sull'applicabilità, i principi fondamentali e i requisiti essenziali per la

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).

² Decisione del consiglio di amministrazione relativa alla procedura che l'Agenzia deve seguire per l'adozione di pareri, specifiche di certificazione e materiale esplicativo, EASA MB/7/03 del 27.06.2003.

professionalità del pilota e le operazioni di volo e per la regolamentazione degli aeromobili di paesi terzi utilizzati da operatori di paesi terzi” è stato pubblicato sul sito Internet dell’Agenzia (www.easa.eu.int) il 27 aprile 2004 (NPA n. 2/2004). 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 per la regolamentazione dell’aeronavigabilità e della protezione ambientale deve essere utilizzata anche per disciplinare le operazioni di volo e la certificazione degli equipaggi di condotta. In questo contesto, l’Agenzia ha presentato progetti di requisiti essenziali per la professionalità del pilota e le operazioni di volo cui si può far ricorso per definire gli obiettivi di sicurezza imposti dal legislatore comunitario. Per elaborare tali requisiti essenziali, l’Agenzia si è basata sui contributi volontari di cosiddetti “gruppi fondamentali”. Si tratta di gruppi di esperti che, sulla base delle loro competenze e conoscenze tecniche, ne hanno agevolato la stesura alla luce delle pratiche internazionali, delle JAA³ e del settore. L’Agenzia ha esaminato i progetti presentati da tali gruppi, ne ha verificato la coerenza con gli obblighi assunti dagli Stati membri nel quadro dell’ICAO⁴ e li ha adattati al livello di dettaglio necessario a permettere la loro applicazione diretta o il controllo giurisdizionale degli atti adottati per la loro attuazione, come illustrato al paragrafo 33. L’Agenzia ha altresì presentato il proprio parere relativo alla regolamentazione del trasporto aereo commerciale e alla certificazione dei piloti professionisti, attingendo alle pratiche generalmente riconosciute, trascritte nei “Joint Aviation Requirements” (codici JAR) approvati a livello diffuso. 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.

5. Entro il termine del 31 luglio 2004, l’Agenzia aveva ricevuto 1 695 osservazioni da 93 persone, autorità nazionali, imprese private od organizzazioni commerciali. Tali osservazioni sono state esaminate dal personale dell’Agenzia, tra cui persone che non avevano partecipato all’elaborazione del documento di consultazione, in modo da assicurare un equo trattamento di tutte le osservazioni pervenute. Sono state accolte e incorporate in un documento di risposta alle osservazioni (CRD). Tale documento contiene un elenco di tutte le persone e/o organizzazioni che hanno presentato osservazioni, le risposte dell’Agenzia, proposte per la politica e requisiti essenziali modificati. È stato pubblicato il 24 settembre sul sito Internet dell’Agenzia ed è facilmente reperibile.
6. In seguito alla pubblicazione, l’Agenzia ha atteso il periodo minimo di due mesi previsto dalla suddetta procedura decisionale prima di adottare il presente parere. Durante tale periodo, ha ricevuto alcune risposte al suo CRD. Due organizzazioni rappresentanti i piloti amatoriali (Europe Air Sports e European Gliding Union) hanno espresso soddisfazione per la politica proposta, a condizione che venga interpretata correttamente e che vengano adottate norme di attuazione adeguate. Hanno inoltre espresso preoccupazione in merito al regime linguistico e alla terminologia, di cui si è tenuto conto nel presente parere. Un’organizzazione rappresentante l’aviazione d’affari (International Business Aviation Council) ha anch’essa espresso soddisfazione per il risultato del lavoro e ha proposto alcune

³ Joint Aviation Authorities (autorità aeronautiche comuni).

⁴ International Civil Aviation Organisation (Organizzazione dell’aviazione civile internazionale).

modifiche per i requisiti essenziali relativi alle operazioni di volo, delle quali si è tenuto conto. La European Regions Airline Association ha presentato osservazioni sulla questione dell'idoneità mentale dell'equipaggio di condotta. Infine, un altro interessato si è lamentato che le sue osservazioni non erano state trattate nel CRD e ha dichiarato di ritenere che siano necessari requisiti essenziali comunitari specifici per l'aviazione generale e le attività amatoriali.

7. Diverse organizzazioni rappresentanti gli equipaggi di cabina hanno espresso profonda insoddisfazione per le conclusioni tratte dall'Agenzia in merito alla certificazione di tali equipaggi. L'Agenzia prende atto della situazione, ma deve insistere ancora una volta sul fatto che, alla luce delle osservazioni pervenute, non è stato possibile proporre un regime di certificazione completo per la professione. Come indicato nel CRD, l'Agenzia intende in ogni caso richiamare l'attenzione del legislatore comunitario sulla necessità di affrontare la questione e fornire risposte politiche appropriate.
8. Le autorità aeronautiche nazionali di diversi Stati membri (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Svezia e Regno Unito) hanno ritenuto necessario prendere posizione in merito alla politica delineata nel CRD e alle risposte fornite alle loro osservazioni. Molte esaminano la procedura seguita e mettono in discussione il livello della loro partecipazione all'elaborazione del parere dell'Agenzia. Una ritiene persino che la politica dovrebbe basarsi principalmente sulle osservazioni delle autorità aeronautiche nazionali, che andrebbero trattate separatamente da quelle delle persone oggetto della regolamentazione. Alcune chiedono quindi di iscrivere l'argomento all'ordine del giorno del gruppo consultivo di autorità nazionali (Advisory Group of National Authorities – AGNA). Al riguardo, l'Agenzia riconosce che l'AGNA può esaminare qualsiasi aspetto riguardante la regolamentazione, se così decide la maggioranza dei suoi membri. Se necessario, essa coopererà quindi all'organizzazione dei dibattiti. L'Agenzia desidera tuttavia ricordare che il presente parere è destinato alla Commissione e sarà seguito da un processo legislativo completo, al quale parteciperanno tutti gli Stati membri. Le discussioni sulle questioni inerenti alla politica, sulle quali spetta sostanzialmente al legislatore decidere, possono causare una discutibile sovrapposizione degli sforzi ed essere tacciate di mancanza di trasparenza dalle parti oggetto della regolamentazione.
9. Secondo due autorità aeronautiche nazionali, le loro osservazioni non sono state interamente comprese. Una ritiene che le sue osservazioni non abbiano ricevuto risposta adeguata nel CRD. L'Agenzia ammette di poter aver frainteso alcune osservazioni, nonostante gli sforzi compiuti da tutti gli interessati per garantire un trattamento il più possibile equo delle stesse. Tuttavia, il fatto che tali osservazioni siano formulate solo da una piccola minoranza di coloro che hanno risposto al CRD sembra indicare che il risultato di questo esame sia di qualità ragionevole, considerato che l'Agenzia non può rispondere individualmente a 93 persone od organizzazioni. Di conseguenza, l'Agenzia non rileva alcun motivo per modificare l'analisi globale da essa svolta né le conclusioni raggiunte nel presente parere.

10. A parte gli aspetti procedurali, le osservazioni delle autorità aeronautiche nazionali ribadiscono le posizioni espresse nella procedura NPA, rispecchiate nel CRD. Molte di tali osservazioni possono essere affrontate adeguatamente solo in fase di elaborazione degli strumenti di attuazione e non si possono quindi trattare in questa sede. Quelle che riguardano direttamente il presente parere sono riepilogate qui di seguito:

- un'autorità aeronautica nazionale propone di estendere il campo di applicazione dell'allegato II (esclusi gli aeromobili), mentre un'altra propone il contrario;
- molte nutrono serie riserve riguardo ad una licenza di pilota privato amatoriale (recreational private pilot licence – RPPL) di livello inferiore agli standard ICAO, in quanto ritengono che non garantisca il necessario livello di sicurezza;
- alcune, pur accettando l'introduzione di una RPPL, ritengono che la decisione debba essere presa a livello nazionale e che i relativi privilegi debbano limitarsi al territorio dello Stato membro di rilascio;
- diverse sono contrarie a delegare il rilascio della RPPL agli organismi di valutazione, ritenendo che tale compito debba rimanere di competenza delle autorità pubbliche;
- alcune sono contrarie ad autorizzare i medici di famiglia ad effettuare la valutazione aeromedica per la RPPL;
- la maggioranza non è d'accordo sul trattare la proprietà frazionata come attività non commerciale;
- diverse esprimono preoccupazione per il fatto che la politica introduce una nuova classificazione per gli aeromobili complessi a motore non prevista dal sistema ICAO;
- alcune propongono di far rientrare tutti gli aeromobili non pilotati (Unmanned Air Vehicle – UAV) nell'ambito di competenza comunitaria;
- una ritiene che gli aeromobili di paesi terzi utilizzati in modo permanente nel territorio di uno Stato membro debbano essere registrati in tale Stato;
- alcune sono contrarie ad attribuire all'Agenzia:
 - nuovi compiti di certificazione, o
 - il potere di decidere le direttive operative, o
 - il potere di decidere il livello di sicurezza degli aeromobili di paesi terzi.

