



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.3.2000
COM (2000) 144 definitivo

DI DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

**ai fini di una discussione in sede di Consiglio sulla creazione di un'Autorità europea per
la sicurezza dell'aviazione civile nel quadro comunitario**

DI DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

ai fini di una discussione in sede di Consiglio sulla creazione di un'Autorità europea per la sicurezza dell'aviazione civile nel quadro comunitario

1. INTRODUZIONE

1. Su richiesta del Consiglio e in vista di un prossimo dibattito, con il presente documento la Commissione intende illustrare un'ipotesi di lavoro relativa all'istituzione di un'agenzia europea per la sicurezza aerea. Esso si limita dunque a esaminare una soluzione di tipo esclusivamente comunitario senza escludere altri spunti di riflessione che potrebbero emergere da discussioni future. L'obiettivo della Commissione resta dunque quello di istituire un'agenzia capace di garantire un elevato livello di sicurezza in Europa con l'efficacia e la rapidità necessarie.

2. PROMEMORIA

2. Il 16 giugno 1998 il Consiglio ha adottato una decisione che autorizza la Commissione ad avviare negoziati con i paesi membri a pieno titolo delle JAA¹ (Joint Aviation Authorities) che non sono Stati membri della Comunità europea al fine di concludere un accordo per istituire un'autorità europea per la sicurezza aerea (EASA) che avrà lo status giuridico di un'organizzazione internazionale.
3. L'obiettivo principale della Comunità e dei suoi Stati membri era quello di istituire un organismo analogo alla FAA statunitense, cui affidare il compito di garantire un livello elevato e uniforme di sicurezza in Europa, mediante la progressiva integrazione dei sistemi nazionali. Lo scopo è di agevolare così la libera circolazione dei prodotti aeronautici, delle persone e dei servizi, consentendo il riconoscimento automatico, senza requisiti supplementari, dei certificati e delle omologazioni rilasciate da una qualsiasi amministrazione, nazionale o centrale, purché debitamente autorizzata.
4. Su questa base è stato elaborato un progetto di convenzione volto a istituire un organismo in grado di adottare (con atti direttamente applicabili) le regole necessarie in materia di sicurezza aerea. In un primo tempo, tali regole dovrebbero riguardare la progettazione, la costruzione, la manutenzione e l'esercizio degli aeromobili e dei prodotti aeronautici, come pure le qualifiche delle persone e degli organismi che operano nel settore. In un secondo tempo, l'ambito di competenza potrebbe essere esteso alla sicurezza delle operazioni aeroportuali e dei servizi di gestione del traffico aereo.
5. Per garantire l'applicazione uniforme delle regole, e agevolarne quindi il riconoscimento automatico, è previsto un duplice meccanismo:

¹ Gli Stati membri a pieno titolo delle JAA sono: i 15 Stati membri della CE, Islanda, Malta, Monaco, Norvegia, Confederazione Elvetica. Gli Stati candidati sono invece: Cipro, Ungheria, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Turchia.

- da un lato, l'EASA verifica la conformità alle norme comuni e rilascia i certificati di omologazione dei prodotti aeronautici; inoltre, a richiesta di una delle parti contraenti, può eseguire compiti normalmente di competenza di organismi nazionali;
 - dall'altro, per quanto riguarda le funzioni spettanti alle amministrazioni nazionali - cioè il rilascio delle singole omologazioni relative ai prodotti, alle persone e agli organismi - l'EASA adotta procedure comuni di verifica della conformità e sottopone a un monitoraggio continuo le amministrazioni nazionali e i loro metodi di lavoro.
6. Poiché le norme di portata generale e le decisioni individuali sono direttamente applicabili, è stato necessario istituire un meccanismo di controllo giurisdizionale (una corte di giustizia). D'altro canto, poiché la Convenzione circoscrive rigorosamente le competenze dell'autorità alla sfera che in tutti gli Stati è considerata attività esecutiva, si è ritenuto sufficiente che il controllo democratico su tale organismo venga esercitato da un consiglio in cui siedono e votano le parti contraenti (e tra esse la Comunità).

3. VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE

7. Questa architettura istituzionale richiede dunque complesse procedure di ratifica che, in taluni Stati membri, implicano una revisione costituzionale; a livello comunitario, la Commissione dovrà consultare la Corte di giustizia. A prescindere dai tempi necessari per portare a termine il processo di ratifica da parte degli Stati membri e della Comunità, non vi è alcuna garanzia che tale testo venga effettivamente ratificato.
8. Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam il Parlamento europeo è stato investito di nuovi poteri nel settore dei trasporti e la legislazione in materia viene ora adottata con procedura di codecisione. Si deve pertanto valutare con attenzione il fatto che il Parlamento europeo sarà costretto a trasferire certe sue prerogative a un organismo internazionale nel quale non potrà intervenire, salvo che per definire la posizione della Comunità in seno ad esso². Inoltre, l'evoluzione generale della costruzione comunitaria va nel senso di una maggiore trasparenza e responsabilità nei confronti dei cittadini, requisiti, questi, che la struttura dell'EASA non potrebbe garantire in assenza di un controllo parlamentare, il quale non è attualmente previsto.
9. Anche per i nostri partner non comunitari, che dovranno verosimilmente affrontare gli stessi aspetti istituzionali, il problema del trasferimento di sovranità costituirà un problema altrettanto spinoso. Avendo preso atto di quanto precede, il Consiglio ha chiesto che gli fosse sottoposta una soluzione alternativa, che è oggetto del presente documento. Il Parlamento europeo, invece, data la procedura seguita, non è mai stato formalmente consultato.

² Questo problema istituzionale è stato superato nel 1997: cfr. decisione 97/386/CE del Consiglio, ai fini dell'adesione della Comunità europea a un organismo preesistente in materia di normalizzazione nel settore automobilistico, sulla base di complessi meccanismi di associazione del Parlamento all'elaborazione di norme che non hanno attuazione diretta automatica.

4. VERSO UN'AGENZIA EUROPEA DELLA SICUREZZA AEREA

10.

(1) Modelli

11. L'Amministrazione dell'aviazione federale americana (FAA) costituisce, con altre 11 amministrazioni (Federal Highway Administration ecc.), parte integrante del Dipartimento (Ministero) dei trasporti ed è pertanto politicamente responsabile di fronte al governo (in particolare risponde al Segretario (Ministro) dei trasporti) e al Congresso, che ne approva il bilancio. La FAA definisce e applica in modo del tutto indipendente regole e norme di sicurezza in materia di produzione, esercizio, certificazione e manutenzione degli aeromobili, rilascia le licenze agli operatori aerei e al personale navigante e si occupa della certificazione degli aeroporti. Le decisioni inerenti alla sicurezza sono adottate in piena autonomia dall'amministratore della FAA o dai suoi collaboratori a dopo un processo di consultazione che segue la procedura detta "Notice of proposed rule making", disciplinata dalla legge. La FAA, che gestisce una rete di torri di controllo negli aeroporti e di centri di controllo del traffico aereo, stabilisce le norme di gestione del traffico aereo e di utilizzo dello spazio aereo e verifica che i controlli del traffico aereo siano compatibili con le esigenze della difesa nazionale. La FAA è inoltre competente per la definizione ed attuazione degli aiuti alla navigazione aerea e tra i suoi compiti rientra anche la promozione della sicurezza aerea nel mondo. Il bilancio della FAA proviene per la quasi totalità dalla riscossione di una tassa sui biglietti aerei (nell'anno fiscale 1999 il suo bilancio è stato di 9.753 mio di \$; essa impiega circa 49.000 persone).
12. In alcuni settori, anche la Commissione dispone di vasti poteri esecutivi, che le sono conferiti dal trattato (concorrenza) o dal diritto derivato (sicurezza alimentare), e ha facoltà di adottare norme di portata generale o decisioni individuali con o senza controllo rafforzato (comitatologia). Nell'adempimento dei suoi compiti la Commissione si avvale di personale specializzato ed ha istituito comitati scientifici indipendenti in grado di effettuare valutazioni tecniche (valutazione del rischio) sulla cui base essa adotta poi le decisioni del caso (gestione del rischio). Ed è in tale contesto che è stato adottato il regolamento n. 3922/91, il quale riconosce alla Commissione il diritto di adeguare i JAR (Joint Aviation Requirements) previamente inseriti dal Consiglio negli allegati al regolamento. Le lacune del regolamento e le scarse risorse di cui dispongono i suoi servizi non hanno tuttavia consentito alla Commissione di rispondere alle aspettative dell'industria.
13. In taluni casi, il livello delle competenze o dei mezzi necessari hanno indotto la Comunità a istituire organismi esterni per coadiuvarla: si tratta delle agenzie comunitarie. Tre di esse presentano un particolare interesse in questo contesto: l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (OAMI), l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (OCVV) e l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (AEM). Tali agenzie esercitano competenze esecutive nel quadro di alcune normative specifiche e forniscono servizi a taluni settori industriali, grazie alla riscossione di canoni che garantiscono loro un'autonomia finanziaria quasi totale. Due di esse, l'OAMI e l'OCVV, dispongono di propri poteri decisionali in quanto decidono, sulla base di criteri stabiliti da atti legislativi, se un marchio o una varietà sono originali, il che presuppone un certo margine di discrezionalità tecnica. Per garantire i diritti dei terzi che potrebbero essere lesi da queste loro decisioni, è stato istituito un sistema di sezioni di ricorso interne. Le decisioni delle sezioni di ricorso

possono, a loro volta, essere impugnate dinanzi alla Corte di giustizia CE.³ Le agenzie in questione sono state istituite in forza di regolamenti il cui fondamento giuridico è l'articolo 308 (ex 235) del trattato CE, sono dotate di personalità giuridica e sono gestite da organi interni.

