



PARERE N. 1/2008

DELL'AGENZIA EUROPEA PER LA SICUREZZA AEREA

del 15 aprile 2008

concernente una modifica del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE

"Estensione del sistema AESA alla regolamentazione della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea (ATM/ANS)"

I. Generalità

1. Quando ha adottato il regolamento (CE) n. 1592/2002¹ del Parlamento europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea (regolamento di base), il legislatore comunitario ha invitato la Commissione² a presentare quanto prima appropriate proposte per estenderne il campo di applicazione alle operazioni di volo e alla certificazione degli equipaggi di condotta. Il legislatore comunitario ha inoltre anticipato l'elaborazione di requisiti essenziali e l'applicazione a qualsiasi altro settore collegato alla sicurezza dell'aviazione civile, sulla base di future proposte legislative³. Pertanto la Commissione, al momento di presentare la sua proposta per la prima estensione delle competenze dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) alle operazioni di volo, al rilascio delle licenze degli equipaggi di condotta e alla sicurezza degli aeromobili dei paesi terzi, ha annunciato altresì⁴ la propria intenzione di ampliare progressivamente tali competenze, nella prospettiva di un "approccio sistemico globale", alla sicurezza e all'interoperabilità degli aeroporti, ai servizi di navigazione aerea (ANS) e alla gestione del traffico aereo (ATM).
2. Il regolamento di base⁵ indica, tra i compiti dell'Agenzia, i seguenti: fornire alla Commissione il sostegno tecnico necessario, elaborare e adottare pareri su cui la Commissione fonda le proprie proposte legislative in materia di sicurezza dell'aviazione civile⁶. Il presente parere è stato elaborato sulla base di queste premesse. Con questo 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 regolamentazione della sicurezza ATM/ANS.
3. Il presente parere è stato adottato in seguito alla procedura specificata dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia⁷ conformemente alle disposizioni dell'articolo 19 del regolamento di base. Tuttavia, considerate le priorità legislative della Commissione, l'Agenzia doveva ridurre i periodi di consultazione e di risposta stabiliti in detta procedura.
4. Il documento è composto dalla presente relazione, che illustra il parere dell'Agenzia in merito alla politica su cui si basa la regolamentazione sulla sicurezza di ATM/ANS a livello comunitario, e di un insieme di modifiche da introdurre nel regolamento di base per attuare tale politica. Il presente parere contiene anche un nuovo allegato al

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.), sostituito dal regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE (testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 079 del 19.3.2008, pag. 1).

² Articolo 7 del regolamento (CE) n. 1592/2002.

³ Considerando 2 e 23 del regolamento (CE) n. 1592/2002.

⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 15 novembre 2005 - "L'ampliamento dei compiti dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea - un'agenda per il 2010" (COM(2005) 578 def.).

⁵ D'ora in avanti per "regolamento di base" si intende il regolamento (CE) n. 216/2008 adottato di recente indicato nella nota n. 1.

⁶ Articolo 19, paragrafo 1, del regolamento di base.

⁷ 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 (in appresso denominata: "procedura normativa") MB/08/2007 del 13 giugno 2007.

regolamento di base con i requisiti essenziali per la sicurezza e l'interoperabilità di ATM/ANS e una valutazione dell'impatto della regolamentazione (RIA).

II. Consultazione

a. Avviso di proposta di modifica (NPA) 2007-16

5. Il 30 novembre 2007 è stato pubblicato sul sito web dell'Agenzia un documento di consultazione (NPA 2007-16)⁸ contenente una proposta di integrazione della gestione del traffico aereo (ATM) e dei servizi di navigazione aerea (ANS) nel sistema AESA.
6. In tale documento, l'Agenzia spiegava il quadro istituzionale definito dal regolamento di base per la regolamentazione di altri aspetti della sicurezza dell'aviazione civile, che si applicherebbero anche all'ATM/ANS se il legislatore comunitario adottasse l'estensione prevista. In questo contesto, l'Agenzia ha presentato progetti di requisiti essenziali che contribuiranno sia a definire gli obiettivi di sicurezza imposti dal legislatore comunitario, sia a trasporre gli obblighi ICAO incombenti agli Stati membri a livello comunitario. Da allora tali requisiti essenziali costituiscono la base di norme attuative particolareggiate, che rifletteranno in modo più specifico gli obblighi spettanti ai soggetti interessati dalla regolamentazione, tenendo conto anche degli standard ICAO applicabili e delle prassi raccomandate (SARP).
7. L'NPA presentava inoltre i suggerimenti dell'Agenzia riguardo ai principi generali per la regolamentazione della sicurezza di ATM/ANS. A tal fine, nel documento era chiesto il parere delle parti interessate su alcune questioni per cui occorre contributi per definire una politica sufficientemente concordata su cui l'Agenzia avrebbe fondato il presente parere.

b. Documento di risposta ai commenti (CRD)

8. L'NPA è stato accolto con grande interesse dalle parti interessate e, entro il termine del 21 gennaio 2008, sono pervenuti all'Agenzia 1 860 commenti provenienti da autorità nazionali, associazioni di categoria e società private. L'Agenzia ha preso atto di tutti i commenti ricevuti e li ha inseriti in un documento di risposta, pubblicato sul suo sito web il 18 marzo 2008. Detto documento contiene un elenco di tutti coloro, individui e/o organizzazioni, che hanno presentato commenti e risposte alle domande dell'Agenzia.
9. Ciò ha permesso di concludere che la consultazione ha fornito all'Agenzia una solida base per preparare i successivi aspetti salienti del suo processo di regolamentazione. È parso evidente, inoltre, che i commenti esprimevano, in linea di massima, un forte consenso per l'approccio sistemico globale alla regolamentazione della sicurezza, esteso a tutti i settori dell'aviazione, e che tali commenti erano quindi a favore del principio di utilizzare il sistema AESA per raggiungere tale obiettivo. Nel CRD figurano pertanto le prime conclusioni elaborate dall'Agenzia a partire dalla consultazione sulle modifiche da apportare ai progetti di requisiti essenziali e sulla definizione dei principi basilari per la regolamentazione della sicurezza di ATM/ANS nel regolamento di base esteso. Queste conclusioni iniziali avrebbero dovuto essere ultimate con il presente parere.

⁸ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf

10. Dalla consultazione è emerso, tuttavia, che molte parti interessate non avevano compreso del tutto l'approccio illustrato nell'NPA, in quanto credevano che il ruolo dell'Agenzia nella regolamentazione della sicurezza sarebbe stato inserito nel regolamento sul cielo unico europeo (CUE), e non che tutta la regolamentazione della sicurezza di ATM/ANS sarebbe stata incorporata nel sistema AESA. Inoltre, le risposte alle domande riguardanti la natura regolamentare o di erogazione di servizi dell'adozione dei concetti di operazioni, oltre che di gestione dello spazio aereo e dei flussi di traffico, non erano sufficientemente chiare da consentire all'Agenzia di trarre conclusioni in quella fase del processo. Per questo motivo, e anche per sostenere il proprio parere definitivo, l'Agenzia ha iniziato a esaminare possibili alternative nella valutazione dell'impatto della regolamentazione, che sarà allegata ai pareri.