Come già indicato, l'Agenzia ritiene che tali questioni debbano essere discusse a livello politico e propone di esaminarle innanzitutto a tale livello, come previsto dal processo legislativo, prima di introdurre adeguamenti nel presente parere.

11. Diverse autorità aeronautiche nazionali considerano alcune soglie introdotte nella definizione degli aeromobili complessi a motore troppo elevate. L'Agenzia è disposta a rivedere tali cifre dopo un primo scambio di pareri sull'accettazione del sistema di regolamentazione proposto. In tale occasione, si dovrà anche tenere conto delle osservazioni presentate dalle organizzazioni rappresentanti le attività sportive e amatoriali, secondo le quali le soglie sono troppo basse. Qualsiasi modifica potrebbe tuttavia rendere necessario adattare i requisiti essenziali alle soglie modificate.

12. Alcune autorità aeronautiche nazionali hanno criticato il punto 7, lettera c), dei requisiti essenziali proposti per le operazioni di volo, che impone al pilota al

comando di un aeromobile di agire per assicurare la sicurezza del volo, senza prevedere l'autorità necessaria per ottemperare a tale obbligo. L'Agenzia riconosce il problema, ma sostiene che questo regolamento di base forse non è lo strumento idoneo a conferire tale autorità. In primo luogo, tale autorità, che ha natura di polizia, verosimilmente può essere conferita solo dagli Stati membri. In secondo luogo, a causa della dimensione internazionale dell'aviazione, tale autorità, per essere universalmente riconosciuta, probabilmente deve essere stabilita da una convenzione internazionale. Secondo l'Agenzia, è inoltre evidente che l'adempimento dell'obbligo istituito dai requisiti essenziali non esporrebbe i piloti al comando ad azioni legali, purché l'autorità sia esercitata in modo proporzionato.

13. A parte i punti controversi suesposti, le risposte delle autorità aeronautiche nazionali contenevano vari suggerimenti utili, in particolare per quanto riguarda i requisiti essenziali, di cui si è tenuto conto nel presente parere.

III. Contenuto del parere dell'Agenzia

a. Ambito d'azione comune

14. In linea di principio, l'ambito d'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.
15. Per contro, qualsiasi prodotto, servizio, persona od 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.

(i) Licenze di pilotaggio

16. Gli Stati membri hanno già accettato, in ambito JAA, di applicare i requisiti comuni (JAR-FCL) a quasi tutti i piloti⁵, compresi gli istruttori e gli esaminatori, indipendentemente dal fatto che volino per scopi privati o professionali. Le licenze private sono inoltre parte integrante del sistema e possono essere utilizzate come fase intermedia per ottenere qualifiche professionali. Di conseguenza, non sembrano esistere motivi per limitare l'ambito di competenza comunitaria solo ad alcune categorie di piloti. Nondimeno, l'Agenzia è consapevole delle preoccupazioni di coloro che considerano i codici JAR-FCL troppo onerosi e non idonei alle esigenze di alcune attività, in particolare il volo sportivo e amatoriale. Si è quindi dovuta esaminare la questione dell'esclusione di tali attività. La risposta ricevuta è molto chiara: sebbene molti comprendano il vantaggio di un sistema comune per agevolare la libera circolazione nella

⁵ Eccetto i piloti di alianti e aerostati.

Comunità, i piloti di aeromobili che svolgono attività a carattere locale preferiscono rimanere soggetti alle norme locali.

17. L'Agenzia è quindi del parere che tutte le categorie di piloti debbano essere incluse nell'ambito di competenza comunitaria, con l'eccezione dei piloti di aeromobili esclusi dall'allegato II del regolamento di base. Ciò si riflette nella modifica dell'articolo 4, paragrafo 2; l'ambito di esclusione è ulteriormente esaminato al seguente punto (iv). In questo contesto, l'Agenzia riconosce altresì che l'attuale JAR-FCL PPL potrebbe essere troppo esigente per pilotare solo aeromobili semplici in un ambiente a traffico aereo semplice e considera opportuno creare un livello supplementare di licenze per questo tipo di attività.

(ii) Operazioni di volo

18. Esiste ampio consenso sulla necessità di includere l'esercizio degli aeromobili impiegati nel trasporto aereo commerciale nell'ambito di competenza comunitaria. L'Agenzia considera questo punto già accettato. È altresì del parere che, alla luce dell'obiettivo del regolamento di base di agevolare la libera circolazione dei servizi, la legislazione comunitaria debba coprire altre attività commerciali.
19. Per quanto riguarda le operazioni non commerciali, si possono sostenere diverse posizioni. Si può affermare che l'esercizio di aeromobili non impegnati in attività commerciali andrebbe escluso dalla legislazione comunitaria e lasciato alla regolamentazione nazionale. Ciò potrebbe tuttavia aggravare le attuali restrizioni alla libera circolazione di alcune categorie di aeromobili. Un compromesso potrebbe consistere nell'escludere solo le attività non commerciali condotte con aeromobili sui quali tali restrizioni hanno minore incidenza.
20. Sulla base delle preferenze chiaramente espresse dagli interessati, l'Agenzia è del parere che tutte le operazioni, sia commerciali che non commerciali, debbano essere soggette alla legislazione comunitaria, ad esclusione di alcuni tipi di aeromobili. Ciò si riflette nella modifica dell'articolo 4, paragrafo 3; l'ambito di esclusione è ulteriormente esaminato al seguente punto (iv).

(iii) Aeromobili di paesi terzi

21. In linea con l'ampio sostegno espresso dalla maggioranza degli interessati, l'Agenzia è del parere che le operazioni commerciali condotte nella Comunità da operatori di paesi terzi debbano essere soggette alla legislazione comunitaria. Ciò è necessario per proteggere i passeggeri in volo e i cittadini europei a terra. La Comunità deve quindi sorvegliare tali operazioni commerciali nel rispetto dei trattati internazionali, in particolare degli obblighi ICAO in materia. Adottando la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza degli aeromobili di paesi terzi che utilizzano aeroporti comunitari (direttiva SAFA)⁶, la Comunità

⁶ Direttiva 2004/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla sicurezza degli aeromobili di paesi terzi che utilizzano aeroporti comunitari (GU L 143 del 30.4.2004).

ha già stabilito la propria competenza ad esercitare una certa forma di controllo su tali attività. La direttiva tuttavia non prevede gli strumenti necessari a garantire che gli aeromobili di paesi terzi che utilizzano lo spazio aereo europeo rispettino le specifiche operative in vigore. L'Agenzia è quindi del parere che in questo campo sia necessaria un'ulteriore azione, quale quella descritta nel capitolo relativo agli strumenti di attuazione.

