

PAGINA BIANCA



SOMMARIO

PREMESSA.....	5
1. I compiti dell’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.....	5
2. Attuazione del regolamento UE n. 996/2010: accordi preliminari ex art. 12, paragrafo 3.....	8
3. Attuazione del regolamento UE n. 996/2010: il decreto legislativo 14 gennaio 2013 n. 18.....	10
4. Linee programmatiche in materia di inchieste di sicurezza	13
5. Regolamento per il trattamento delle segnalazioni spontanee	19
6. La formazione degli investigatori dell’ANSV.....	21
7. Ulteriori informazioni	24
PARTE PRIMA – LA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA DELL’ANSV.....	26
1. Considerazioni generali	27
2. I dati del <i>Rapporto informativo 2017</i>	29
3. Profili organizzativi e finanziari	31
4. I rapporti con le istituzioni e gli operatori del settore.....	33
5. I rapporti con le istituzioni straniere e la partecipazione ai consessi internazionali	36
6. La comunicazione istituzionale	38
PARTE SECONDA – L’ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.....	42
1. Dati statistici	43
1.1. Considerazioni introduttive.....	43
1.2. Le inchieste	44
1.3. La tipologia degli eventi segnalati	47
1.4. L’andamento storico dei dati	49
1.5. I <i>Major Incident</i> (MAJ)	53
1.5.1. Nota di approfondimento “MAJ”.....	55
1.5.2. Nota di approfondimento “MAJ”.....	58
1.5.3. Nota di approfondimento “MAJ”.....	63
1.5.4. Nota di approfondimento “MAJ”.....	66
1.5.5. Nota di approfondimento “MAJ”.....	73
2. Le inchieste estere	74
3. L’aviazione commerciale e il lavoro aereo.....	78
3.1. L’aviazione commerciale	78

3.2. Il lavoro aereo	84
4. L'aviazione generale	86
5. Gli aeromobili a pilotaggio remoto	95
6. I servizi del traffico aereo	99
6.1. Le <i>runway incursion</i>	100
6.2. Gli <i>airprox</i>	102
6.3. Le UPA	103
7. Le aviosuperfici.....	104
8. Problematiche particolari di rilevanza per la <i>safety</i>	105
8.1. <i>Fuel policy</i> nell'aviazione commerciale	105
8.2. Il <i>wind shear</i>	106
8.3. Uso improprio di illuminatori laser	108
9. Le raccomandazioni di sicurezza	112
10. Il volo da diporto o sportivo (VDS)	116
10.1. Linee programmatiche per l'attività d'inchiesta (comparto VDS).....	120
10.2. Inchieste di sicurezza relative ad incidenti occorsi ad apparecchi VDS.....	122
11. L'attività dei laboratori ANSV.....	123
Elenco allegati	135
Allegato "A": raccomandazioni di sicurezza emanate nel 2017.	
Allegato "B": Studio sulla <i>fuel policy</i> .	
Allegato "C": Relazione <i>ex art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 18/2013 – Anno 2017.</i>	

PREMESSA

1. I compiti dell’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo

L’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV) è stata istituita con il decreto legislativo 25 febbraio 1999 n. 66, in attuazione della direttiva comunitaria 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994. Il decreto legislativo n. 66/1999 è stato successivamente modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 189, che ha dato attuazione al riordino previsto dall’art. 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133¹.

L’ANSV è l’autorità investigativa per la sicurezza dell’aviazione civile dello Stato italiano. Come tale è un’autorità pubblica, caratterizzata da ampia autonomia, posta in posizione di terzietà rispetto al sistema aviazione civile, a garanzia della obiettività del proprio operato, così come richiesto dalla citata direttiva comunitaria 94/56/CE, oggi sostituita dal regolamento UE n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010.² Quest’ultimo, peraltro, riprende estesamente i principi contenuti nell’Allegato 13 alla Convenzione relativa all’aviazione civile internazionale, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, approvata e resa esecutiva con decreto legislativo 6 marzo 1948 n. 616, ratificato con la legge 17 aprile 1956 n. 561 (più noto come Allegato o Annesso 13 ICAO “*Aircraft Accident and Incident Investigation*”).

All’ANSV sono demandati i seguenti compiti:

- a) svolgere, a fini di prevenzione, le inchieste di sicurezza (in precedenza denominate “inchieste tecniche”) relative agli incidenti ed agli inconvenienti occorsi ad aeromobili dell’aviazione civile, emanando, se necessario, le opportune raccomandazioni di sicurezza; lo scopo delle inchieste in questione è di identificare le cause degli eventi, al fine di evitarne il ripetersi;
- b) svolgere attività di studio e di indagine per contribuire al miglioramento della sicurezza del volo.