c. Reazioni al CDR

11. L'Agenzia ha ricevuto 100 risposte da 18 parti interessate: dieci autorità nazionali, quattro associazioni di categoria, tre fornitori di servizi e un rappresentante dell'industria. Questo dato rappresenta poco meno del 20% delle parti interessate che avevano inizialmente risposto all'NPA e riflette il tasso di risposta ai CDR dell'Agenzia che si registra abitualmente. La maggior parte degli interventi era finalizzata a chiarire i commenti espressi nell'NPA se vi era ragione di pensare che essi fossero stati fraintesi. L'Agenzia ha valutato se tali incomprensioni fossero di natura tale da modificare le conclusioni provvisorie presentate nel CRD e, in questi casi, ne ha tenuto conto nel presente parere. Allo stesso modo, alcune risposte contenevano proposte di miglioramento dei progetti di requisiti essenziali, che sono state accolte favorevolmente dall'Agenzia e utilizzate per arricchire il suo progetto definitivo allegato. Alcune risposte chiedevano all'Agenzia di esprimersi con maggiore chiarezza, nel parere, in merito a determinati aspetti delle proposte avanzate. È questo il caso, in particolare, delle risposte pervenute da alcune associazioni di categoria, che insistono sulla criticità per la sicurezza delle funzioni ricoperte dai propri membri. Nel presente documento e nei suoi allegati si è cercato, per quanto possibile, di prendere in considerazione questo aspetto.
12. Molte parti interessate, inoltre, hanno ribadito la propria delusione per la riduzione del periodo di consultazione e per la scarsità di tempo a disposizione per esaminare il documento CRD, che è assai voluminoso. All'Agenzia non resta che sottolineare ancora una volta che il ritmo sostenuto della tabella di marcia era finalizzato a consentire alla Commissione di rispettare le sue priorità legislative. Essa inoltre insiste sul fatto che l'azione prevista si prefigge l'unico obiettivo di trasferire determinati aspetti della regolamentazione ATM/ANS dal quadro di riferimento del CUE a quello dell'AESA; tale azione è la conseguenza di un dibattito aperto e diversificato, al termine del quale la maggioranza delle parti interessate si è detta favorevole a un intervento di questo tipo. In questo contesto, come sottolineato nell'NPA e nel CRD, l'intenzione è quella di effettuare una transizione graduale, utilizzando le norme e i processi consolidati elaborati nel quadro del CUE; poiché ciò avverrà attraverso le procedure legislative comunitarie e il processo di regolamentazione dell'Agenzia, le parti interessate avranno molte opportunità per verificare che i lavori procedano proprio in questo senso, sia riguardo alla modifica del regolamento di base, sia riguardo all'adozione delle relative norme di attuazione.
13. Alcune parti interessate hanno anche presentato osservazioni di carattere generale sull'elevato numero di commenti classificati dall'Agenzia come "visti", chiedendosi se ciò significhi che l'Agenzia non ne terrà conto nella fase di elaborazione del parere. A questo proposito l'Agenzia tiene a chiarire di aver utilizzato l'annotazione "visto" per indicare che il commento non è considerato di natura tale da incidere sul campo di applicazione o sul contenuto del parere in preparazione. Il termine "visto", quindi, è usato dall'Agenzia non tanto per concordare o dissociarsi dal commento ricevuto,

bensì semplicemente per precisare che, a suo avviso, i suoi progetti e i suggerimenti pervenuti non sono tra loro contrastanti.

14. Un numero esiguo di risposte, infine, evidenzia l'esistenza di incomprensioni sulla definizione di "funzione regolamentare". Una parte interessata, in particolare, afferma che l'ATFM è una funzione regolamentare e, pertanto, dovrebbe essere disciplinata. Per evitare fraintendimenti, l'Agenzia ritiene utile chiarire che, a suo avviso, una mansione di regolamentazione è un incarico inerente all'esercizio di pubblici poteri e non può pertanto essere affidato ai fornitori di servizi; ne consegue che tali mansioni devono essere eseguite da enti pubblici alle condizioni stabilite dal legislatore al momento della definizione dei poteri ad essi delegati. Questi enti, pertanto, sono enti regolatori e non enti soggetti a regolamentazione.
15. In conclusione, l'Agenzia, tenuto conto dei commenti all'NPA e delle risposte al CRD, ha emesso il presente parere che, a suo avviso, riflette le opinioni della maggioranza riguardo ai requisiti normativi cui devono sottostare la sicurezza e determinati aspetti di interoperabilità di ATM/ANS nell'ambito del sistema AESA, in stretta collaborazione e prendendo spunto dal quadro di riferimento del CUE.

III. Contenuto del parere dell'Agenzia

Generalità

16. Sulla base dell'interpretazione delle raccomandazioni del gruppo di alto livello sul futuro della regolamentazione dell'aviazione, creato dal vicepresidente della Commissione Barrot, e delle conclusioni tratte dalla valutazione dell'impatto presentate nella comunicazione della Commissione di cui al precedente paragrafo 2, l'NPA dell'Agenzia ha ipotizzato che l'estensione del sistema AESA alla regolamentazione della sicurezza di ATM/ANS doveva essere effettuata utilizzando il sistema AESA, come stabilito dal regolamento di base e successivamente indicato nell'NPA stesso. Ciò significa che l'approccio sistemico globale si applicherebbe alla regolamentazione della sicurezza piuttosto che alla regolamentazione di ATM/ANS. Stando così le cose, l'approccio sistemico globale alla sicurezza deve essere inteso nel senso che tutti gli anelli della catena della sicurezza dell'aviazione devono essere esaminati seguendo un modello centralizzato, soprattutto attraverso una serie di interfacce, per poter specificare a ciascuna parte coinvolta quali misure di attenuazione deve attuare per ridurre non soltanto il proprio contributo ai rischi, bensì anche il livello generale di esposizione. È dimostrato infatti che l'adozione di comportamenti sicuri non è di per sé sufficiente per costituire un sistema globalmente sicuro.
17. Questa constatazione segna senza dubbio uno scostamento significativo dalla logica soggiacente al concetto di cielo unico europeo, che si rivolge contemporaneamente ad aspetti diversi del regolamento; di conseguenza, la capacità, il rendimento economico, l'interoperabilità dei sistemi e delle componenti ATM/ANS, l'interoperabilità aria/suolo, la sicurezza, la protezione dell'ambiente e altri aspetti del regolamento riguardano profondamente sia le norme applicabili sia i processi di certificazione. Questa visione dell'approccio sistemico globale riflette la pratica tradizionale utilizzata in questo ambito, in cui fino a poco tempo fa anche l'erogazione di servizi e le funzioni di regolamentazione erano considerate due facce della stessa medaglia. Essa mira in primo luogo a sostenere l'approccio sistemico globale per migliorare il rendimento generale del sistema ATM, in particolare in relazione alla capacità e al rendimento economico. Questa ipotesi presenta anche alcuni vantaggi, poiché consente di far rientrare in un'unica approvazione tutti gli obblighi normativi dei soggetti interessati dalla norma stessa, come se la certificazione del vettore aereo riguardasse simultaneamente la sicurezza, gli obblighi finanziari/assicurativi e la designazione.

18. L'approccio CUE presenta tuttavia alcuni inconvenienti, poiché non si sa come risolvere il contrasto tra la sicurezza e gli altri obiettivi; per questo motivo è ora ampiamente accettato che la regolamentazione in materia di sicurezza sia distinta da quella sul rendimento economico; la raccomandazione n. 1 del gruppo di alto livello richiama questo principio: "... assicurando che le attività normative in materia di sicurezza siano svolte in modo indipendente da altre forme di regolamentazione". Tale approccio può anche essere visto come un ostacolo alla ripartizione delle componenti ammissibili del sistema ATM, poiché in tal modo l'ultimo fornitore di servizi di controllo del traffico aereo è investito della decisione finale riguardo al livello di sicurezza dello spazio aereo in cui esercita il suo monopolio. Queste motivazioni, tra l'altro, spiegano perché questo approccio non è stato adottato negli altri settori della regolamentazione dell'aviazione, che si sono evoluti nel tempo in direzione dell'approccio sistemico globale alla sicurezza che è alla base del sistema AESA. Col tempo questo crea incongruenze con il sistema normativo applicabile alle altre parti coinvolte nella catena della sicurezza ATM come gli utenti dello spazio aereo, tra cui piloti e operatori, e i produttori di strumenti di bordo, sulla cui conformità con molti requisiti ATM (strumentazione, procedure, interoperabilità aria/suolo, rendimento delle apparecchiature,...) vigila il sistema AESA, come richiesto dal principio ICAO che affida la responsabilità al paese in cui è avvenuta la registrazione. Quando tali principi ICAO non vengono rispettati esso può, pertanto, come si è visto nel contesto del CUE, condurre a un doppio regolamento.
19. Per proseguire il dibattito l'Agenzia ha esaminato i pro e i contro di entrambe le possibilità nella valutazione dell'impatto della regolamentazione che deve fornire a sostegno dei propri pareri. La conclusione, di cui all'allegato 2, propende a favore dell'estensione del sistema AESA quale soluzione migliore in termini di sicurezza ed efficienza normativa; si tratta in effetti della soluzione più economica e più adatta per limitare la certificazione agli aspetti inerenti alla sicurezza, come raccomandato dal gruppo di alto livello sul futuro della regolamentazione dell'aviazione in Europa. Il suo basso impatto sociale, inoltre, può essere attenuato con facilità.
20. Questa scelta, naturalmente, implica la necessità di articolare nel modo adeguato il regolamento di base esteso e le sue future norme attuative con le norme CUE e le relative norme attuative. Essa comporterebbe in effetti un incremento delle difficoltà a carico del settore dell'industria, se questo dovesse rispettare i requisiti di sicurezza stabiliti da un doppio processo normativo nell'ambito di entrambi i sistemi. Allo stato attuale non è tuttavia possibile individuare con precisione le disposizioni del regolamento CUE che dovrebbero essere modificate con l'entrata in vigore del regolamento di base esteso, né quelle interessate dalle relative norme attuative. L'Agenzia, peraltro, non è autorizzata ad avanzare proposte in merito al regolamento CUE. A tempo debito occorrerà predisporre un coordinamento adeguato per elaborare le modifiche necessarie. Una soluzione flessibile si realizzerebbe se il legislatore comunitario delegasse alla Commissione i poteri per apportare queste modifiche caso per caso. Un'altra possibilità sarebbe effettuare la revisione dell'impatto dell'adozione del regolamento di base esteso al termine della legislatura, per precisare nel suo penultimo articolo le disposizioni del CUE che devono essere abrogate o modificate.
21. In questo contesto l'Agenzia richiama ancora una volta l'affermazione che eventuali norme attuative future dell'AESA saranno elaborate a partire dalle disposizioni CUE vigenti in quel momento, con particolare riguardo per gli ESARR trasposti. In questo senso, saranno predisposti meccanismi di transizione per mantenere la continuità delle approvazioni già concesse nell'ambito delle norme CUE. Vi sono molti esempi di approvazioni acquisite in tal modo nel passaggio da norme nazionali a norme AESA, che hanno reso possibile una transizione graduale senza gravare ulteriormente sull'industria. Al contempo, si dovrà provvedere affinché vi sia coerenza tra il sistema AESA e il sistema CUE, prendendo in considerazione le raccomandazioni del Gruppo