22. Per quanto riguarda le attività non commerciali degli aeromobili di paesi terzi utilizzati da operatori di paesi terzi, l'Agenzia concorda con molte osservazioni pervenute, secondo cui sarebbe eccessivo stabilire la competenza comunitaria soltanto per risolvere la questione degli aeromobili stranieri utilizzati in modo più o meno permanente nel territorio degli Stati membri. La migliore soluzione consiste nell'adattare il testo dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di base, in modo da assoggettare gli aeromobili registrati in un paese terzo e utilizzati nel territorio degli Stati membri da una persona residente in uno Stato membro agli stessi requisiti cui sono soggetti gli aeromobili registrati nell'Unione europea. Nondimeno, in tal modo la Comunità non si dota degli strumenti necessari per applicare agli aeromobili di paesi terzi le disposizioni necessarie a garantire la sicurezza dei voli nello spazio aereo europeo, qualora tale sicurezza richieda la presenza a bordo di apparecchiature specifiche, il possesso di qualifiche adeguate da parte dell'equipaggio o l'applicazione di procedure specifiche. Dal momento che la Comunità ha stabilito la sua competenza a realizzare il cielo unico europeo, sarebbe difficile comprendere perché non introduca gli strumenti necessari a far osservare le relative specifiche operative.
23. Di conseguenza, l'Agenzia è del parere che gli aeromobili di paesi terzi debbano essere soggetti al controllo comunitario. Considera altresì necessario stabilire la base giuridica per imporre agli aeromobili di paesi terzi, utilizzati da operatori di paesi terzi, requisiti operativi appropriati relativi all'uso dello spazio aereo europeo. Deve tuttavia essere chiaro che tali poteri si limitano esclusivamente a questo obiettivo e non mirano a disciplinare a livello comunitario materie già trattate dalle norme ICAO. Di conseguenza, un nuovo articolo 4, paragrafo 1, lettera d), estende l'ambito di competenza comunitaria agli aeromobili registrati in un paese terzo e utilizzati da operatori di paesi terzi. Il presente paragrafo va letto alla luce del paragrafo 21, in cui si ribadisce che i diritti dei paesi terzi nel quadro della Convenzione di Chicago⁷ restano impregiudicati.

(iv) Aeromobili/attività esclusi

24. Come già rilevato, sussiste la necessità di escludere alcune attività dall'ambito di competenza comunitaria. A tal fine, l'Agenzia è del parere che la migliore soluzione sia utilizzare l'allegato II del regolamento di base per evitare incongruenze nel trattamento degli aspetti riguardanti l'aeronavigabilità, le operazioni di volo e la certificazione degli equipaggi per lo stesso aeromobile. In tal modo si eviterà anche una complessa ripartizione delle responsabilità, che in definitiva potrebbe incidere sulla sicurezza delle attività escluse.

⁷ Convenzione sull'aviazione civile internazionale, firmata a Chicago il 7 dicembre 1944.

25. Alla luce di varie osservazioni, l’Agenzia ha migliorato il testo dell’allegato II del regolamento di base al fine di integrarvi le proposte formulate. La motivazione delle modifiche è esposta qui di seguito.
- Non è logico includere nell’ambito di competenza comunitaria alcuni aeromobili elencati nell’allegato solo perché alcuni Stati membri hanno rilasciato loro un certificato di omologazione del tipo o un certificato di aeronavigabilità prima del 28 settembre 2003, mentre altri non lo hanno fatto. Ciò crea anche confusione, in quanto tale informazione non sempre è nota a tutti gli Stati membri. La relativa disposizione è stata quindi soppressa.
 - I criteri riguardanti gli aeromobili d’interesse storico sono alquanto soggettivi e danno adito a diverse interpretazioni da parte degli Stati membri. Il testo è stato precisato, tenendo conto, da un lato, dei criteri basati sul modello semplice e sull’età e, dall’altro, dei criteri basati su dichiarazioni qualitative già specificate nell’allegato.
 - Riguardo agli aeromobili utilizzati dalle forze militari, si è precisato che tali aeromobili che hanno anche un modello di progettazione di tipo civile rientrano nell’ambito di competenza comunitaria.
 - Un altro aspetto che desta preoccupazione è la definizione degli aeromobili ultraleggeri, di cui alla lettera e) dell’allegato II, che in alcune versioni linguistiche si limita agli aerei, mentre in altre lingue comprende anche altri tipi di aeromobili. Poiché non vi è motivo di limitare l’ambito dell’esclusione ai soli aerei, sono stati aggiunti i paracadute a motore e gli elicotteri. Sono state introdotte masse più elevate per i velivoli muniti di sistema paracadute di recupero totale montato sulla cellula al fine di migliorare la sicurezza.
 - Si è aggiunta la lettera f), al fine di includere gli autogiro, che in alcuni paesi dell’Unione sono trattati in modo analogo agli aeromobili ultraleggeri. Il peso si basa sulla ricerca condotta per stabilire un limite ragionevole in funzione degli autogiro attualmente in uso nell’Unione europea.
 - Si è aggiunta la lettera h), al fine di includere le riproduzioni il cui progetto strutturale è analogo a quello dell’aeromobile originale.
 - Si sono modificate le lettere g) e j) per precisare i limiti di peso, utilizzando termini più comuni nel settore dell’aviazione.

(v) Altre attività e professioni soggette a regolamentazione

26. Come già rilevato nell’introduzione del presente capitolo, è essenziale che l’atto legislativo che conferisce alla Comunità poteri in un determinato campo (il regolamento di base) specifichi chiaramente i prodotti, le persone o le organizzazioni soggette a tali poteri. A tal fine, una regola di attuazione probabilmente non sarebbe una soluzione accettabile, in quanto tale regola sarebbe priva della necessaria base giuridica. L’Agenzia reputa quindi necessario affrontare alcune questioni controverse, quali lo status della proprietà frazionata, gli aeromobili non pilotati, l’equipaggio di cabina, i “flight dispatcher” e i meccanici di volo. Si tratta infatti di questioni strettamente legate alle operazioni e alla certificazione, trattate in modi molto diversi nei vari paesi dell’Unione europea.

Proprietà frazionata

27. Alla luce delle osservazioni pervenute e della crescente importanza di questa attività, l’Agenzia è del parere che la Comunità debba prendere posizione sullo status della proprietà frazionata. Pur ammettendo che tali attività presentano molte caratteristiche del trasporto aereo commerciale, occorre riconoscere che i passeggeri di aeromobili utilizzati nel quadro di contratti di proprietà frazionata definiscono essi stessi le condizioni del trasporto e impegnano l’operatore tramite un contratto di gestione. L’Agenzia è quindi del parere che la legislazione comunitaria debba comprendere la proprietà frazionata. In questo contesto, l’Agenzia ritiene inoltre che tali attività debbano essere trattate come operazioni non commerciali. A tal fine, all’articolo 3, lettera i), del regolamento modificato è stata aggiunta una definizione di operazione commerciale che esclude la proprietà frazionata.

Aeromobili non pilotati (UAV)

28. Attualmente gli UAV sono soggetti alle norme comunitarie in materia di aeronavigabilità e ambientale se la loro massa è pari o superiore a 150 kg. Alla luce delle posizioni espresse da tutti gli interessati, l’Agenzia è del parere che si debba mantenere la situazione attuale, in modo che siano soggette alla legislazione comunitaria soltanto l’aeronavigabilità e le operazioni degli UAV con massa superiore a 150 kg. Poiché la loro attività presenta le stesse caratteristiche di quella di altri aeromobili, l’Agenzia ritiene che gli UAV debbano essere soggetti agli stessi requisiti previsti per qualsiasi altro aeromobile che svolga la stessa attività.

Equipaggio di cabina

29. L’Agenzia rileva che è ampiamente riconosciuto che l’equipaggio di cabina debba essere soggetto a requisiti di sicurezza fissati a livello comunitario, al fine di garantire il necessario addestramento, l’idoneità medica e una sufficiente esperienza pratica, come attualmente previsto dalla proposta della Commissione volta a stabilire regole comuni per il trasporto aereo commerciale⁸. Ciò va confermato e l’equipaggio di cabina deve essere soggetto alla legislazione comunitaria.

“Flight dispatcher”

30. Nel suo documento di consultazione, l’Agenzia chiedeva il parere degli interessati in merito all’opportunità o meno che i “flight dispatcher” debbano essere soggetti alla legislazione comunitaria. Sulla base delle osservazioni pervenute, l’Agenzia è giunta alla conclusione che i “flight dispatcher” non debbano essere disciplinati in quanto professione, ma che tale funzione debba essere soggetta alla legislazione comunitaria, come indicato nella proposta della Commissione summenzionata.

⁸ COM (2000) 121 def., del 24 marzo 2000, GU C 311 E del 31.10.2000, modificata da COM (2004) def. del 10 febbraio 2004.