14. Nessuno dei modelli sopra descritti appare del tutto applicabile al caso della sicurezza aerea. Tuttavia, grazie all'esperienza acquisita in ambito comunitario, è possibile prospettare una soluzione alternativa che consenta all'EASA di svolgere con la dovuta indipendenza ed efficienza i compiti che le saranno assegnati. Di seguito ne illustriamo le linee generali.
15. Un regolamento di base, che sostituirebbe il regolamento n. 3922/91, adottato con procedura di codecisione sulla base dell'articolo 80, paragrafo 2, potrebbe:
 - definire la portata, gli obiettivi e i mezzi dell'azione comunitaria nel settore della sicurezza aerea (equivalente dei capitoli 1 (aspetti generali), 2 (istituzione e finalità dell'organismo) 3 (compiti dell'autorità) della Convenzione EASA);
 - attribuire eventualmente alla Commissione il potere di adottare norme e procedure comuni, come pure decisioni individuali, in particolare per l'applicazione di quanto riportato al trattino seguente;
 - attuare un sistema di controllo rafforzato sull'azione degli Stati membri (equivalente dei capitoli 4 (adesione) 9 (attuazione) e dell'articolo 16 (misure di salvaguardia) della convenzione EASA);
 - istituire un'agenzia in grado di preparare le decisioni della Commissione e di adottare, sotto il controllo di quest'ultima, decisioni proprie;
 - stabilire l'obbligo del riconoscimento automatico (articolo 5 della Convenzione), senza requisiti supplementari, di tutte le omologazioni rilasciate sulla base delle regole e procedure comuni, sia dall'agenzia che dagli Stati membri.

Come tutti gli atti comunitari, le decisioni della Commissione e dell'agenzia sarebbero soggette al controllo della Corte di giustizia.

(2) Compiti

16. Per garantire un elevato livello di sicurezza in Europa, come pure la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi nel settore, agli organi comunitari dovrebbero essere conferiti i seguenti compiti (molto simili a quelli previsti dalla Convenzione EASA):
 - a) Adozione di regole tecniche e di procedure amministrative comuni applicabili a progettazione, certificazione, costruzione, mantenimento della navigabilità, manutenzione ed esercizio degli aeromobili come pure all'omologazione degli organismi e delle persone che operano in tale ambito; in tali compiti rientreranno anche la sicurezza degli aeroporti e la gestione del traffico aereo ma, come nella convenzione EASA, le iniziative comuni in questo ambito potranno essere sospese fino all'adozione di una decisione positiva del Consiglio.

³ Si veda anche il Contributo complementare della Commissione per la Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali - La riforma della giurisdizione comunitaria (COM(2000)109), nel cui quadro sono formulate proposte sul ruolo da attribuire eventualmente alle Sezioni di ricorso dell'OAMI in quanto organo di natura giurisdizionale abilitato a giudicare in prima istanza.

- b) Elaborazione di requisiti tecnici e di procedure amministrative per l'applicazione⁴ delle norme ambientali.
- c) Ispezioni tecniche e rilascio di certificati di omologazione dei prodotti aeronautici. Con l'assenso del Consiglio potranno essere rilasciate per conto di tutti gli Stati membri le omologazioni di prodotti, organismi e persone.
- d) Controllo dell'applicazione delle regole comuni da parte degli Stati membri e armonizzazione dei loro metodi di lavoro, per garantire il mutuo riconoscimento delle omologazioni.
- e) Sviluppo della cooperazione internazionale per giungere all'armonizzazione delle regole e al mutuo riconoscimento delle omologazioni.
- f) Coordinamento della ricerca e finanziamento di attività nel settore.

(3) Esecuzione dei compiti

17. Sulla base dell'attuale interpretazione del diritto comunitario, l'esercizio delle competenze di esecuzione e il controllo dell'applicazione della normativa comunitaria sono di competenza esclusiva della Commissione, la quale può delegarle solo in forza di disposizioni che privino l'organo delegatario di ogni potere discrezionale o che limitino tale potere alla mera valutazione tecnica nella sua sfera di competenza. In considerazione di questi vincoli, la ripartizione delle competenze per i compiti sopra descritti è la seguente (si veda anche la tabella allegata):

a) e b) Norme di portata generale

18. Dato il potere discrezionale che implica l'adozione di norme comuni di portata generale è chiaramente una prerogativa delle istituzioni comunitarie. L'agenzia può tuttavia coadiuvare la Commissione nella definizione di tali norme. Dato il contenuto eminentemente tecnico di queste ultime come pure la loro natura di misure di applicazione, il Consiglio e il Parlamento europeo dovrebbero di norma delegare la loro adozione alla Commissione. Come nella Convenzione EASA, è possibile prevedere una gerarchia degli atti, in modo che le regole comuni abbiano per oggetto esclusivamente i requisiti tecnici generali. Analogamente all'AEM che stabilisce "orientamenti", all'agenzia verrebbe quindi attribuito il compito di definire le modalità tecniche di controllo della conformità - modalità sprovviste di efficacia obbligatoria ma utili per indicare la metodologia di verifica - lasciando agli interessati il compito di dimostrare l'osservanza dei requisiti tecnici generali con ogni metodo equivalente accettabile.