ad-hoc sul doppio regolamento⁹. È effettivamente possibile ideare processi che forniscano requisiti e procedure di certificazione armonizzati per evitare la duplicazione delle valutazioni della conformità. Al momento l'Agenzia sta lavorando alla razionalizzazione delle approvazioni dell'organizzazione nel contesto dell'estensione del sistema AESA alle operazioni di volo e all'attuazione di SARPS di SMS dell'ICAO; questa attività si rivelerà utile quando si dovranno elaborare le future norme attuative per gli aeroporti e i fornitori di ATM/ANS.

Obiettivi di sicurezza

22. Come evidenziato nell'NPA, la legislazione comunitaria deve specificare gli obiettivi che il legislatore intende raggiungere attraverso un'azione congiunta a livello comunitario. Essa specifica ciò che i soggetti interessati dai regolamenti e le autorità esecutive devono fare per ottemperare ai propri obblighi e fornisce gli strumenti necessari per esercitare un controllo politico e giudiziario sulle loro azioni. L'esperienza acquisita in altri settori dell'aviazione ha mostrato che la trasposizione, con riferimento ai SARPS dell'ICAO, non offriva una soluzione soddisfacente, poiché essi erano stati inizialmente concepiti per consentire la libera circolazione degli utenti dello spazio aereo. Essi quindi comprendono requisiti di sicurezza e requisiti diversi – amministrativi e di interoperabilità - in un modo che non consente di utilizzare un approccio alla normativa sulla sicurezza basato sul rendimento. L'Agenzia, di conseguenza, ritiene che il legislatore debba adottare appositi requisiti essenziali in materia di sicurezza quale ulteriore allegato al regolamento di base.

Contenuto dei requisiti essenziali

23. Nell'NPA venivano proposti progetti di requisiti essenziali elaborati dall'Agenzia sulla base del procedimento standard seguito in tutti gli altri casi precedenti. Con l'aiuto di esperti del settore, l'Agenzia ha individuato i pericoli connessi alla fornitura di ATM e ANS; ha quindi valutato i rischi ad essi collegati; infine, ha elaborato le strategie di attenuazione, che costituiscono i requisiti essenziali proposti. Tali requisiti essenziali sono anche volti a fornire una base appropriata per specificare i mezzi di attuazione, che assicurino coerenza e continuità rispetto ai regolamenti CUE vigenti e alle norme attuative. Come per i casi precedenti, nell'NPA non erano specificati i dettagli di tale procedimento, ma è possibile all'occorrenza fornire i relativi dati a sostegno del processo legislativo. I commenti pervenuti durante la fase di consultazione sono stati impiegati per migliorare il più possibile i contenuti dei requisiti essenziali nel breve tempo che è stato dato all'Agenzia per emettere il presente parere. Il testo che ne è derivato viene proposto nell'Appendice 1, assieme alle spiegazioni del contenuto dei requisiti essenziali oltre che del loro collegamento con i SARP dell'ICAO.

Natura del concetto di operazione

24. In linea di principio, e per il fatto che il regolamento di base è direttamente applicabile nella sua totalità, i requisiti essenziali stabiliscono i diritti che spettano ai soggetti regolamentati nonché gli obblighi che incombono loro. Essi non devono pertanto comprendere disposizioni destinate agli organi esecutivi delegati, ossia la Commissione e gli Stati membri. La soluzione migliore per fare in modo che ciò avvenga è dotare gli articoli del regolamento di base che disciplinano la delega di tali poteri di requisiti adeguati per il loro esercizio. È per questo motivo che l'Agenzia, dopo aver individuato i pericoli connessi alla fissazione dei concetti di operazioni, ha chiesto se la loro adozione fosse una funzione inerente alla regolamentazione o alla fornitura di servizi. Le risposte pervenute hanno messo in evidenza alcuni dubbi

⁹ <http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/DRAHG/DRAHG%20Report.pdf>

riguardo alla definizione dei concetti di operazioni e una certa divergenza di opinioni in merito all'esatta natura delle funzioni ad essi collegate. Perciò l'Agenzia, nella valutazione dell'impatto della regolamentazione che accompagna il presente parere, ha intrapreso uno studio più approfondito della questione. I risultati emersi dalla valutazione hanno portato alle conclusioni descritte in appresso.

25. Secondo la definizione più comunemente accettata, il concetto di operazioni consiste in una combinazione di procedure che devono essere eseguite dagli utenti dello spazio aereo (che vanno da semplici "regole dell'aria" nello spazio aereo con densità molto basse a combinazioni di procedure molto articolate in uno spazio aereo complesso), nonché di disposizioni relative agli strumenti di bordo e di terra, servizi che devono essere erogati e utilizzati (tra cui il controllo del traffico aereo, l'informazione aeronautica, i dati meteorologici, le comunicazioni, la navigazione, la sorveglianza, ecc.), procedure che devono essere attuate dai fornitori di detti servizi e qualifiche del personale. Ci deve essere uno specifico concetto di operazioni alla base dell'utilizzo di ogni blocco di spazio aereo, ma si possono applicare più concetti di operazioni allo stesso blocco; in tal caso, occorre stabilire una gestione tattica del blocco, per decidere in merito al concetto di operazioni applicabile caso per caso e per comunicare agli utenti dello spazio aereo il concetto di operazioni che viene applicato di volta in volta. Un concetto di operazioni, quindi, non è il frutto di attività di ricerca da cui sono scaturite eventuali possibilità di incremento della capacità dello spazio aereo, bensì una decisione formale che incide sulle operazioni in un determinato blocco di spazio aereo. L'Agenzia ritiene pertanto che questo concetto non debba essere confuso con i risultati del SESAR, cosa che sembra avvenire da quanto emerso dalla lettura di alcuni dei commenti pervenuti.
26. Gli obiettivi cui aspira un concetto di operazioni vanno al di là della sicurezza e comprendono anche l'efficienza economica, la protezione dell'ambiente e qualsiasi altro aspetto stabilito dal legislatore per soddisfare le aspettative del pubblico. La decisione, quindi, implica un compromesso tra obiettivi contrastanti e pertanto non può essere delegata a parti che perseguono i propri interessi legittimi. L'adozione dei concetti di operazioni, di conseguenza, deve avvenire nell'ambito di poteri esecutivi delegati, ed è una funzione di tipo regolamentare. L'esercizio di tale funzione deve essere coordinato a livello ICAO e di Comunità affinché abbia caratteristiche generali di coerenza e di interoperabilità dal punto di vista sia degli utenti dello spazio aereo sia per i fornitori di servizi. Per questo motivo l'Agenzia ha concluso che non è necessario fissare dei requisiti essenziali per la definizione di concetti di operazioni specifici. Tuttavia, poiché le autorità competenti incaricate (siano queste la Commissione o le autorità nazionali) devono verificare che tali concetti di operazioni prendano in considerazione la sicurezza in misura appropriata, l'Agenzia ritiene che i requisiti che ha previsto nell'allegato all'NPA per attenuare i pericoli in oggetto debbano figurare nell'articolo del regolamento di base che stabilisce le condizioni per la delega di tali poteri. A questo riguardo dev'essere chiaro che l'Agenzia non intende avere alcun potere esecutivo in questo ambito; essa ritiene, tuttavia, di doversi occupare della consulenza tecnica relativa alla valutazione dell'impatto della sicurezza dei concetti di operazioni previsti, nonché delle relative modifiche; crede inoltre che si debba utilizzare la sua procedura di controllo della standardizzazione per verificare in che modo le autorità nazionali competenti esercitano i poteri loro delegati in quel settore.
27. Dopo la loro adozione, i concetti di operazioni specifici vengono attuati mediante regole che si applicano agli utenti dello spazio aereo, al personale e ai fornitori di servizi, nonché agli strumenti, ai sistemi e ai costituenti che essi sono tenuti a utilizzare. Considerando l'attuale quadro ICAO, queste regole, che riguardano per lo più l'interoperabilità nell'ottica degli utenti dello spazio aereo, sono imposte ai rispettivi operatori dai paesi in cui si sono registrati; esse devono pertanto essere adottate nell'ambito del sistema AESA. Per quanto attiene al personale e ai fornitori di