Meccanici di volo

31. Considerata la graduale scomparsa di questa funzione, è dubbio se i meccanici di volo debbano essere oggetto di regolamentazione a livello comunitario. Dalle osservazioni pervenute al riguardo, emerge un orientamento chiaramente favorevole a seguire le pratiche dell'ICAO in materia. Tuttavia, poiché i requisiti essenziali per le licenze di pilotaggio, di cui al nuovo allegato III, non sono idonei a questa professione, l'Agenzia svolgerà i lavori necessari a tempo debito. Queste considerazioni si riflettono nell'articolo 7 ter del regolamento modificato.

b. Obiettivi di sicurezza

32. Attualmente gli obiettivi di sicurezza sono fissati dalle norme adottate dall'ICAO e dalle disposizioni degli atti fondamentali adottati dagli Stati membri per definire il quadro normativo applicabile all'aviazione civile. In generale, gli atti fondamentali nazionali riguardano principalmente la delega dei poteri esecutivi a organismi pubblici o autorità indipendenti dell'aviazione civile. Contengono scarse indicazioni in merito al risultato atteso dal legislatore e lasciano quindi un largo margine di discrezione al livello esecutivo per l'attuazione delle norme ICAO e la definizione degli obiettivi di sicurezza, oggetto di pressioni politiche per evitare il verificarsi e il ripetersi di incidenti.
33. Poiché la Comunità non è parte contraente della Convenzione di Chicago, le norme ICAO non fanno parte del diritto comunitario, sebbene esse siano vincolanti per gli Stati membri e impegnino in certa misura la Comunità. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, la delega di poteri esecutivi ad organismi comunitari comporta che gli obiettivi fissati dal legislatore siano sufficientemente chiari e precisi da permettere il controllo giurisdizionale degli atti di tali organismi delegati. Infine, ma non per questo meno importante, se si devono prevedere forme di autoregolamentazione per alcuni segmenti dell'aviazione civile, come avviene già a livello diffuso per i grandi segmenti dell'aviazione amatoriale, gli obiettivi di sicurezza devono essere sufficientemente dettagliati per permetterne l'applicazione diretta da parte del settore o delle persone interessate. In conclusione, il regolamento di base esteso specifica in termini chiari e precisi gli obiettivi di sicurezza della Comunità per la regolamentazione delle operazioni di volo e la certificazione degli equipaggi di condotta.
34. In seguito alla consultazione, l'Agenzia ritiene che il regolamento di base debba contenere requisiti essenziali specifici e dettagliati, come previsto per l'aeronavigabilità dei prodotti aeronautici. Tali requisiti essenziali per le licenze di pilotaggio e le operazioni di volo sono contenuti rispettivamente nell'allegato III e nell'allegato IV del regolamento modificato. Sono stati concepiti al fine di garantire un'adeguata riduzione di qualsiasi rischio specifico e ragionevolmente probabile per la materia disciplinata. Sono formulati in termini che permettono di contemplare potenzialmente tutti i tipi di attività (commerciale, d'affari e amatoriale). Sono stati elaborati in modo da prevedere una solida base giuridica per l'adozione dei codici JAR-OPS, JAR-FCL e JAR-STD quali possibili regole

di attuazione ed evitare così soluzioni di continuità e oneri burocratici di transizione.

c. Strumenti di attuazione

35. Il regolamento di base esteso deve specificare le modalità di attuazione dei requisiti essenziali e specificare, tra l'altro, se per la verifica di conformità sia necessario il rilascio di un certificato ufficiale, la dimostrazione di conformità a terzi o un'autodichiarazione. Deve anche prevedere la trasmissione di informazioni dettagliate sul modo in cui si deve effettuare tale dimostrazione di conformità. Se tali informazioni sono troppo complesse o lunghe, si devono conferire poteri esecutivi alla Commissione, agli Stati membri o al settore affinché elaborino rispettivamente le necessarie norme di attuazione, le misure nazionali di attuazione o gli standard industriali. Se necessario, gli organismi responsabili del rilascio del certificato o ai quali si deve dimostrare la conformità devono essere identificati. Tali organismi possono essere l'Agenzia stessa, le amministrazioni nazionali o enti di valutazione adeguatamente accreditati. In quest'ultimo caso, si devono specificare i criteri di accreditamento e designare le autorità competenti in materia.
36. Esiste un'ampia serie di possibilità per l'attuazione degli obiettivi comuni di sicurezza. La scelta costituisce una decisione politica, che dipende dalla sensibilità dell'opinione pubblica per l'argomento e dalle tradizioni e consuetudini del settore interessato. Tale scelta deve anche tenere conto del livello di uniformità richiesto per un determinato tipo di attività, uniformità che verosimilmente si può conseguire meglio tramite regole di attuazione comuni adottate dalla Commissione. La scelta deve anche tenere conto del contesto internazionale, in modo da non condizionare eccessivamente la circolazione dei cittadini e delle imprese europee nel resto del mondo. Infine, ma non per questo meno importante, la scelta deve basarsi sui principi di buon governo⁹, al fine di fare il miglior uso possibile delle risorse disponibili e sviluppare un maggior senso di responsabilità nella regolamentazione della sicurezza dell'aviazione civile.

(i) Licenze di pilotaggio

37. L'Agenzia è del parere che nessuno possa pilotare un aeromobile impegnato in operazioni commerciali senza una licenza. Il regolamento modificato comprende quindi tale obbligo e prevede la base giuridica per gli eventuali privilegi associati. L'Agenzia ritiene inoltre che l'addestramento dei piloti debba essere svolto da organizzazioni autorizzate e che i dispositivi di simulazione per addestramento utilizzati a tal fine debbano essere certificati. Come già convenuto dagli Stati membri nell'ambito del sistema JAA, l'Agenzia considera opportuno stabilire norme comuni per il rilascio e il mantenimento di tali licenze, autorizzazioni e certificati. Le norme in materia sono fissate dalla Commissione tramite procedura

⁹ COM (2001) 428 def. del 25 luglio 2001.

di comitatologia¹⁰. La loro attuazione avverrà a livello nazionale, eccetto per le organizzazioni di paesi terzi e i dispositivi di simulazione per addestramento di paesi terzi, che saranno soggetti al controllo dell'Agenzia. Gli strumenti di attuazione descritti sono specificati all'articolo 7, paragrafi 1, 2, 3 e 4, e all'articolo 15 bis del regolamento modificato.

38. Per quanto riguarda le attività non commerciali, tenuto conto delle osservazioni pervenute, l'Agenzia è del parere che tutti i piloti di aeromobili d'affari o di aeromobili a motore di grandi dimensioni debbano avere una licenza compresa nell'attuale sistema JAR-FCL. L'Agenzia ritiene infatti che la complessità dell'aeromobile e del suo ambiente operativo debba essere il criterio da usare per definire il tipo di licenza richiesta, ai fini di un migliore adattamento dei necessari requisiti di addestramento e medici. Questo aspetto è approfondito al seguente punto (iv). Come per le operazioni commerciali, l'Agenzia ritiene che le norme relative a tali licenze debbano essere fissate dalla Commissione tramite procedura di comitatologia. La loro attuazione deve avvenire a livello nazionale, eccetto per le organizzazioni di paesi terzi e i dispositivi di simulazione per addestramento di paesi terzi, che saranno soggetti al controllo dell'Agenzia.
39. Tenuto conto delle preferenze degli interessati, l'Agenzia è del parere che i piloti di aeromobili amatoriali o sportivi debbano possedere una licenza. Come indicato al paragrafo 16, l'attuale JAR-FCL PPL è considerata troppo onerosa per pilotare solo aeromobili non complessi in un ambiente a traffico aereo semplice. Di conseguenza, l'Agenzia considera necessario creare una nuova categoria di licenze per piloti privati, una RPPL, in alternativa all'attuale JAR-FCL PPL. I titolari di tale licenza non saranno autorizzati a pilotare aeromobili complessi a motore né ad essere impiegati nell'aviazione commerciale; l'accesso ad alcune aree ad alta densità di traffico potrebbe inoltre essere limitato. Si possono assegnare crediti ai titolari di una RPPL, allorché richiedono una licenza completa. La RPPL deve nondimeno permettere la libera circolazione nel territorio coperto dal Trattato. Tenuto conto delle dimensioni della Comunità europea e degli accordi di associazione in via di conclusione con gli Stati dell'EFTA¹¹, l'Agenzia non considera la piena conformità all'allegato I dell'ICAO un requisito essenziale per tale nuova licenza. Queste considerazioni si riflettono nell'articolo 7, paragrafo 2, lettera a), del regolamento modificato.
40. L'Agenzia è inoltre del parere che la RPPL possa essere rilasciata da un organismo di valutazione. L'Agenzia ritiene infatti che gli Stati membri non debbano svolgere questo ruolo sistematicamente, in quanto è legittimo applicare i principi elaborati nel Libro bianco della Commissione sulla governance europea e concedere a questa categoria di piloti la possibilità di disciplinare la loro attività come ritengono opportuno. L'articolo 7 del regolamento modificato prevede quindi la necessaria base giuridica e conferisce inoltre alla Commissione il potere di adottare le opportune regole di attuazione, compresi i criteri per l'accreditamento degli organismi di valutazione. Infine, l'Agenzia è del parere che le autorità competenti per tale accreditamento debbano essere l'Agenzia stessa, nonché le autorità aeronautiche nazionali degli Stati membri, a scelta dei

¹⁰ Decisione 1999/468/CE.