c) Applicazione centralizzata delle regole comuni

19. Tre sono le funzioni da prendere in considerazione :

- Il rilascio delle omologazioni: l'evoluzione tecnologica è tale che risulta praticamente impossibile definire regole comuni esaurienti che permettano di omologare i nuovi prodotti aeronautici. In taluni casi è dunque opportuno lasciare all'agenzia un certo margine di discrezionalità tecnica per consentirle di definire i parametri di base per l'omologazione dei prodotti che le sono presentati. All'interno di un quadro normativo predeterminato, l'organismo di omologazione applica cioè i requisiti

⁴ Si tratta qui della mera applicazione di tali norme e non della loro definizione, la quale resta di competenza degli organismi incaricati della protezione dell'ambiente.

tecnici generali adeguandoli ai singoli casi; questo adeguamento può aver luogo fino a quando non venga rilasciato il certificato di omologazione che attesta la conformità del prodotto alla regola comune. Se tale adeguamento dovesse discostarsi dal quadro normativo, la Commissione sarebbe tenuta a intervenire secondo le modalità stabilite dal regolamento di base.

Il certificato di omologazione potrebbe essere rilasciato dall'agenzia stessa, nella misura in cui esso attesta la conformità con i parametri di base definitivi adottati per l'omologazione.

Il rilascio dei singoli certificati che attestano la conformità dei prodotti aeronautici, degli organismi e del personale con le regole comuni, dovrebbe essere di pertinenza degli Stati membri; tuttavia, l'agenzia potrebbe essere autorizzata a svolgere questa funzione (cfr. sopra punto (2)c)) da una decisione del Consiglio. Per questo motivo, il potere discrezionale in materia di valutazione tecnica dovrebbero essere rigorosamente delimitato dalle regole comuni; queste ultime, a loro volta, dovrebbero essere sufficientemente chiare e precise e rigorosamente definite in modo da non delegare all'agenzia alcun potere discrezionale.

Il rilascio dei certificati in questione, che saranno direttamente applicabili da parte dell'agenzia, presuppone inoltre l'esistenza di un adeguato sistema di garanzie per i terzi e quindi l'istituzione di sezioni di ricorso analoghe a quelle dell'OAMI e dell'OCVV, che hanno il compito di controllare che l'agenzia abbia effettivamente applicato le regole comuni senza uscire dall'ambito di discrezionalità tecnica conferite dai testi in questione (controllo di legittimità).

La vigilanza del mercato, tra cui rientra anche il controllo della aeronavigabilità, mira, da un lato, a garantire che le regole comuni siano proporzionate al conseguimento degli obiettivi di sicurezza e, dall'altro, ad attivare l'adozione immediata di misure atte a garantire la sicurezza dei beni e delle persone⁵. L'attività di vigilanza può portare o alla modifica delle regole comuni o all'adozione di misure di salvaguardia, come la sospensione o il ritiro delle licenze, o ancora alla modifica delle condizioni di rilascio dei certificati di omologazione (airworthiness directive - direttiva sulla navigabilità).

d) Applicazione delle regole comuni a livello nazionale

20. Il controllo sull'applicazione delle regole comuni da parte degli Stati membri è di competenza della Commissione che, tuttavia, potrebbe avvalersi della collaborazione dell'agenzia. A tal fine, quest'ultima disporrà di un corpo ispettivo che - per iniziativa dell'agenzia stessa o a richiesta della Commissione - potrà controllare le amministrazioni nazionali e verificarne i metodi di lavoro. L'agenzia dovrebbe verificare inoltre che le amministrazioni nazionali abbiano effettivamente recepito e applichino correttamente la legislazione comunitaria e comunicare alla Commissione i risultati della sua attività ispettiva. La Commissione, a sua volta, potrebbe decidere di avviare procedimenti di infrazione in caso di scorretta applicazione delle regole e delle procedure comuni.
21. Poiché, come previsto anche dalla Convenzione EASA, è necessario garantire agli Stati membri un certo margine di flessibilità in sede di controllo dell'applicazione delle regole comuni (salvaguardia in caso d'urgenza, deroghe di durata o portata limitate, livello di sicurezza equivalente), è opportuno inserire nel regolamento