servizi, queste norme riguardano principalmente l'interoperabilità dal punto di vista di detti fornitori di servizi, nonché le relative procedure e i requisiti formativi. Dato che, in genere, la parte di tali norme dedicata alla sicurezza è marginale, è possibile che esse vengano adottate nel quadro del CUE, a meno che la Commissione non decida altrimenti caso per caso in forza dei poteri esecutivi che le sono stati delegati, se il suo intervento è giustificato da considerazioni relative alla sicurezza. Tali norme possono, all'occorrenza, definire i ruoli di delega che vengono assegnati ai fornitori di servizi per l'attuazione e l'adattamento tattico dei concetti di operazioni che essi sono tenuti ad applicare.

Portata e applicabilità

Spazio aereo

28. Come descritto nell'NPA, per disciplinare l'ATM/ANS attraverso il regolamento di base, il suo campo di applicazione deve definire chiaramente lo spazio aereo in cui si applicano regole comuni. L'Agenzia è del parere che, oltre allo spazio aereo cui si applica il regolamento CUE, la regolamentazione della sicurezza del traffico aereo nell'ambito del sistema AESA debba coprire anche l'intero spazio aereo cui si applica il Trattato¹⁰. Questa soluzione consente di coprire sia lo spazio aereo controllato che quello non controllato, dato che gli obiettivi di sicurezza hanno necessariamente un campo di applicazione diverso rispetto alla gestione della capacità. La sicurezza del traffico aereo nello spazio aereo non controllato è disciplinata dalle regole dell'aria contenute nell'allegato 2 ICAO¹¹, che sono simili alle norme che garantiscono la sicurezza della circolazione stradale. Ciò consentirà di armonizzare le regole dell'aria applicabili relative alla sicurezza, che al momento sono diverse da un paese all'altro e che costituiscono quindi una vera minaccia alla sicurezza per la mancanza di interoperabilità dal punto di vista di un utente dello spazio aereo. Come si è già ribadito nel CRD, ciò non implica in alcun modo che l'Agenzia intenda essere coinvolta nella decisione riguardo alla definizione di spazio aereo controllato; tali decisioni devono essere adottate in quanto parte della definizione dei concetti di operazioni, come spiegato in precedenza.

29. In questo contesto, l'Agenzia desidera rammentare che alcuni servizi di navigazione aerea, come la catena di fornitura di informazioni aeronautiche, nonché i servizi di comunicazione e di navigazione, sono spesso disponibili nello spazio aereo non controllato e possono perfino rappresentare una condizione che consente un flusso di traffico sicuro e ordinato; è pertanto legittimo che tali servizi siano anche soggetti a requisiti di sicurezza comuni.

Utenti dello spazio aereo

30. Come precisato nella sezione precedente relativa al concetto di operazioni, agli operatori aerei viene chiesto di rispettare i concetti di operazioni specifici applicabili nello spazio aereo che utilizzano in un determinato momento. Rientrano tra questi i requisiti di strumentazione e di formazione, nonché l'obbligo di utilizzare determinati servizi e di eseguire procedure predefinite. Il sistema AESA prevede già le relative disposizioni, che sono compatibili con le disposizioni dell'allegato 6 ICAO. Per questo motivo l'Agenzia sostiene che la regolamentazione della sicurezza di ATM/ANS degli utenti dello spazio aereo sia disciplinata con maggiore efficienza da quel sistema. Ciò non comporta alcuna modifica del regolamento di base, il cui articolo relativo

¹⁰ Ciò esclude naturalmente lo spazio aereo in mare aperto, controllato dagli Stati membri su delega dell'ICAO.

¹¹ Si riconosce che tutti gli elementi contenuti nell'allegato 2 ICAO non sono direttamente collegati alla sicurezza aerea e quindi non saranno interessati dal sistema AESA.

all'applicabilità copre già le operazioni in entrata, in uscita o interne alla Comunità, effettuate con aeromobili registrati in uno Stato membro o in un paese terzo. Ciò, inoltre, estenderà al quadro CUE gli strumenti di esecuzione contenuti nel regolamento di base.

31. In questo senso vale la pena rammentare che il campo di applicazione del regolamento di base esclude solamente gli aeromobili impiegati nelle cosiddette "missioni di Stato" (polizia, autorità doganale, militari e servizi analoghi). Ciò significa, per contro, che gli aeromobili di proprietà degli Stati sono soggetti alle regole comuni stabilite dal regolamento di base quando non sono impegnati in tali missioni. Essi, in altre parole, sono soggetti alle stesse norme degli utenti dello spazio aereo quando operano come traffico aereo generale. Come altre categorie di utenti, anch'essi hanno il diritto di contribuire allo sviluppo delle norme che li riguardano e di richiedere che tali norme siano proporzionate al tipo e alla natura della loro attività. Al momento dell'adozione dei concetti di operazioni o dell'elaborazione delle norme si potranno considerare le eccezioni possibili, se opportunamente motivate. Eventuali deroghe saranno concesse mediante le procedure applicabili, in particolare quelle specificate dall'articolo 14 del regolamento di base.

Fornitori di servizi

32. La valutazione dei rischi condotta dall'Agenzia ha stabilito che la fornitura di ATM/ANS comporta rischi importanti, che devono essere attenuati in modo adeguato. In effetti, è già un fatto comunemente accettato che i fornitori di ATM/ANS siano soggetti a requisiti di sicurezza comuni, e il regolamento CUE ha stabilito i relativi obblighi di certificazione. L'NPA ha quindi concluso che i fornitori di tali servizi devono essere soggetti a norme comuni nel quadro del sistema AESA.
33. Può essere opportuno precisare, a tal proposito, che il Trattato non permette di fare distinzioni tra imprese in base ai titolari delle stesse. Ciò implica che i fornitori di servizi di proprietà statale, tra cui gli organi militari, possono non essere trattati in modo diverso da un'organizzazione qualsiasi, privata o societaria, che eroga gli stessi servizi. Come si è detto al paragrafo 31, eventuali eccezioni o deroghe saranno gestite in conformità con le procedure applicabili.
34. Ai fini della certezza giuridica, l'Agenzia ha anche cercato di individuare i servizi interessati con maggior precisione. Se, da un lato, era evidente che i fornitori di servizi del traffico aereo, di comunicazioni, navigazione, sorveglianza, dati meteorologici e i servizi di informazione aeronautica, che in alcuni casi già sono organismi privati o societari, dovevano essere considerati soggetti regolamentati, dall'altro lato la situazione dei fornitori nel settore della gestione dello spazio aereo (ASM) e della gestione del flusso di traffico aereo (ATFM) non era altrettanto chiara. Benché il campo di applicazione del pacchetto CUE comprenda queste ultime due funzioni, esso non definisce requisiti comuni (o essenziali) per la loro fornitura, né impone obblighi per la loro certificazione; è in dubbio, invece, se tali funzioni rientrino nell'ambito dell'erogazione di servizi o della regolamentazione. Pertanto l'Agenzia, prima di adottare una propria linea, ha chiesto il parere delle parti interessate in merito alla questione.
35. Le risposte pervenute hanno evidenziato che le suddette funzioni sono caratterizzate da aspetti inerenti sia alla regolamentazione sia all'erogazione dei servizi, per via della presenza di elementi strategici, pretattici e tattici. L'Agenzia ha quindi iniziato a esaminare con più attenzione le risposte ricevute e a realizzare una valutazione dell'impatto delle possibili opzioni nella valutazione dell'impatto della regolamentazione (RIA) che deve accompagnare il suo parere definitivo. Stando alle sue conclusioni l'ASM, che consiste nell'assegnare temporaneamente a determinati utenti civili o militari rotte o blocchi di spazio aereo precedentemente individuati,