Proprio perché si tratta di un’autorità investigativa, all’ANSV non sono demandati compiti di regolazione, controllo e gestione del sistema aviazione civile, che rientrano tra le competenze di

¹ Per le novità introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 189/2010 si rimanda al *Rapporto informativo sull’attività svolta dall’ANSV - Anno 2010*.

² Regolamento UE n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell’aviazione civile e che abroga la direttiva 94/56/CE.

altri soggetti aeronautici, principalmente identificabili nei seguenti: ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile), ENAV SpA, Aero Club d'Italia, gestori aeroportuali.

Con il decreto legislativo 2 maggio 2006 n. 213 all'ANSV è stato attribuito anche il compito di istituire e gestire il "Sistema di segnalazione volontaria" (*voluntary report*), di cui alla direttiva comunitaria 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2003, relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile, oggi sostituita dal regolamento UE n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014³. L'entrata in vigore del regolamento UE n. 376/2014 ha comportato l'avvio di un processo di riorganizzazione interna del predetto "Sistema di segnalazione volontaria", che si è concluso, proprio nel 2017, con l'adozione del nuovo "Regolamento per il trattamento delle segnalazioni spontanee" (per il quale si rimanda al successivo paragrafo 5 della "Premessa").

In particolare, il mandato istituzionale dell'ANSV si desume dalle disposizioni di legge presenti principalmente nelle seguenti fonti normative: decreto legislativo n. 66/1999, regolamento UE n. 996/2010.

- Art. 1, comma 1, decreto legislativo n. 66/1999: «1. È istituita l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, di seguito denominata Agenzia, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con compiti in materia di inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile [omissis]».
- Art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 66/1999: «2. L'Agenzia compie attività di studio e di indagine, formulando raccomandazioni e proposte dirette a garantire la sicurezza della navigazione aerea e a prevenire incidenti e inconvenienti aeronautici.».
- Art. 4, paragrafi 1/4, regolamento UE n. 996/2010: «1. Ciascuno Stato membro provvede affinché le inchieste in materia di sicurezza siano condotte o vigilate, senza interferenze esterne, da un'autorità investigativa nazionale permanente per la sicurezza dell'aviazione civile o sotto il controllo di tale autorità [omissis]. 2. Tale autorità è indipendente sul piano funzionale, in particolare nei confronti delle autorità aeronautiche competenti in materia di aeronavigabilità, certificazione, operazioni di volo, manutenzione, rilascio delle licenze, controllo del traffico aereo o gestione degli aerodromi e in generale nei confronti di qualsiasi

³ Regolamento UE n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile, che modifica il regolamento UE n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti CE n. 1321/2007 e CE n. 1330/2007 della Commissione.

altra parte o ente i cui interessi o finalità possano entrare in conflitto con il compito ad essa assegnato o influenzarne l'obiettività. 3. L'autorità investigativa per la sicurezza, nello svolgimento delle inchieste di sicurezza, non sollecita né riceve istruzioni da alcun soggetto esterno e gode di autorità illimitata sulla condotta delle inchieste di sicurezza. 4. I compiti affidati all'autorità investigativa per la sicurezza possono essere estesi alla raccolta e all'analisi di informazioni relative alla sicurezza aerea, in particolare a fini di prevenzione degli incidenti, nella misura in cui tali attività non compromettano la sua indipendenza e non comportino alcuna responsabilità di carattere regolamentare, amministrativo o normativo.».

Le modalità di operare dell'ANSV sono delineate prevalentemente dall'ordinamento internazionale (Allegato 13 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale) e da quello dell'Unione europea (regolamento UE n. 996/2010), che dettano disposizioni precise in materia di inchieste di sicurezza. Il fatto che l'ANSV sia principalmente tenuta all'osservanza della normativa internazionale e UE in materia di inchieste di sicurezza comporta che la stessa ANSV sia soggetta, periodicamente, ad attività di verifica dei propri standard e delle proprie prassi investigative, sia sotto forma di *audit*, sia sotto forma di *peer review*, rispettivamente da parte dell'ICAO⁴ e da parte della Rete europea delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile (ENCASIA)⁵, quest'ultima operante in coordinamento con la Commissione europea. Degli esiti di tali verifiche, che rappresentano un continuo stimolo al miglioramento, l'ANSV tiene conto anche in sede di predisposizione dei propri "Piani delle *performance*"⁶.

La predetta normativa in materia di inchieste di sicurezza altresì comporta – pur nel rispetto dei diversi ruoli ed a condizione che non sorgano conflitti di interesse con l'inchiesta di sicurezza – uno stretto interagire con molteplici soggetti, al fine di assicurare una più efficace azione di prevenzione. Tali soggetti si possono principalmente identificare con i seguenti.