¹¹ Associazione europea di libero scambio.

richiedenti. L'Agenzia riconosce nondimeno che potrebbe non essere possibile trovare in tutti gli Stati membri organismi adeguatamente qualificati a svolgere questo ruolo nel breve termine. Pertanto, potrebbe essere necessario introdurre un meccanismo di transizione alla luce delle risposte delle comunità interessate.

41. La licenza di pilotaggio richiede inoltre la dimostrazione di conformità ai criteri concernenti l'idoneità medica. Il parere dell'Agenzia coincide con il consenso generale sul fatto che, per quanto riguarda i piloti impegnati in operazioni commerciali o che pilotano aeromobili complessi a motore, tale dimostrazione debba basarsi su regole di attuazione comuni e che i centri medici e gli esaminatori aeromedici incaricati delle relative valutazioni debbano essere approvati. Per quanto riguarda i piloti di aeromobili leggeri amatoriali o sportivi, l'Agenzia reputa necessario introdurre una certa flessibilità, tramite regole comuni meno severe.
42. L'Agenzia è quindi del parere che la Commissione debba essere autorizzata ad adottare regole di attuazione concernenti l'idoneità medica. Tali regole devono basarsi sull'attuale normativa medica JAR-FCL 3 ed essere applicabili a tutte le categorie di piloti, eccetto per i titolari di una RPPL, per i quali si devono elaborare norme meno severe. L'Agenzia è inoltre del parere che le regole di attuazione per l'accreditamento degli esaminatori e dei centri aeromedici debbano essere adottate a livello comunitario. A tal fine, l'Agenzia ritiene che i medici di famiglia si possano considerare esaminatori idonei per la RPPL. La verifica di conformità è effettuata dalle autorità aeronautiche nazionali per le persone stabilite nel loro territorio, mentre l'Agenzia si occuperà delle organizzazioni estere, se necessario. Questa politica si riflette nell'articolo 7, paragrafo 2, lettera b), nell'articolo 7, paragrafo 6, e nell'articolo 15 bis del regolamento modificato.
43. Esaminando le varie osservazioni pervenute e la necessità di integrare il sistema del Joint Operation Executive Board (JOEB) nel quadro dell'EASA, l'Agenzia si è anche resa conto che la sicurezza e l'uniformità si possono promuovere meglio se essa è autorizzata ad adottare, se necessario, requisiti di addestramento per il rilascio delle abilitazioni individuali richieste per l'esercizio di determinati tipi di aeromobili. I poteri necessari sono previsti all'articolo 15 bis del regolamento modificato.

(ii) Operazioni di volo

44. Al momento, vi è consenso sulla necessità di imporre una procedura di certificazione per tutti gli operatori di trasporto aereo commerciale, come già evidenziato dalla diffusa attuazione dei codici JAR-OPS 1 e 3 a livello di Stati membri e dallo stato dei negoziati relativi alla suddetta proposta della Commissione volta a stabilire requisiti comuni per il trasporto aereo commerciale. Ciò permette agli Stati membri di conformarsi alle raccomandazioni e alla documentazione dell'ICAO. Per le attività commerciali diverse dal trasporto aereo commerciale, l'Agenzia concorda con la maggioranza degli interessati sulla necessità di prevedere anche in questo caso una procedura di certificazione basata su regole di attuazione comuni.

45. L'Agenzia è quindi del parere che si debbano definire regole comuni per il rilascio di certificati agli operatori commerciali. I certificati sono già rilasciati a livello nazionale e ciò dovrebbe continuare normalmente, in quanto attuale prassi di attuazione del diritto comunitario. Nondimeno, l'Agenzia deve essere autorizzata ad emanare le direttive operative necessarie a garantire la sicurezza delle operazioni, qualora l'uniformità si possa conseguire meglio con una decisione a livello centrale. Considerato inoltre il carattere precipuo della regolamentazione dei tempi di volo e di riposo, l'Agenzia ritiene necessario introdurre una certa flessibilità affidando all'Agenzia stessa il compito di adottare specifiche di certificazione – compresi, in particolare, regimi unificati di limitazione dei tempi di volo – quali strumenti accettabili di verifica della conformità ai requisiti essenziali. Poiché non tutte le operazioni possono essere contemplate da tali regimi unificati, l'Agenzia dovrà anche avere la facoltà di adottare regimi individuali per gli operatori caso per caso, se necessario, per garantire l'uniformità ed eque condizioni di concorrenza sul mercato. Di conseguenza, occorre conferire poteri, rispettivamente alla Commissione e all'Agenzia, per l'esecuzione di questi compiti. L'articolo 7 bis, paragrafi 2, 4 e 5, e l'articolo 15 ter, paragrafi 3 e 4, del regolamento modificato contengono le disposizioni necessarie a tal fine.
46. Per l'aviazione d'affari, dopo aver esaminato tutte le osservazioni ricevute, l'Agenzia è del parere che l'esercizio di aeromobili utilizzati per affari non è diverso rispetto all'uso degli stessi aeromobili per altre attività dell'aviazione generale; in particolare, questa condizione non accresce di per sé i rischi connessi. L'Agenzia conclude quindi che non sussiste alcuna necessità di trattare questa attività in modo diverso rispetto a tutte le altre attività non commerciali.
47. Nel caso delle attività dell'aviazione generale, sebbene gli interessati concordino sul fatto che tali attività debbano essere direttamente soggette ai requisiti essenziali, l'Agenzia ritiene che questa soluzione potrebbe non essere pienamente idonea a disciplinare tutte le attività in questione. In primo luogo, è prassi comune fare ricorso a regole di attuazione operative per prevedere una base giuridica per l'applicazione di norme relative all'uso dello spazio aereo o di requisiti relativi a determinati tipi di attività, per esempio le apparecchiature radio e gli equipaggiamenti di emergenza. Occorre quindi prevedere l'adozione di regole di attuazione per imporre almeno tali requisiti per tutti i tipi di operazioni. In secondo luogo, gli aeromobili complessi a motore operano nello stesso ambiente operativo degli aeromobili utilizzati per il trasporto aereo commerciale, e possono quindi costituire un rischio per il trasporto aereo pubblico. Inoltre, la loro complessità e le loro dimensioni richiedono una logistica più simile a quella del trasporto aereo commerciale. Al fine di contenere il rischio e adattare l'esercizio alla logistica in questione, occorre quindi adottare un insieme analogo di regole di attuazione. Di conseguenza, l'Agenzia è del parere che l'esercizio di aeromobili impegnati nell'aviazione generale debba essere disciplinato tramite regole di attuazione adeguate alla complessità degli aeromobili anziché al tipo di attività.
48. Per gli aeromobili non complessi, si devono adottare regole di attuazione concise per emanare specifiche operative relative all'uso dello spazio aereo o ad operazioni speciali che devono essere armonizzate a livello comunitario. Resta impregiudicata la possibilità degli Stati membri di emanare proprie specifiche

operative di carattere puramente regionale, fatto salvo un adeguato controllo comunitario. Tali regole di attuazione devono essere direttamente applicabili e la conformità deve essere verificata dagli Stati membri senza necessità di certificazione o dichiarazione.