viene considerata più che altro una funzione governativa, con implicazioni positive per la sicurezza e l'economia. Parimenti, poiché l'ATFM può chiedere alle singole entità un risarcimento commerciale (per esempio, per voli ritardati, dirottati o per la fornitura di maggiori capacità in un dato momento), la RIA conclude che è meglio considerarla una funzione di regolamentazione, almeno quando si tratta della sua funzione principale.

36. Ciò considerato, l'Agenzia conclude che gli elementi strategici o principali di tali funzioni, per molti aspetti affini alla natura dei concetti di operazioni, hanno carattere regolamentare e quindi dovrebbero essere decisi dalle autorità competenti delegate, dalla Commissione europea o dalle autorità regionali/locali competenti, a seconda del caso, per tener conto delle esigenze di sussidiarietà. Di conseguenza, i requisiti di sicurezza collegati a queste funzioni devono essere introdotti nelle condizioni di delega. L'Agenzia conclude anche che gli elementi tattici di ASM e ATFM possono essere gestiti dai fornitori di servizi, fintanto che questo non comporti un conflitto di interessi e se l'autorità competente così dispone. Occorre pertanto imporre a tali fornitori di servizi gli opportuni requisiti essenziali.
37. In sintesi, l'Agenzia è dell'avviso che qualsiasi organizzazione coinvolta nella fornitura di servizi ATM/ANS, come definita nel quadro CUE, deve essere soggetta a norme di sicurezza comuni.

Sistemi e costituenti

38. La valutazione dei rischi condotta dall'Agenzia ha stabilito che la progettazione, il mantenimento e il funzionamento di sistemi e costituenti che contribuiscono alla fornitura di servizi ATM/ANS comportano rischi importanti, che devono essere attenuati in modo adeguato. I SARP dell'ICAO e il regolamento CUE, che stabiliscono i requisiti di certificazione, riconoscono questa necessità. L'Agenzia conclude, quindi, che tali sistemi e costituenti devono essere soggetti a norme comuni nel quadro del sistema AESA. Tuttavia, per evitare un sovraccarico normativo, le esigenze di regolamentazione dovrebbero essere definite caso per caso nella fase di elaborazione delle norme attuative necessarie. Quando tale decisione verrà adottata si procederà a una verifica del principio di proporzionalità attraverso l'esecuzione di una valutazione dell'impatto della regolamentazione.

Personale

39. Gli Stati membri hanno già accettato, prima attraverso gli impegni ICAO e poi con il regolamento CUE, che i controllori del traffico aereo¹² siano in possesso dei medesimi requisiti in fatto di conoscenze teoriche, abilità pratiche, competenze linguistiche e idoneità fisica. Tali requisiti mirano a garantire non solo che essi abbiano ricevuto la formazione necessaria, che è indispensabile per tutte le professioni, ma anche che siano dotati dell'idoneità fisica e dell'esperienza richiesta. Il fatto di dover soddisfare tali requisiti, che limitano la libertà di accedere a questa professione e che possono anche escludere chi già la pratica in caso di non conformità, ha portato l'Agenzia a concludere che le persone impiegate in questa categoria appartengono a una professione regolamentata e devono pertanto essere soggetti al regolamento di base esteso. L'Agenzia desidera inoltre chiarire che non vede il motivo di includere il personale addetto alla gestione dell'area di stazionamento degli aeroporti in questa professione regolamentata, contrariamente a quanto suggerito da alcune parti interessate nella consultazione relativa all'NPA.

¹² Direttiva 2006/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente la licenza comunitaria dei controllori del traffico aereo (testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 114 del 27.4.2006, pag. 22).

40. Durante l'elaborazione dei requisiti essenziali, l'Agenzia ha individuato l'evidente necessità che altre categorie professionali soddisfino determinati requisiti di formazione e competenza, tuttavia non fino al punto di regolamentare tali professioni come quella dei controllori del traffico aereo. Essa conclude, quindi, che altre categorie professionali, come quella del personale tecnico ATS, siano soggette ai requisiti di sicurezza comuni e che siano pertanto prese in considerazione nel regolamento di base esteso. Tuttavia, la conformità ai requisiti relativi alla competenza professionale e all'idoneità fisica deve essere una normale responsabilità delle organizzazioni che assumono queste persone al proprio servizio. Questa disposizione riguarda tutti coloro la cui attività può incidere sulla sicurezza delle operazioni di volo attraverso il loro coinvolgimento nell'erogazione di servizi ATM/ANS nonché nella progettazione, produzione, manutenzione e nel funzionamento dei relativi sistemi e costituenti.

Organizzazioni

41. Durante l'elaborazione dei requisiti essenziali, l'Agenzia ha individuato dei rischi per la sicurezza riguardanti la progettazione, la produzione, la manutenzione e il funzionamento della rete europea di gestione del traffico aereo (EATMN). Sebbene sia un fatto ampiamente accettato che l'attenuazione di tali rischi spetti in ultima analisi ai fornitori di servizi che utilizzano questi sistemi e costituenti, ciò non diminuisce la responsabilità delle organizzazioni direttamente coinvolte nella loro progettazione, produzione, manutenzione e nel loro funzionamento. L'Agenzia, pertanto, ritiene che il regolamento di base esteso debba fare riferimento a queste organizzazioni e che debba essere loro richiesto di dimostrare la loro capacità, a seconda della situazione, se così si decide nel regolamento attuativo che si basa su una giusta valutazione dell'impatto della regolamentazione.

42. Ciò non significa che tali organizzazioni, per sollevare gli utenti dei sistemi e costituenti da questa responsabilità, debbano sistematicamente essere interessate dal regolamento in maniera diretta; così facendo, si fornirebbe tuttavia la base legale per poter procedere in tal modo in caso di necessità. Questa eventualità può riguardare i sistemi GNSS e complesse reti di comunicazione satellite/terra, nonché alcuni servizi di informazione aeronautica di valore aggiunto, tra cui in particolare le banche dati elettroniche di navigazione, per le quali non vi è al momento alcuna base giuridica che ne consenta la regolamentazione. Come viene spiegato anche nel parere sulla regolamentazione della sicurezza degli aeroporti, ciò consentirebbe di applicare processi che da decenni si dimostrano efficaci nel settore dell'aeronavigabilità, come accade per il sistema ETSO (*European Technical Standard Order*) utilizzato per le componenti degli aeromobili, agevolando così l'attività di piccoli fornitori di servizi e riducendo i costi dei costituenti che possono essere standardizzati. Da ultimo, ma non per importanza, ciò consentirebbe di elaborare processi di certificazione razionalizzati per sistemi e costituenti di terra/di bordo.

Mezzi di attuazione

43. In questo capitolo vengono descritti i mezzi da utilizzare per attuare i requisiti essenziali. Esso specifica in che modo dev'essere dimostrata la conformità con i requisiti essenziali; elenca le norme di attuazione che la Commissione deve emettere per precisare che cosa le persone interessate devono fare per conformarsi; individua gli organismi che devono essere responsabili della verifica e/o della certificazione della conformità. Le ragioni di questi chiarimenti sono illustrate con maggior dovizia di particolari nell'NPA.