⁵ È chiaro che, come stabilito anche nella Convenzione EASA, gli Stati membri mantengono la facoltà di adottare tutte le misure di salvaguardia nel quadro di un meccanismo di controllo comunitario.

comunitario che istituisce l'EASA un meccanismo di controllo preventivo o successivo (ex-ante o ex-post) di questo margine di flessibilità. L'agenzia sarebbe incaricata di esaminare le misure proposte o adottate dagli Stati membri e di raccomandare alla Commissione le iniziative da prendere al riguardo.

e) Relazioni internazionali

22. Per quanto riguarda sia l'armonizzazione delle regole che il mutuo riconoscimento, l'agenzia, che dovrebbe assistere la Commissione nell'elaborazione di proposte in materia, potrebbe, se debitamente autorizzata dalla Commissione e nel rispetto delle sue competenze in campo commerciale, trattare direttamente con i paesi terzi e trasmettere alla Commissione le proprie valutazioni. L'agenzia dovrebbe inoltre assistere la Commissione nella fase di negoziato e di attuazione degli accordi di mutuo riconoscimento.

f) Ricerca

23. Il Libro bianco sulla sicurezza alimentare⁶ stabilisce che l'autorità deve disporre di un proprio bilancio per commissionare ricerche mirate per affrontare, ad esempio, emergenze sanitarie impreviste, in stretta collaborazione con il Centro comune di ricerca della Commissione, le amministrazioni nazionali e in coordinamento con i programmi di ricerca della Comunità.
24. L'adozione di un sistema di questo tipo è auspicabile anche per il settore della sicurezza aerea, in quanto, per svolgere in modo adeguato le proprie attività, l'agenzia dovrebbe disporre di un bilancio proprio. Il coordinamento delle attività di ricerca, che il trattato affida alla Commissione, potrebbe essere delegato all'agenzia, a condizione che le ricerche in questione rientrino rigorosamente nella sfera di competenza dell'agenzia, quale definita nel regolamento di base. Dovrebbe inoltre essere istituito un sistema per garantire l'integrazione tra la ricerca finanziata dall'agenzia e le ricerche svolte a livello nazionale e a livello comunitario, di tipo diretto o a compartecipazione finanziaria.

(4) Meccanismi decisionali

25. Nel corso delle discussioni sul dossier EASA, è apparso evidente che sia le amministrazioni nazionali sia l'industria auspicavano che le decisioni in materia di sicurezza fossero sottratte a qualsiasi tipo di interferenza politica o di considerazioni nazionali. Il fallimento del sistema attuale delle JAA è spesso attribuito al fatto che le loro attività, decise sostanzialmente a livello di comitati, sono state frenate da tali interferenze. Per questo motivo, tutte le parti hanno auspicato l'adozione di un sistema in cui le decisioni siano in mano ad un'unica istanza, come nel modello americano:

a) A livello dell'agenzia:

26. Le decisioni relative alla sicurezza (contributi della Commissione in materia di norme e salvaguardie, decisioni individuali, certificati singoli o di omologazione, revoca dei certificati) dovrebbero essere adottate dal direttore esecutivo dell'agenzia⁷ e non da un comitato scientifico. Le decisioni dovrebbero essere adottate al termine

⁶ COM(99)719 def., 12 gennaio 2000

⁷ Il direttore esecutivo è di norma nominato dal consiglio di amministrazione - nel quale siedono i rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e, talvolta, del Parlamento europeo - su proposta della Commissione oppure dal Consiglio dei ministri, sempre su proposta della Commissione.

di un processo predeterminato di consultazione che garantisca la trasparenza e il diritto di tutte le parti a presentare le proprie osservazioni. Nelle questioni particolarmente delicate il direttore potrebbe decidere di avvalersi della collaborazione di comitati (da lui stesso istituiti), la cui consultazione resterebbe in ogni caso facoltativa.

27. Per quanto attiene agli aspetti amministrativi, invece, potrebbe essere adottato il modello delle agenzie tradizionali, nelle quali le decisioni sono prese da un consiglio di amministrazione nel quale siedono i rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e del Parlamento europeo (nei limiti fissati dal regolamento istitutivo).
28. Poiché le decisioni individuali inerenti alla sicurezza sarebbero di pertinenza esclusiva del direttore esecutivo, gli Stati membri potrebbero far valere la loro posizione solo in seno al consiglio di amministrazione; è quindi auspicabile che il direttore esecutivo venga nominato dal consiglio di amministrazione su proposta della Commissione, in modo da assicurargli la necessaria legittimità.

b) A livello della Commissione

29. La Commissione, a seconda della delega che riceverà dal Parlamento europeo e dal Consiglio, proporrà o adotterà i requisiti tecnici generali, sulla base dei lavori preparatori dell'agenzia. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, trattandosi di misure tecniche che non richiedono discussioni a livello politico, ad esempio nell'ambito di un comitato, la soluzione più efficace sarebbe quella di demandarne l'adozione alla Commissione.