49. Per gli aeromobili complessi a motore sono necessarie regole più esaurienti, come già rilevato, per adeguare le misure di attenuazione al rischio effettivo. Per quanto riguarda la verifica di conformità a tali regole, l’Agenzia non considera necessario imporre una procedura di certificazione e ritiene sia sufficiente la dichiarazione prevista dai codici JAR-OPS 2.
50. L’Agenzia è quindi del parere che tutte le operazioni non commerciali debbano essere disciplinate, che la Commissione debba stabilire regole comuni tramite procedura di comitatologia e che tali regole debbano essere adattate alla complessità dell’aeromobile. L’attuazione sarà verificata a livello nazionale senza necessità di certificazione, ma con obbligo di dichiarazione per gli aeromobili complessi a motore. Nondimeno, come già indicato per le operazioni commerciali, si devono conferire all’Agenzia i poteri esecutivi per emanare le direttive operative eventualmente necessarie. Questa politica trova espressione nell’articolo 7 bis, paragrafi 3, 4 e 5, e nell’articolo 15 ter, paragrafo 3, del regolamento modificato.
51. Esaminando le varie osservazioni pervenute e la necessità di integrare il sistema del JOEB nel quadro dell’EASA, l’Agenzia si è anche resa conto che la sicurezza e l’uniformità si possono promuovere meglio se essa è autorizzata ad adottare, se necessario, liste unificate degli equipaggiamenti minimi richiesti per l’esercizio di alcuni tipi di aeromobili in un determinato ambiente, le cosiddette “Master Minimum Equipment Lists” (liste degli equipaggiamenti minimi di riferimento). I poteri necessari sono previsti all’articolo 15 ter del regolamento modificato.

(iii) Aeromobili di paesi terzi

52. Nel suo documento di consultazione, l’Agenzia ha già riconosciuto che gli strumenti di attuazione per la regolamentazione degli aeromobili di paesi terzi utilizzati da operatori di paesi terzi devono tenere conto del quadro normativo dell’ICAO in vigore. Ha altresì riconosciuto che sono già state fissate regole comuni con la direttiva SAFA, per verificare che tali aeromobili siano conformi alle norme ICAO applicabili. Ha tuttavia indicato che, alla luce dei fatti recenti, occorre fare di più per garantire un’adeguata protezione dei cittadini europei.
53. Tenuto conto delle osservazioni ricevute, l’Agenzia è del parere che le disposizioni della direttiva SAFA debbano essere trasposte in una regola di attuazione della Commissione e che quest’ultima debba essere dotata dei poteri necessari per organizzare il controllo degli aeromobili di paesi terzi. In questo contesto, l’Agenzia deve poter analizzare i dati raccolti e trarre conclusioni sulla sicurezza degli aeromobili di paesi terzi; deve inoltre essere autorizzata a verificare l’aeronavigabilità degli aeromobili non conformi alla normativa ICAO e, se necessario, a rilasciare permessi di volo. L’Agenzia riconosce tuttavia che tali poteri non devono mirare ad imporre all’Agenzia stessa di trattare

direttamente le questioni di ordinaria amministrazione e che occorre prevedere un'efficiente ripartizione dei compiti. Questa politica trova espressione nell'articolo 5, paragrafi 2, 3, lettera j), e 5, lettera d), nell'articolo 7 quater e nell'articolo 15, paragrafo 1, lettere k) e l), del regolamento modificato.

54. Per quanto riguarda le operazioni di aeromobili di paesi terzi, l'Agenzia è del parere che si debbano imporre agli operatori di paesi terzi, allorché si trovano nel territorio coperto dal trattato, le stesse condizioni che sono tenuti a rispettare gli operatori comunitari per le stesse operazioni. In particolare, gli operatori commerciali stranieri devono possedere un certificato comunitario. Si devono quindi conferire alla Commissione i poteri necessari a definire le condizioni per il rilascio di tale certificato. Come già concordato nel quadro del regolamento di base, il rilascio è effettuato dall'Agenzia. Ovviamente, la certificazione potrebbe essere agevolata dalla conclusione di accordi bilaterali con i paesi terzi, al fine di evitare certificazioni multiple. Per quanto riguarda gli altri operatori di paesi terzi, si applicano le stesse regole di attuazione cui sono soggetti gli operatori dell'Unione europea. Questa politica trova espressione nell'articolo 7 bis, paragrafi 2, 4 e 5, e nell'articolo 15 ter, paragrafo 2, del regolamento modificato.

(iv) Aeromobili complessi a motore

55. Le considerazioni esposte ai precedenti punti (ii) e (iii) dimostrano che sussiste la necessità di definire una soglia fra due categorie di aeromobili impegnati in attività non commerciali, che richiedono due tipi diversi di strumenti di attuazione. Per definire tale soglia, l'Agenzia ha esaminato i contributi ricevuti nel contesto della procedura NPA e le soglie esistenti, quali quelle previste nel progetto di codici JAR-OPS 2. Ha inoltre ritenuto essenziale evitare di imporre requisiti ai proprietari e agli operatori di aeromobili rispetto a quanto necessario in conseguenza della complessità dei loro aeromobili e dell'ambiente in cui di norma operano, al fine di rispecchiare nel modo più fedele possibile la situazione attuale. Infine, ma non per questo meno importante, reputa fondamentale creare un sistema semplice, che possa essere facilmente compreso e applicato da tutti.
56. L'Agenzia è giunta alla conclusione che è possibile fissare tale soglia basandosi soltanto sulla complessità degli aeromobili, senza dover fare riferimento al tipo di operazione. A tal fine, all'articolo 3, lettera j), del regolamento modificato è stata aggiunta una definizione di aeromobile complesso a motore. Gli aeromobili di questa categoria dovranno soddisfare tutti i requisiti essenziali relativi alle operazioni di volo, prescritti tramite regole di attuazione appropriate, ed essere pilotati da piloti in possesso di una licenza basata sul sistema JAR-FCL, mentre gli aeromobili semplici leggeri saranno soggetti a un insieme di requisiti essenziali meno severi e pilotati da piloti in possesso di una RPPL.
57. Considerata l'esitazione di alcuni interessati a creare una nuova categoria non prevista dal sistema ICAO, l'Agenzia desidera rammentare che la nozione di aeromobile complesso a motore fa già parte del sistema comunitario, in quanto il "capitolo M" riconosce i requisiti di manutenzione più elevati necessari per conseguire lo stesso livello di sicurezza per gli aeromobili più complessi di maggiori dimensioni. L'Agenzia ritiene inoltre che, alla luce delle osservazioni

ricevute, questa sia la soluzione migliore e più semplice per rispondere alle esigenze della maggioranza degli interessati che chiedono un regime speciale adattato all'esercizio non commerciale di aeromobili semplici e leggeri.

(v) Altre attività e professioni soggette a regolamentazione

58. Come già indicato nell'introduzione del presente capitolo, il regolamento di base deve specificare le modalità di dimostrazione della conformità ai requisiti essenziali e alle eventuali regole di attuazione. Ciò riguarda, in particolare, la necessità di rilasciare licenze a determinate persone soggette a regolamentazione. In questo contesto, l'Agenzia ha richiesto il parere degli interessati in merito all'opportunità o meno dell'obbligo di rilasciare una licenza per l'equipaggio di cabina e i "flight dispatcher".

Equipaggio di cabina

59. Come già rilevato al paragrafo 29, l'Agenzia è del parere che l'equipaggio di cabina debba essere soggetto a requisiti comuni specificati da una norma di attuazione della Commissione. Per specificare una procedura di certificazione volta a garantire la conformità a tali requisiti, l'Agenzia tiene conto del parere espresso dalla maggioranza. Non può quindi prevedere che l'equipaggio di cabina sia soggetto a un regime di certificazione, anche se lo aveva inizialmente proposto. Tuttavia, a fini di equità, l'Agenzia richiama l'attenzione del legislatore sulla necessità di esaminare la questione, che è di carattere politico più che relativa alla sicurezza. A tal fine, occorre tenere conto dell'obiettivo della libera circolazione enunciato nel regolamento di base e del fatto che la maggioranza del personale interessato alla sicurezza aerea o con mansioni di sicurezza, quale l'equipaggio di condotta, gli addetti alla manutenzione e gli addetti ai controlli di sicurezza dell'aeroporto, deve possedere un certificato ufficiale, mentre per l'equipaggio di cabina tale obbligo non è previsto nella maggioranza degli Stati membri.