Utenti dello spazio aereo

44. Il regolamento di base contiene già i principi fondamentali che impongono i requisiti per l'utilizzo dello spazio aereo a tutti gli operatori aerei, siano essi cittadini UE o meno. Tali norme, coerenti con i principi ICAO, vengono generalmente imposte proprio attraverso le norme operative adottate dallo Stato in cui è avvenuta la registrazione o dallo Stato dell'operatore, per riflettere i concetti di funzionamento adottati dagli altri Stati contraenti per l'utilizzo del loro spazio aereo. Il legislatore ha anche deciso che gli operatori stranieri devono rispettare i requisiti comunitari quando si trovano nello spazio aereo degli Stati membri; ciò consente di imporre loro le norme necessarie per rispettare gli obblighi relativi allo spazio aereo.
45. Le norme che richiedono agli operatori aerei di attuare misure di attenuazione adeguate per le proprie operazioni rientrano nel sistema AESA e sono quindi già coperte dal regolamento di base. Gli elementi aggiuntivi coprono l'attuazione dei concetti di funzionamento e dell'interoperabilità dal punto di vista degli utenti dello spazio aereo; essi devono essere elaborati dall'Agenzia in modo da essere conformi ai concetti di operazioni stabiliti nel quadro di riferimento CUE e incorporati nelle norme applicabili agli operatori aerei ai sensi di una decisione della Commissione adottata secondo la procedura della comitologia. Per questo motivo il regolamento di base deve concedere alla Commissione i poteri necessari.
46. Tali norme stabiliranno le procedure che devono essere attuate dagli operatori aerei nello spazio aereo che utilizzano, nonché la strumentazione e i servizi che devono utilizzare in quel blocco di spazio aereo. Tali norme dovranno essere proporzionate al tipo e alla complessità dell'operazione e ai relativi rischi. La loro adozione, coerentemente con il sistema AESA, richiederà una consultazione e una valutazione dell'impatto adeguate.
47. Tali norme dovranno anche specificare quelle aree di sussidiarietà in cui è possibile che gli Stati membri debbano elaborare ulteriori norme a disciplina di particolarità locali. In tal caso, sarà loro concesso di emettere proprie disposizioni di carattere locale, soggette al controllo comunitario che ne verificherà la coerenza con il concetto di operazioni generale.
48. Nel quadro del sistema AESA, la verifica della conformità con le suddette norme viene realizzata attraverso un processo di certificazione (rilascio di un certificato o di un attestato) solamente per gli operatori commerciali. Ciò può non essere sufficiente per quanto riguarda la conformità rispetto ai requisiti ATM/ANS che devono essere rispettati dagli operatori non commerciali come, per esempio, la dotazione della strumentazione necessaria per la minima separazione verticale ridotta e la capacità dell'equipaggio di operare in tale ambiente. Perciò occorre includere nel regolamento di base esteso ulteriori requisiti di certificazione.
49. Le autorità competenti per l'attuazione delle norme operative sono le autorità aeronautiche nazionali, se si tratta di operatori residenti¹³ nel loro territorio, e l'Agenzia, per gli operatori stranieri. Per una questione di semplicità e per evitare confusione e possibili scappatoie, l'Agenzia ritiene che si debba applicare la stessa ripartizione dei ruoli alla verifica della conformità con le norme previste dal paragrafo precedente.

Fornitori di servizi

¹³ In questo contesto, il termine "residente" indica la normale residenza di una persona fisica o la sede principale di una persona giuridica.

50. Per molti aspetti la situazione dei fornitori di servizi ATM/ANS è molto simile a quella dei vettori aerei commerciali. Per erogare i loro servizi essi hanno bisogno sia di dimostrare il rispetto dei requisiti di sicurezza, sia di ottenere un'autorizzazione (devono essere designati o selezionati dal fornitore di servizi di navigazione aerea competente). Se il primo obbligo mira a garantire che i fornitori siano in possesso dei mezzi per adempiere ai loro obblighi in materia di sicurezza, il secondo riguarda principalmente la regolamentazione del mercato. I due processi possono essere distinti uno dall'altro, ma nessuno può erogare servizi senza rispettare le condizioni di entrambi. Mentre nel mondo del trasporto aereo l'idoneità finanziaria viene vista come una condizione per accedere al mercato, al fine di proteggere i consumatori in caso di incidente o di fallimento, nell'ambito del CUE sembra essere considerata una condizione per rispettare gli obblighi in materia di sicurezza. Da ciò l'Agenzia trae la conclusione che le norme applicabili all'approvazione dei fornitori di servizi debbano rientrare nel sistema AESA, dato che esse mirano principalmente ad attenuare i rischi per la sicurezza, mentre l'autorizzazione dovrebbe continuare a essere disciplinata dal sistema CUE o a livello nazionale, a seconda del caso. Le relative norme dovrebbero essere adottate dalla Commissione secondo la procedura della comitologia. Per questo motivo il regolamento di base esteso deve concedere alla Commissione i poteri necessari.
51. Come si è già avuto modo di spiegare in più occasioni, è evidente che tali norme AESA devono essere elaborate sulla base degli elementi esistenti sviluppati finora nell'ambito del CUE e che dovranno essere concordati accordi di transizione adeguati, che comprendano l'acquisizione delle approvazioni correnti, per una transizione graduale. La loro adozione, coerentemente con il sistema AESA, richiederà una consultazione e una valutazione dell'impatto adeguate. Quando saranno in vigore, tali norme dovranno condurre all'abrogazione delle disposizioni ad esse collegate nel quadro di riferimento CUE al fine di evitare un doppio regolamento. In conformità a quanto annunciato al paragrafo 20, la Commissione deve essere investita dei poteri necessari per modificare conseguentemente il regolamento CUE e le sue norme attuative.
52. Stando alle vigenti disposizioni CUE, la verifica della conformità deve avvenire per mezzo di una certificazione. L'Agenzia concorda con tale approccio. In linea con i principi CUE ormai consolidati e con la propria attività inerente al miglioramento del regolamento, essa ritiene altresì che si debba evitare il raddoppio delle certificazioni affinché un fornitore di servizi possa erogare più servizi con una sola approvazione e un unico sistema di gestione; è sua intenzione estendere questo principio anche alla fornitura di servizi aeroportuali e ATM/ANS per ridurre i costi della regolamentazione. L'Agenzia, comunque, è del parere che un processo di certificazione vero e proprio sia sproporzionato per i servizi interessati dalla sicurezza in misura minore, come i servizi di informazione sui voli (FIS) e i servizi di gestione dello stazionamento degli aeroporti. Essa ritiene quindi che i servizi FIS e gestione dello stazionamento debbano unicamente dichiarare la propria conformità con i requisiti di sicurezza applicabili e le relative norme attuative.
53. Coerentemente con i principi alla base del sistema AESA, le autorità competenti responsabili dell'emissione dei suddetti certificati saranno le autorità nazionali, per gli operatori residenti nel loro territorio, e l'Agenzia per le organizzazioni straniere che erogano servizi nello spazio aereo europeo.
54. Alcune mansioni di certificazione, tuttavia, possono essere eseguite con risultati migliori a livello centrale, per ragioni di uniformità ed efficienza, in particolare in ambiti che richiedono un'esperienza non comune. Potrebbe essere questo il caso dei servizi ATM/ANS che coprono alcuni Stati membri, per esempio, nel settore dell'informazione aeronautica e delle reti di navigazione o di comunicazione; è possibile che gli sviluppi del SESAR conducano alla costruzione di servizi più

paneuropei. In tal caso è discutibile se imporre o meno che lo Stato membro in cui il fornitore di servizi risiede sia la sola autorità competente. L'Agenzia è pertanto dell'avviso che debba esserle conferita l'autorità per certificare e supervisionare i fornitori di servizi che erogano servizi in più di tre Stati membri. Ciò non si applica alla semplice fornitura di servizi ATS transfrontalieri e non deve avere ripercussioni sulla funzionalità dei blocchi di spazio aereo, poiché tali blocchi non richiedono che i servizi disponibili al loro interno siano erogati da un solo fornitore.