5. PARTECIPAZIONE DEI PAESI TERZI

30. È nell'interesse dei nostri Stati membri, dell'industria e dei cittadini europei poter fruire di un livello comune ed elevato di sicurezza, avente l'estensione geografica più ampia possibile. Del resto, la collaborazione sviluppatasi tra gli Stati membri in questo ambito, e in particolare in seno alle JAA, ha sempre permesso agli stati terzi di partecipare in condizioni accettabili ai lavori e al processo decisionale. Inoltre, qualunque sia il sistema che sarà istituito in questo ambito esso dovrà avere una dimensione paneuropea e consentire ai paesi in questione di continuare a partecipare alle stesse condizioni.
31. Poiché il regolamento di base che istituisce l'agenzia è un atto comunitario e non può avere efficacia extraterritoriale, sarebbe opportuno (come ha fatto il regolamento che ha istituito l'Agenzia europea dell'ambiente⁸), rendere possibile la partecipazione dei paesi terzi tramite accordi internazionali stipulati con ciascuno di essi⁹. La presenza dei paesi terzi in seno all'agenzia conferisce loro gli stessi diritti e obblighi degli Stati membri della Comunità, fatta eccezione per il diritto di voto e per la possibilità di assumere la presidenza. In definitiva, il consiglio di amministrazione è il solo organo in cui gli stati possano esprimere le loro posizioni. È quindi importante che i paesi terzi partecipino nella misura più ampia possibile ai lavori del consiglio di amministrazione, i cui poteri decisionali non possono estendersi all'ambito della sicurezza e che siano rappresentati negli organi che assisteranno il direttore esecutivo nel processo decisionale.

⁸

GUL 120 dell' 11.05.90

⁹

Si veda anche la Comunicazione della Commissione al Consiglio - Partecipazione dei paesi candidati ai programmi, agenzie e comitati comunitari (COM/99/710).

32. Per quanto riguarda l'applicazione nei paesi terzi degli atti adottati:
- dalla Commissione e dall'agenzia (regole comuni, parametri di base per le omologazioni, misure di salvaguardia): trattandosi di atti che entrano a far parte del corpus normativo comunitario potranno essere utilizzati i meccanismi previsti dai vari accordi che la Comunità ha concluso, o è in procinto di concludere, con i paesi dell'Europa centrale (Spazio aereo europeo comune - ECAA), con la Svizzera e nell'ambito del SEE. In tali accordi, il controllo dell'applicazione della normativa e il controllo giurisdizionale sono di norma demandati ai tribunali nazionali che, in alcuni casi (accordi SEE e ECAA), possono chiedere l'interpretazione della Corte europea di giustizia, garantendo per questa via l'interpretazione uniforme delle regole;
 - dalla sola agenzia (certificati individuali, compresi quelli di omologazione): poiché il rilascio dei certificati in questione altro non è che la constatazione della conformità con le regole di base, l'agenzia potrebbe svolgere questo compito per conto dei paesi terzi, anche se sarà mantenuto il principio dello "sportello unico", (utilizzato per le decisioni della Commissione in materia di concorrenza).

6. BILANCIO

Il ricorso a un'agenzia non modifica le responsabilità di bilancio spettanti all'EASA. Il cambiamento principale riguarda infatti le risorse che ai sensi della Convenzione EASA potevano essere costituite da contributi delle parti contraenti, mentre nel caso un'agenzia proverrebbero in parte dal bilancio comunitario.

(1) Spese

33. Per eseguire i compiti sopra descritti, la futura agenzia dovrebbe essere dotata di un bilancio che le consenta di avvalersi di personale qualificato e in numero sufficiente; resta inteso che le attività di certificazione richiedono la costituzione di "joint teams" per i quali si fa ampiamente ricorso ad esperti delle amministrazioni nazionali, senza che sia necessario assumerli.
34. A titolo di esempio, le JAA, che sono attualmente in fase di riorganizzazione, potrebbero disporre in un prossimo futuro di un organico di circa 80 persone per svolgere mansioni simili a quelle previste per l'agenzia. Come ipotesi di partenza, la costituenda agenzia dovrebbe avvalersi nella fase iniziale di un centinaio di persone.
35. L'agenzia dovrebbe disporre di una dotazione di bilancio sufficiente per poter finanziare anche attività di ricerca e provvedere alla traduzione e alla pubblicazione delle regole comuni.
36. La Commissione dovrebbe disporre degli strumenti necessari per assicurare la rapida adozione degli atti inerenti ai poteri decisionali non delegati all'agenzia ed effettuare il controllo sulle attività di questa.