"Flight dispatcher"

60. Come già indicato al paragrafo 30, l'Agenzia è del parere che non si debba disciplinare la professione di "flight dispatcher" in quanto tale. Pertanto, non propone che il personale cui è assegnata la funzione di "flight dispatcher" sia tenuto a possedere un certificato ufficiale. Nondimeno, l'Agenzia potrebbe considerare la creazione di un attestato di competenza professionale del "flight dispatcher" da parte dell'operatore, qualora lo decida, come strumento accettabile di verifica del rispetto dei requisiti relativi a tale funzione. Se questa scelta incontrasse favore, si dovranno svolgere ulteriori lavori in sede di elaborazione delle relative regole di attuazione.

Personale responsabile della consegna di aeromobili, parti e pertinenze dopo la manutenzione

61. Esaminando le varie osservazioni pervenute e la necessità di integrare il sistema del JOEB nel quadro dell'EASA, l'Agenzia si è anche resa conto che la sicurezza

e l'uniformità si possono promuovere meglio se essa è autorizzata ad adottare, se del caso, requisiti di formazione per il rilascio delle abilitazioni individuali necessarie per la certificazione del personale responsabile della consegna di prodotti, parti o pertinenze dopo la manutenzione di alcuni tipi di aeromobili. I poteri necessari sono previsti all'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento modificato.

d. Modifiche varie

(i) Permessi di volo

62. Esaminando la regolamentazione degli aeromobili di paesi terzi, si è dovuta affrontare la questione del rilascio dei permessi di volo ad aeromobili non conformi alla normativa ICAO. Come spiegato al paragrafo 53, una politica efficace comporta una ripartizione dei compiti tra l'Agenzia e le autorità aeronautiche nazionali, che affidi alla prima il rilascio dei permessi di volo di carattere più o meno permanente e alle seconde il rilascio di singole autorizzazioni sulla base di regole comuni. Questa materia non è di natura diversa da quella del rilascio dei permessi di volo ad aeromobili registrati nell'Unione europea, emersa in seno al comitato che ha assistito la Commissione durante l'esame del regolamento (CE) n. 1702/2003 della Commissione, del 24 settembre 2003, che stabilisce le regole di attuazione per la certificazione di aeronavigabilità ed ambientale di aeromobili e relativi prodotti, parti e pertinenze, nonché per la certificazione delle imprese di progettazione e di produzione¹². L'Agenzia è del parere che si debba applicare lo stesso principio allorché si elaboreranno gli elementi mancanti del suddetto regolamento e che si debba cogliere l'occasione di questa modifica del regolamento di base per precisare la relativa ripartizione dei compiti. A ciò provvedono l'articolo 7 quater e l'articolo 15, paragrafo 1, lettere k) e l), del regolamento modificato.

(ii) Certificazione dei prodotti progettati e fabbricati nella Comunità

63. L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento di base prevede che tutti gli aeromobili, compresi quelli progettati o prodotti nella Comunità, siano conformi ai requisiti essenziali fissati nell'allegato I. Prescrive poi, all'articolo 5, paragrafo 2, le procedure di certificazione degli aeromobili registrati negli Stati membri, all'articolo 5, paragrafo 3, le modalità di rilascio dei permessi di volo e dei certificati ristretti di aeronavigabilità, e all'articolo 5, paragrafo 4, conferisce alla Commissione il potere di adottare le necessarie regole di attuazione. Non vi sono tuttavia indicazioni sulla procedura di certificazione da seguire per gli aeromobili progettati o prodotti nella Comunità, il che si può facilmente prevedere facendo riferimento alla maggioranza delle disposizioni contenute nell'articolo 5, paragrafo 2. L'Agenzia è del parere che si debba cogliere questa opportunità per correggere l'omissione. A tal fine è tuttavia necessario riorganizzare l'articolo 5, paragrafo 2, lettera d), per separare le organizzazioni responsabili della

¹² GU L 243 del 27.9.2003, pag. 6.

progettazione e produzione di prodotti, parti e pertinenze da quelle responsabili della relativa manutenzione. Sono state apportate opportune modifiche all'articolo 5 del regolamento modificato, dividendo il paragrafo 2, lettera d), nelle lettere d) ed e), e aggiungendo il paragrafo 3, relativo all'approvazione degli aeromobili di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), cioè quelli progettati o prodotti da un'organizzazione per la quale l'Agenzia o uno Stato membro assicuri il controllo di sicurezza.

(iii) Protezione delle informazioni in materia di sicurezza

64. È ampiamente riconosciuto che tutte le informazioni concernenti la sicurezza aerea debbano essere registrate e scambiate a fini di analisi per migliorare continuamente il livello di sicurezza. Tenuto conto della natura delle informazioni in questione, è necessario assicurare l'adozione di un sistema non punitivo, al fine di garantire che tutte le informazioni pertinenti siano rese disponibili agli enti competenti. Inoltre, uno degli obiettivi ripetutamente dichiarati dell'Agenzia nelle proposte relative a una politica di regolamentazione delle operazioni di volo è fare uso dei vigenti codici JAR allo scopo di assicurare la continuità ed evitare inutili oneri per il settore. I codici JAR prevedono già disposizioni intese ad attuare questo sistema di segnalazione non punitivo. Infine, la direttiva SAFA, che secondo l'Agenzia deve essere inserita nel quadro del sistema dell'EASA, contiene anch'essa disposizioni volte a proteggere la fonte delle informazioni riguardanti la sicurezza. L'Agenzia ritiene quindi che si debbano introdurre basi giuridiche adeguate nel regolamento di base, al fine di integrare questo aspetto importante per un sistema di sicurezza aerea efficace. È questo lo scopo del nuovo articolo 11 bis del regolamento modificato.

(iv) Collegamento fra gli articoli nuovi o modificati e le disposizioni del regolamento relative ai meccanismi di transizione e ai mezzi di ricorso di cui dispongono le persone soggette a regolamentazione

65. Il regolamento di base contiene diverse disposizioni di carattere generale, come i meccanismi di transizione di cui all'articolo 8, i mezzi di ricorso di cui dispongono le persone soggette a regolamentazione, i poteri d'indagine dell'Agenzia, eccetera, che devono essere adattate per fare riferimento agli articoli nuovi o modificati. Tali modifiche sono state incluse nel regolamento modificato.

IV. Sussidiarietà

66. Il regolamento di base ha operato un trasferimento di competenze dagli Stati membri alla Comunità in materia di certificazione dell'aeronavigabilità e ambientale, con l'obiettivo di salvaguardare un livello elevato e uniforme di sicurezza nel settore dell'aviazione europea. All'epoca, era già riconosciuto che un livello ottimale di sicurezza e uniformità si poteva ottenere solo estendendo il campo di applicazione del regolamento di base alle operazioni di volo e alla certificazione degli equipaggi di condotta. Per questo motivo, il legislatore ha

stabilito, all'articolo 7 del regolamento di base, che il suo campo di applicazione sarebbe stato esteso a tali ambiti.

67. L'idea che un livello elevato e uniforme di sicurezza si possa ottenere solo tramite l'azione comune a livello comunitario non è nuova. Esiste generale consenso in Europa al riguardo e gli Stati europei hanno cominciato molto tempo fa a cooperare nell'ambito delle JAA, con l'obiettivo di definire regole comuni nel settore della sicurezza aerea.
68. Tuttavia, il sistema JAA non prevede un'applicazione uniforme delle regole. Il primo tentativo a livello comunitario di prescrivere tale applicazione uniforme si è concretizzato nel regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, del 16 dicembre 1991, concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile¹³, il quale istituisce l'obbligo per gli Stati membri di conformarsi ai codici JAR relativi all'aeronavigabilità. Detto regolamento era applicabile a tutti gli aeromobili utilizzati da operatori comunitari, indipendentemente dal fatto che fossero registrati in uno Stato membro o in un paese terzo.
69. Anche in materia di certificazione degli equipaggi di condotta è stata adottata un'azione a livello comunitario, con la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1991, concernente l'accettazione reciproca delle licenze per l'esercizio di funzioni nel settore dell'aviazione civile¹⁴. Già all'epoca, il legislatore era consapevole della necessità di adottare regole comuni per la certificazione degli equipaggi di condotta e indicava in un considerando di detta direttiva che la Commissione avrebbe dovuto presentare quanto prima proposte in materia.
70. Nel 2000 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta¹⁵ di modifica del regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, che ne estende il campo di applicazione al trasporto aereo commerciale con aeromobili. Nondimeno, la proposta tratta solo il trasporto aereo commerciale con aeromobili e si ritiene che questo campo di applicazione limitato non possa assicurare un livello elevato e uniforme di sicurezza nel settore dell'aviazione civile europea e che norme aeronautiche armonizzate debbano essere applicate anche a tutte le operazioni condotte con ogni tipo di aeromobile. Inoltre, la realizzazione del cielo unico europeo comporta l'adozione di specifiche operative a livello comunitario, le quali, come prescritto dall'allegato 6 dell'ICAO, devono essere incluse nei regolamenti relativi alle operazioni di volo.
71. Infine, per quanto riguarda gli aeromobili di paesi terzi, è stata adottata un'azione comunitaria con la direttiva 2004/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla sicurezza degli aeromobili di paesi terzi che utilizzano aeroporti comunitari.
72. Di conseguenza, è evidente che gli obiettivi dell'azione prevista, cioè la creazione e l'applicazione uniforme di un insieme di norme comuni che disciplinino la certificazione degli equipaggi di condotta, le operazioni di volo e gli aeromobili