Sistemi e costituenti

55. Come si è già detto in precedenza, l'Agenzia ritiene che i sistemi e i costituenti ATM/ANS, come descritti nel regolamento CUE, debbano essere soggetti a requisiti di sicurezza comuni. Sembra inoltre che l'attuale quadro CUE non sia sufficientemente chiaro in merito ai requisiti che tali sistemi e costituenti devono soddisfare; in particolare, esso non specifica il criterio in base al quale devono essere rilasciate le dichiarazioni (verifica dei sistemi e conformità o idoneità all'uso dei costituenti). L'Agenzia ritiene pertanto indispensabile adottare ulteriori norme attuative nel quadro del sistema AESA affinché il personale interessato addetto alla progettazione, produzione, manutenzione e al funzionamento possa contare sulla certezza giuridica necessaria. Tali norme riguarderanno solamente i requisiti di sicurezza e di interoperabilità aria/suolo e dovranno pertanto essere completate da adeguati requisiti di rendimento e di interoperabilità aria/suolo. Questi ultimi derivano dal concetto di operazioni e devono essere emessi dalle rispettive organizzazioni responsabili, siano queste la Commissione, le autorità nazionali competenti o lo stesso fornitore di servizi di navigazione aerea.
56. Per quanto attiene inoltre alla verifica della conformità con i requisiti essenziali e le relative norme attuative, l'Agenzia riconosce i progressi avviati dal regolamento CUE e non intende proporre una modifica fine a se stessa. L'autodichiarazione di conformità, eventualmente supportata da verifiche degli organi segnalati, è un processo ormai ben consolidato nel quadro dell'approccio comunitario globale alla certificazione. Ad ogni modo, per evitare di fare confusione con il termine di "ente qualificato", utilizzato con un altro significato nel sistema AESA, l'Agenzia ritiene che il regolamento di base debba istituire tali organismi, descriverne i privilegi e specificare le condizioni per il loro accreditamento.
57. Inoltre, come chiarito al paragrafo 42, potrebbe essere utile in futuro prevedere regimi di certificazione dedicati per alcuni sistemi e costituenti, per agevolare l'istituzione di regimi di certificazione integrati per quelli che comprendono elementi sia di terra che di bordo. Tale possibilità potrebbe anche essere utilizzata per sostenere lo sviluppo di sistemi e costituenti standardizzati, come per gli articoli ETSO. Ciò potrebbe essere, infine, un modo per diminuire la responsabilità degli utenti di sistemi e costituenti nei confronti di elementi complessi per i quali vi è un'insufficiente esperienza di verifica. Il che non significa che una certificazione separata di questo tipo annulli del tutto la responsabilità degli utenti, poiché stabilire le specifiche operative e predisporre l'integrazione continuerebbe a essere loro competenza. L'Agenzia sostiene pertanto che la base giuridica debba essere stabilita nel regolamento di base esteso onde consentire, all'occorrenza, tali certificazioni. Le decisioni in proposito saranno prese a seconda del caso al momento dell'adozione delle norme attuative a loro inerenti, dopo una consultazione e una valutazione dell'impatto della regolamentazione adeguate.
58. In ogni caso, indipendentemente dal fatto che i sistemi e costituenti siano soggetti all'autodichiarazione o a regimi di certificazione dedicati, occorre procedere con cautela nella fase di elaborazione delle norme attuative e delle procedure di valutazione della conformità per evitare la sovrapposizione o la duplicazione dei processi regolamentari. Spetterà alla Commissione gestire il coordinamento

occorrente, dal momento che essa dovrà prendere le decisioni definitive in questi settori.

Personale

59. Riprendendo il paragrafo 39 del presente documento, si è stabilito per legge che i controllori del traffico aereo siano in possesso di una certificazione e di valutazioni adeguate attestanti la conformità rispetto alle disposizioni di sicurezza. Una direttiva in materia è già stata adottata. Per essere coerente con il sistema AESA, tale direttiva deve essere trasposta nella forma di un regolamento della Commissione per fornire il livello di sicurezza comune omogeneo richiesto dal regolamento di base, e non il livello minimo di sicurezza previsto dalle direttive comunitarie¹⁴. Ciò comporta anche il vantaggio che la norma che ne è derivata può essere adattata a livello esecutivo, evitando in tal modo lungaggini legislative. È pertanto chiaro che occorre dare alla Commissione i poteri per adottare le relative norme attuative.
60. Riguardo alla verifica della conformità, l'Agenzia concorda che l'opzione migliore è di proseguire con il regime di certificazione esistente. Coerentemente con la condivisione dei ruoli prevista dal sistema AESA, le autorità competenti nominate a livello nazionale devono continuare a essere responsabili dell'emissione di tali certificati.
61. Per quanto attiene ad altre categorie del personale coinvolte nella fornitura di servizi ATM/ANS, il paragrafo 40 conclude che i fornitori di servizi devono garantire che il personale assegnato a mansioni sensibili dal punto di vista della sicurezza, come l'ingegneria, la fornitura di corrente, il controllo dei sistemi e il monitoraggio in tempo reale, l'informazione aeronautica e la riammissione in servizio dopo la manutenzione delle parti, abbiano la competenza necessaria e ricevano un'adeguata formazione professionale iniziale e continua. I relativi requisiti devono pertanto essere racchiusi nelle norme da adottare ai fini dell'attuazione del regolamento di base esteso. Ciò può essere fatto nell'ambito delle norme attuative applicabili ai fornitori di servizi o alle imprese di manutenzione stesse, se si ritiene opportuno che siano i datori di lavoro a occuparsi della verifica della conformità. Può inoltre essere fatto mediante norme dedicate, se si prevedesse di istituire regimi di certificazione specifici per una parte di queste categorie professionali. L'Agenzia, naturalmente, è a conoscenza del dibattito in corso sulla concessione delle certificazioni in questo settore; essa ritiene tuttavia che si tratti di una questione di natura sociale più che di sicurezza e sarebbe propensa a lasciare la decisione al legislatore.

Organizzazioni

62. È già stato stabilito per legge che un'organizzazione che si occupa della formazione dei controllori del traffico aereo sia soggetta all'obbligo della certificazione. I requisiti per il rilascio dell'autorizzazione sono inclusi nella direttiva concernente la licenza comunitaria dei controllori del traffico aereo. Per le ragioni illustrate in precedenza, l'Agenzia ritiene che i requisiti in oggetto debbano essere trasferiti in una norma attuativa dell'Agenzia e che i poteri in materia debbano essere delegati alla Commissione. Nell'elaborazione di queste norme, l'Agenzia sostiene che tale certificazione debba dare a queste organizzazioni la prerogativa di organizzare gli esami autonomamente e di rilasciare attestati di conformità sulla cui base le autorità competenti possano rilasciare le licenze, dato che questo è quanto già avviene per le imprese di formazione nella manutenzione nel quadro del sistema AESA.

¹⁴ Si rammenti che le direttive sono strumenti legislativi finalizzati al ravvicinamento delle prassi nazionali attraverso l'imposizione di standard minimi. Con l'adozione del regolamento di base, il legislatore ha ritenuto che tale approccio non fosse sufficiente per soddisfare le esigenze del mercato dell'aviazione interno e ha deciso di privilegiare gli standard comuni applicati uniformemente in tutti gli Stati membri.

63. Come si è detto ai paragrafi 41 e 42, potrebbe essere opportuno regolamentare certe organizzazioni coinvolte nella progettazione, produzione, manutenzione o nel funzionamento dei sistemi e costituenti ATM/ANS. Tali decisioni dovrebbero essere prese caso per caso al momento dell'adozione delle relative norme attuative. I poteri necessari devono pertanto essere delegati alla Commissione.
64. Coerentemente con la ripartizione dei ruoli stabilita dal sistema AESA, l'autorità competente per la certificazione di un ente di formazione dei controllori del traffico aereo o di un'organizzazione che si occupa della progettazione, produzione, manutenzione o del funzionamento di sistemi e costituenti ATM/ANS dev'essere quella dello Stato membro in cui tale ente/organizzazione risiede, oppure l'Agenzia nel caso di un'organizzazione straniera.