(2) Funzionamento

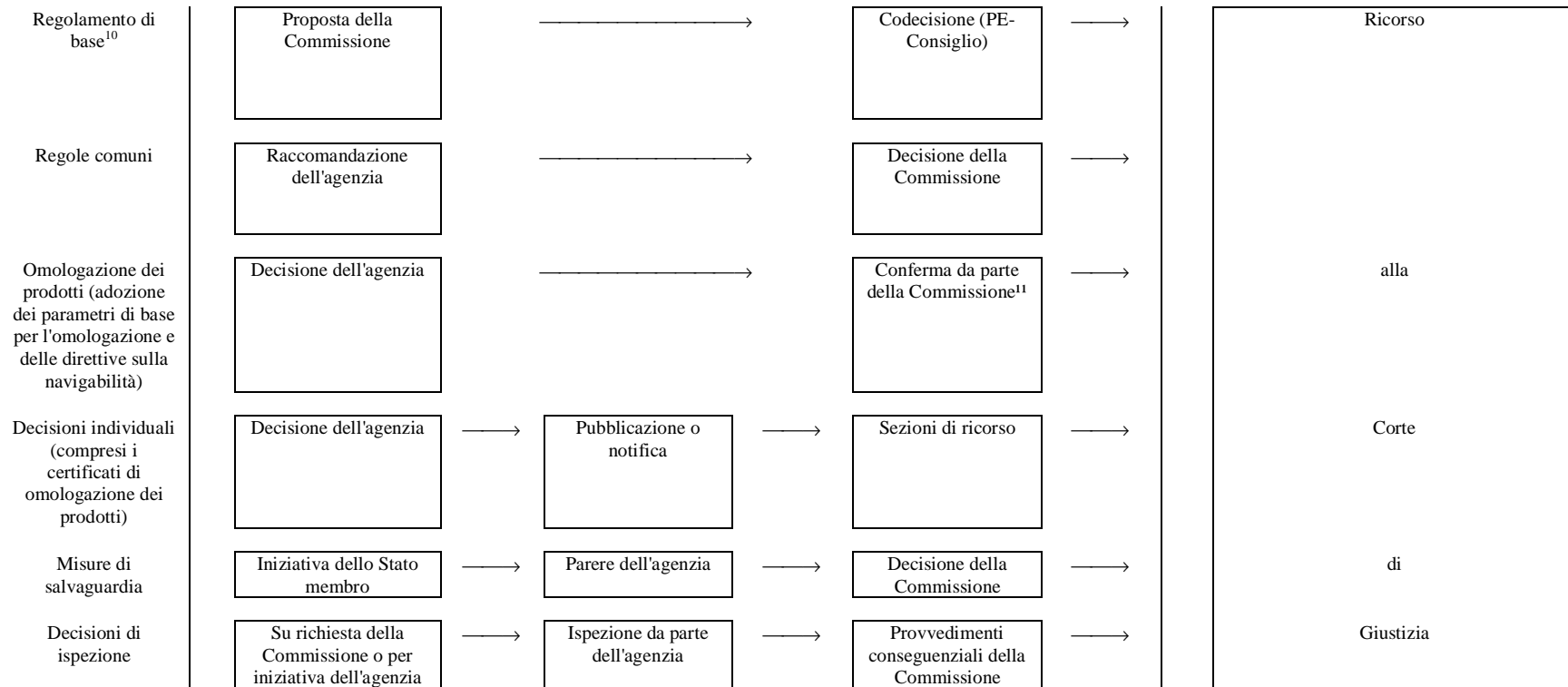
37. Il bilancio dell'agenzia potrebbe provenire in parte da sovvenzioni della Comunità, in particolare come contributo ai compiti legislativi dell'agenzia. Quest'ultima inoltre dovrebbe prestare i propri servizi (certificazione, formazione, documentazione) dietro versamento di diritti amministrativi (canoni) non discriminatori e uniformi per tutti gli stati aderenti al sistema e di livello conforme

agli usi internazionali, tali da coprire le spese ma tali anche da non incidere negativamente sulla competitività della nostra industria.