¹³ GU L 373 del 31/12/1991, pag. 4.

¹⁴ GU L 373 del 31/12/1991, pag. 21.

¹⁵ COM/2000/129 def.

di paesi terzi, non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque essere conseguiti solo a livello comunitario. Inoltre, il presente regolamento si limita al minimo necessario per il conseguimento di tali obiettivi e non va al di là di quanto necessario a tal fine. Si ritiene quindi che la presente proposta sia conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea.

V. Valutazione dell'impatto normativo

73. Come previsto all'articolo 2, le modifiche degli articoli del regolamento di base e la definizione dei requisiti essenziali relativi alle licenze di pilotaggio e alle operazioni di volo devono basarsi sulle norme dell'ICAO e mirare ad adempiere gli obblighi dell'ICAO cui sono soggetti gli Stati membri. Inoltre, l'Agenzia ha ricordato in diverse occasioni di non avere alcuna intenzione di reinventare la ruota e di basare il proprio lavoro sui requisiti ampiamente riconosciuti e applicati delle JAA. Si è quindi prestata attenzione alla necessità di formulare i requisiti essenziali in modo da non imporre oneri supplementari e stabilire una base sufficiente per l'introduzione di strumenti di attuazione mutuati dai codici JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 e JAR-MMEL. L'azione legislativa prevista costituisce quindi solo una modifica del quadro istituzionale volta ad agevolare l'applicazione efficace e uniforme di norme già esistenti, senza imporre oneri supplementari alle persone soggette a regolamentazione.
74. Al tempo stesso, l'introduzione di questo nuovo quadro normativo per disciplinare le attività non commerciali dovrebbe esercitare un impatto positivo, in quanto le norme nazionali in vigore sono almeno altrettanto severe e gli oneri regolamentari connessi alle procedure amministrative di certificazione sono maggiori. L'istituzione della competenza comunitaria eserciterà un ulteriore effetto positivo, agevolando la libera circolazione di merci, servizi e persone. Si stabilisce il principio del riconoscimento automatico, senza necessità di esibire o controllare i certificati rilasciati in conformità del regolamento di base e dei relativi strumenti di attuazione. Si prevede un livello elevato e uniforme di protezione e strumenti di attuazione identici per tutta la Comunità, assicurando a tutti pari ed eque opportunità di esercitare le rispettive attività.
75. Per quanto riguarda la regolamentazione degli aeromobili di paesi terzi, l'azione legislativa prevista si limita a trasporre la direttiva SAFA in una regola di attuazione. Naturalmente, ciò non produrrebbe alcun effetto. Il rafforzamento del controllo degli aeromobili di paesi terzi chiaramente ha un costo, ma si è atteso sin troppo ad imporre il rispetto degli obblighi dell'ICAO cui sono soggetti tutti gli Stati. Le pressioni politiche obbligheranno comunque gli Stati membri ad intensificare le attività in questo campo per migliorare la protezione dei cittadini europei. L'azione collettiva limiterà i costi di tali sviluppi.
76. L'Agenzia ritiene quindi che l'estensione del campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1592/2002 eserciterà solo effetti positivi per gli operatori e i piloti nella Comunità e non reputa quindi necessario svolgere una lunga e costosa valutazione dell'impatto normativo.

VI. Conclusione

77. In sintesi, il parere dell’Agenzia è il seguente:

- Si devono introdurre requisiti essenziali comunitari relativi alle licenze di pilotaggio e alle operazioni di volo come allegati supplementari del regolamento di base.
- Le operazioni commerciali condotte nella Comunità da operatori di paesi terzi devono essere soggette alla legislazione comunitaria.
- Gli aeromobili di paesi terzi, utilizzati in modo più o meno permanente nel territorio degli Stati membri, devono essere soggetti alle stesse regole applicabili agli aeromobili registrati nell’Unione europea.
- Tutti gli aeromobili di paesi terzi, utilizzati da operatori di paesi terzi, devono essere soggetti alle stesse specifiche operative comunitarie applicabili agli aeromobili registrati nell’Unione europea.
- La direttiva SAFA deve essere recepita in una norma di attuazione della Commissione e l’Agenzia deve analizzare i dati raccolti e trarre conclusioni sulla sicurezza degli aeromobili di paesi terzi.
- Tutti i tipi di attività, compresa l’aviazione commerciale, d’affari e amatoriale, devono rientrare nel campo di applicazione della legislazione comunitaria, eccetto le attività degli aeromobili elencati nell’allegato II leggermente modificato del regolamento di base.
- Le attività commerciali devono essere soggette a regole di attuazione relative alle licenze di pilotaggio e alle operazioni di volo. Tali regole si baseranno sui codici JAR-FCL e JAR-OPS 1, 3 e 4. La loro applicazione avverrà di norma a livello nazionale. L’Agenzia deve nondimeno essere autorizzata a rilasciare approvazioni ad organizzazioni straniere, emanare direttive operative e approvare eventuali deroghe alle disposizioni generali.
- Per le attività non commerciali condotte con aeromobili complessi a motore, i testi esistenti, quali i codici JAR-FCL e JAR-OPS 2, saranno usati come base per le norme di attuazione. La loro applicazione avverrà di norma a livello nazionale, ma gli operatori aerei non saranno soggetti a procedure di certificazione e sarà sufficiente una semplice dichiarazione.
- Per le attività non commerciali condotte con aeromobili non complessi a motore, che sono principalmente attività dell’aviazione generale e amatoriale, sarà introdotta una PPL amatoriale, ovvero una licenza “più leggera” e i requisiti essenziali relativi alle operazioni saranno direttamente applicabili. Si dovranno tuttavia elaborare alcune norme di attuazione, basate sui codici JAR-OPS 0, per imporre specifiche operative la cui applicazione di norma dovrà essere fatta rispettare a livello nazionale, ma la PPL amatoriale potrà essere rilasciata da organismi qualificati e accreditati dall’Agenzia o dalle autorità aeronautiche nazionali sulla base di regole comuni.

78. L’Agenzia è del parere che la politica sopra descritta sia la migliore soluzione per disciplinare le licenze di pilotaggio, le operazioni di volo e gli aeromobili di paesi terzi. Essa tiene conto della maggioranza dei pareri espressi da tutte le parti che hanno risposto alla consultazione organizzata per la sua preparazione. Sulla base delle attuali prassi di regolamentazione delle attività commerciali, si introduce una certa flessibilità per la regolamentazione delle attività non commerciali, le

quali, oltre ad essere un elemento essenziale del sistema di trasporto aereo europeo, sono anche il terreno di coltura di tutte le attività aeronautiche, in cui si sviluppano le competenze necessarie per contribuire al benessere delle società moderne. Si stabilisce una ripartizione equilibrata dei poteri, compatibile con le strutture istituzionali della Comunità, limitando l'accentramento dei compiti a quanto può essere realizzato meglio dalla Commissione o dall'Agenzia. L'Agenzia propone quindi alla Commissione di avviare il processo legislativo sulla base del regolamento modificato allegato al presente documento.

Colonia, 15 dicembre 2004

P. Goudou
Direttore esecutivo