IV. Sussidiarietà

65. 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 agli aeromobili di paesi terzi è stata adottata il 20 febbraio 2008¹⁵. Il legislatore ha già anticipato anche la progressiva estensione della regolamentazione a tutti gli altri settori correlati alla regolamentazione della sicurezza dell'aviazione civile, in modo da garantire l'approccio sistemico globale alla sicurezza dell'aviazione, che è l'unico mezzo per evitare la presenza di lacune per la sicurezza e di requisiti incoerenti e potenzialmente contrastanti.
66. L'idea che un livello elevato e uniforme di sicurezza della gestione del traffico aereo e della fornitura di servizi di navigazione aerea si possa ottenere soltanto attraverso un'azione comune a livello paneuropeo non è nuova, e da tempo ormai gli Stati europei hanno iniziato a collaborare nell'ambito di EUROCONTROL, con l'obiettivo di creare regole comuni in questo settore. Tuttavia, come già riconosciuto all'epoca della costituzione del sistema AESA, non esiste un approccio intergovernativo volontario in grado di raggiungere l'uniformità auspicata. Di conseguenza, con l'adozione del pacchetto relativo al cielo unico europeo è stato fatto un primo passo verso un sistema veramente centralizzato, in cui i poteri decisionali sono riuniti sotto l'egida della Comunità. In tal modo il legislatore ha riconosciuto che il raggiungimento dei suoi obiettivi in questo settore giustificava l'azione della Comunità.
67. Il sistema così istituito, tuttavia, mescola la sicurezza con altri aspetti regolamentari e non fornisce quell'approccio sistemico globale alla regolamentazione della sicurezza invocato dal legislatore con l'adozione del regolamento di base. Le risposte all'NPA 2007-16 hanno mostrato, in effetti, che la stragrande maggioranza delle parti interessate, pur sottolineando la necessità di coerenza e continuità rispetto ai processi CUE già consolidati, è anche convinta dei vantaggi del trasferimento del regolamento sulla sicurezza di ATM/ANS al sistema AESA, che consentirebbe di applicare le norme comuni in modo uniforme sotto la supervisione di un organismo centrale indipendente. L'azione proposta mira pertanto a razionalizzare ulteriormente l'intervento della Comunità in questo settore, senza comprometterne la compatibilità con il principio della sussidiarietà.
68. Inoltre, il processo di attenuazione dei rischi seguito nella fase di elaborazione dei requisiti essenziali garantisce che l'azione comune sia proporzionata agli obiettivi di

¹⁵ Regolamento (CE) n. 216/2008 (regolamento di base)

sicurezza e non si sviluppi al di là dello stretto necessario per raggiungere tali obiettivi. Il sistema AESA, inoltre, che contempla la possibilità di associare leggi cosiddette vincolanti (*hard law*) a leggi non vincolanti (*soft law*), offre una buona risposta alle esigenze di sussidiarietà e proporzionalità nella regolamentazione della sicurezza ATM/ANS. In aggiunta, si dovrà ovviamente aver cura che tali principi siano rispettati durante la formulazione delle relative regole di attuazione.

69. 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 (RIA)

70. La valutazione dell'impatto delle misure suggerite nel presente parere è stata condotta con l'intenzione di evitare una duplicazione delle attività rispetto a quelle svolte dalla Commissione, essendo anch'essa tenuta a produrre le proprie valutazioni dell'impatto. La RIA allegata dimostra che le misure proposte offrono la migliore soluzione possibile laddove sussistono più opzioni alternative, tenendo conto dei potenziali impatti a livello sociale, ambientale, economico e di sicurezza, nonché della loro compatibilità con la legislazione internazionale e con altre normative applicabili in campo aeronautico. Non è stato individuato alcun impatto ambientale significativo.

71. La valutazione dell'impatto dimostra anche che le risorse aggiuntive necessarie a livello di Agenzia per eseguire i relativi compiti sono alquanto scarse. Esse comprendono 21 membri dell'organico operativo, destinati principalmente all'attività di regolamentazione e alle ispezioni sulla standardizzazione; tenendo conto dei posti indiretti di carattere amministrativo necessari per supportare il personale aggiuntivo, il numero totale di personale di cui l'Agenzia ha bisogno per assolvere ai propri compiti nel settore della regolamentazione ATM/ANS può essere valutato in 25 unità per un costo totale inferiore ai 4 Mio EUR all'anno. Non è previsto che le mansioni di certificazione abbiano un impatto significativo a breve termine, sebbene esso possa aumentare con gli sviluppi futuri verso sistemi paneuropei; tuttavia, le relative risorse sarebbero compensate dalla tassazione sui richiedenti e non costituirebbero un ulteriore peso per il bilancio della Comunità.

72. L'Agenzia pertanto è del parere che l'estensione della portata del regolamento di base prevista nel presente parere avrà un impatto sostanzialmente positivo sugli operatori e sui cittadini della Comunità.

VI. Conclusione

73. In sintesi, l'Agenzia ritiene che la regolamentazione della sicurezza e dell'interoperabilità aria/suolo della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea debba essere organizzata sotto l'egida del sistema AESA. Pertanto:

- il regolamento di base dovrebbe essere modificato affinché possa fornire la base giuridica adeguata;
- tutto lo spazio aereo coperto dal regolamento CUE, nonché lo spazio aereo non controllato sopra i territori degli Stati membri cui si applica il Trattato, deve essere soggetto alla legislazione comunitaria;
- si devono introdurre (come allegato supplementare al regolamento di base) speciali requisiti essenziali comuni per attenuare tutti i pericoli per la sicurezza connessi con l'utilizzo dello spazio aereo;

- l'utilizzo di ogni blocco di spazio aereo deve essere disciplinato da un concetto di funzionamento concepito per attenuare i rischi di collisione tra gli aeromobili e tra gli stessi e il suolo;
- gli utenti dello spazio aereo devono rispettare le norme di attuazione dei concetti di funzionamento applicabili allo spazio aereo in cui operano e utilizzare i servizi imposti per l'utilizzo di quello spazio aereo;
- le organizzazioni e il personale coinvolti nella fornitura di ATM/ANS devono essere responsabili dell'attuazione dei requisiti essenziali applicabili;
- i controllori del traffico aereo e le organizzazioni che si occupano della loro formazione devono essere soggetti all'obbligo di certificazione;
- i sistemi e i costituenti utilizzati per la fornitura di ATM/ANS devono essere conformi a determinati requisiti di sicurezza, se la loro criticità lo richiede;
- sarà riconosciuta alla Commissione la facoltà di adottare regole di attuazione che definiscano i requisiti specifici a cui dovranno conformarsi le organizzazioni, il personale e i sistemi e costituenti summenzionati nonché i processi di certificazione applicabili, se del caso;
- tali regole di attuazione devono essere proporzionate al livello di complessità dell'attività soggetta alla regolamentazione o della criticità del sistema e del costituente in questione; esse devono inizialmente essere basate sulle relative disposizioni del regolamento CUE e delle norme predisposte per la loro adozione per una transizione graduale;
- le autorità competenti degli Stati membri si devono occupare della supervisione della conformità delle organizzazioni con i requisiti essenziali e le relative norme di attuazione, ma non della supervisione delle organizzazioni con sede in paesi terzi o che erogano servizi nello spazio aereo di più di tre Stati membri, che spetta all'Agenzia;
- l'Agenzia si occuperà delle procedure normative, dell'analisi della sicurezza e delle ispezioni in materia di standardizzazione delle autorità nazionali competenti;
- i fornitori di ATM/ANS devono adottare e attuare un vero e proprio sistema di gestione della sicurezza e devono essere certificati, eccetto quelli che forniscono solo informazioni di volo o servizi di gestione dell'area di stazionamento degli aeroporti, che devono solamente dichiarare la loro capacità;
- mentre la verifica della conformità dei sistemi e costituenti farà parte della certificazione dei fornitori di ATM/ANS, le apparecchiature critiche per la sicurezza potranno essere sottoposte a regimi di certificazione dedicati, che prevedano una dimostrazione di capacità da parte del progettista o del costruttore, sempre che ciò sia stabilito dalle regole di attuazione, dopo un'adeguata valutazione dei benefici, in termini economici e di sicurezza, di questo procedimento.

74. L'Agenzia è del parere che la politica sopra descritta sia la migliore soluzione per disciplinare la sicurezza e l'interoperabilità aria/suolo della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea nel 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 politica proposta stabilisce altresì 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 pertanto raccomanda alla Commissione di avviare il processo legislativo sulla base del presente parere e, conseguentemente, di modificare la legislazione esistente applicabile al cielo unico europeo per evitare un raddoppio della regolamentazione e un contrasto tra i requisiti.

Colonia, 15 aprile 2008

P. GOUDOU
Direttore esecutivo