7. CONCLUSIONI

38. Il sistema attuale di sicurezza aerea, basato essenzialmente sulla cooperazione tra gli Stati membri nel quadro delle JAA, non è riuscito a centrare gli obiettivi di efficienza legittimamente auspicati dalle parti interessate. La ragione di questo fallimento risiede in parte nell'incapacità delle JAA di sottrarsi alle interferenze politiche in sede decisionale.
39. Il progetto di convenzione, dato il suo carattere intergovernativo, non mette fine ai negoziati tra le parti in materia di sicurezza, vista la funzione centrale che il *Governing Body* riveste in tutte le decisioni adottate dall'EASA; questo ruolo è giustificato dalla necessità di assicurare un controllo politico su un'organizzazione dotata di pieno potere decisionale, con tutte le conseguenze che ne derivano a livello politico, istituzionale e giurisdizionale.
40. Dotata di uno status che ne consente l'integrazione nel sistema istituzionale comunitario e di un'organizzazione che garantisce l'autonomia decisionale del direttore esecutivo, la soluzione alternativa comunitaria, che qui si presenta, consente di coniugare efficienza (che tutti auspicano) con l'indispensabile controllo politico. Essa mira inoltre a raggiungere un equilibrio stabile tra la necessaria centralizzazione e l'utilizzo delle competenze esistenti - nelle amministrazioni nazionali e nelle JAA - nel rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dal trattato. In questo modo sarà possibile limitare i costi di avviamento della nuova struttura, preservando al contempo le relazioni privilegiate che le amministrazioni nazionali hanno saputo creare con i propri amministrati, come dimostra il caso dell'Agenzia di valutazione dei medicinali.
41. Le opzioni relative alla ripartizione dei poteri decisionali tra organi legislativi comunitari, Commissione e agenzia si fondano sull'interpretazione corrente del sistema istituzionale emanante dal trattato e dalla giurisprudenza. In sede di proposta legislativa, la Commissione si riserva la facoltà di prendere in considerazione altre opzioni atte a migliorare la rapidità e l'efficacia.

Allegato 1 : Sistema comunitario



¹⁰ Costituisce al contempo il testo di base e il testo istituzionale (secondo la definizione contenuta nel mandato del luglio 1998), definisce i limiti alle libertà individuali e precisa i poteri della Commissione, dell'agenzia e degli Stati membri)

¹¹ Assenso esplicito mediante decisione formale *ex-ante* o mediante approvazione implicita tacita.

Allegato 2

COMPITI	Sistema comunitario	EASA
<p><u>I Meccanismo decisionale</u></p> <p>1-. Regole di base</p> <p>2-. Requisiti tecnici generali</p> <p>3-. Requisiti tecnici e parametri di base per l'omologazione</p> <p>4-. Decisioni individuali e certificati di omologazione</p>	<p>- Fissate dal regolamento che istituisce il sistema comunitario adottate dal PE e dal Consiglio (codecisione)</p> <p>- Fissati da un regolamento della Commissione con il contributo dell'agenzia</p> <p>- Adottati dall'agenzia , confermati dalla Commissione</p> <p>- Decisione dell'agenzia</p>	<p>- Fissate dalla convenzione che istituisce l'EASA : Adottate mediante ratifica</p> <p>- Fissati dal <i>Governing Body</i> (GB) su proposta dell'"Executive Agency" (EA)</p> <p>- Adottati dall'EA con facoltà di ricorso al GB</p> <p>- Adottati dall'EA con facoltà di ricorso al GB</p>
<p><u>II Aspetti istituzionali</u></p> <p>1-. Controllo giurisdizionale</p> <p>2-. Efficacia delle decisioni</p> <p>3-. Controllo democratico</p>	<p>- Appello davanti alle sezioni di ricorso (decisioni individuali)</p> <p>- Ricorso alla Corte di giustizia CE</p> <p>- Direttamente applicabili nella Comunità. I paesi terzi devono elaborare un meccanismo di recepimento sulla base degli accordi conclusi (SEE, accordo bilaterale CE/CH, ECAA per i paesi PECO)</p> <p>- Il regolamento di base che istituisce l'agenzia è adottato con la procedura di codecisione</p> <p>- Il bilancio e la relazione di attività sono esaminati dalle istituzioni comunitarie (COM, C e PE)</p> <p>- Controllo della Corte dei Conti</p>	<p>- Ricorso al GB</p> <p>- Ricorso a una Corte di giustizia dell'EASA</p> <p>- Direttamente applicabili</p> <p>- Il PE e i parlamenti nazionali intervengono in fase di ratifica della Convenzione EASA</p> <p>- Le posizioni che la Comunità e gli Stati membri intendono difendere in seno al GB sono oggetto di posizioni di partecipazione delle 3 istituzioni.</p>
<p><u>III Paesi terzi</u></p>	<p>Associazione ai lavori dell'agenzia sulla base di accordi con la Comunità</p>	<p>- Parti contraenti della convenzione se soddisfano le condizioni di adesione..</p>
<p><u>IV Calendario</u></p>	<p>- Documento di consultazione: aprile 2000</p> <p>- Fine della consultazione: maggio 2000</p> <p>- Proposta della Commissione: giugno 2000</p> <p>- Adozione da parte di Consiglio e PE: dicembre 2001</p> <p>- Istituzione dell'agenzia : a metà 2002</p>	<p>- Inizio dei negoziati con i paesi terzi : aprile 2000</p> <p>- Firma : estate 2001</p> <p>- Ratifica delle parti contraenti, compresa la Comunità (almeno 16 ratifiche) : 2006</p>