⁴ L'ICAO (International Civil Aviation Organization) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, istituita con la Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (Chicago, 1944).

⁵ L'ENCASIA (European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities), di cui fa parte di diritto anche l'ANSV, è l'organismo di coordinamento delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile della UE, istituito dall'art. 7 del regolamento UE n. 996/2010, al quale si rimanda per le competenze di tale organismo.

⁶ Si ritiene doveroso segnalare che le incombenze burocratiche in tema di corruzione, trasparenza e *performance* hanno ormai assunto livelli tali da "mettere in ginocchio" le pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle, come l'ANSV, di ridotte dimensioni. Queste incombenze burocratiche, che costringono ad impegnare numerose unità di personale, finiscono, paradossalmente, per penalizzare il regolare assolvimento dei compiti di istituto.

Soggetti istituzionali: Commissione europea, EASA (European Aviation Safety Agency)⁷, Rete europea delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile (ENCASIA), autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile di altri Stati, autorità nazionali dell'aviazione civile, fornitori dei servizi della navigazione aerea.

Soggetti non istituzionali: costruttori di aeromobili e della relativa componentistica, imprese di trasporto aereo e di lavoro aereo, gestori aeroportuali, associazioni dilettantistiche di volo, persone fisiche proprietarie o esercenti di aeromobili.

Nello svolgimento della propria attività investigativa, l'ANSV si può trovare ad interagire anche con l'autorità giudiziaria, nei casi in cui quest'ultima abbia aperto una propria indagine per l'accertamento di eventuali responsabilità in ordine all'accadimento di un evento aeronautico.

Dall'esame del mandato istituzionale si può desumere la "missione" dell'ANSV, che rappresenta la sua ragion d'essere e che si può identificare con la «tutela della pubblica incolumità», attraverso lo svolgimento di una efficace azione di prevenzione in campo aeronautico, nei limiti del mandato ad essa assegnato.

Attualmente l'ANSV rappresenta, grazie anche ai propri avanzati laboratori tecnologici, una realtà affermata nel contesto aeronautico italiano ed in quello internazionale, dove apporta – tramite i risultati della propria attività – un positivo e riconosciuto contributo per migliorare i livelli di sicurezza del volo.

2. Attuazione del regolamento UE n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio: accordi preliminari ex art. 12, paragrafo 3

Come già estesamente illustrato nel *Rapporto informativo sull'attività svolta dall'ANSV - Anno 2015*, sul finire del 2014 l'ANSV ed il Ministero della giustizia avevano definito lo schema di accordo preliminare ex art. 12, paragrafo 3, del regolamento UE n. 996/2010⁸, finalizzato a favorire

⁷ Per le competenze dell'EASA (European Aviation Safety Agency) si rimanda al regolamento CE n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20.2.2008, come modificato dal regolamento CE n. 1108/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21.10.2009.

⁸ L'art. 12, paragrafo 3, del regolamento UE n. 996/2010, prevede quanto segue:

«3. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità investigative per la sicurezza, da un lato, e altre autorità che possono essere coinvolte nelle attività connesse all'inchiesta di sicurezza, quali le autorità giudiziarie, dell'aviazione civile, di ricerca e salvataggio, dall'altro, cooperino tra loro attraverso accordi preliminari.

Questi accordi rispettano l'indipendenza dell'autorità responsabile per le inchieste di sicurezza e consentono che l'inchiesta tecnica sia condotta con diligenza ed efficienza. Gli accordi preliminari prendono in considerazione, tra gli altri, i seguenti argomenti: a) l'accesso al luogo dell'incidente; b) la conservazione delle prove e l'accesso alle stesse; c)

il coordinamento tra l'ANSV e l'autorità giudiziaria nel caso in cui, sul medesimo evento, siano avviate sia l'inchiesta di sicurezza, sia l'indagine penale. L'accordo in questione, dopo aver riaffermato il principio secondo cui l'indagine penale dell'autorità giudiziaria e l'inchiesta di sicurezza dell'ANSV sono autonome l'una rispetto all'altra, punta ad agevolare la cooperazione tra la stessa autorità giudiziaria e gli investigatori dell'ANSV e di consentire a questi ultimi di svolgere puntualmente ed efficacemente i propri compiti anche quando siano in corso indagini penali.

Nello specifico, l'accordo in questione definisce i seguenti aspetti: modalità di preservazione dello stato dei luoghi; modalità di accesso al luogo dell'incidente o dell'inconveniente grave e acquisizione di reperti (coordinamento tra l'ANSV ed il pubblico ministero); modalità di conservazione delle prove poste sotto sequestro da parte del pubblico ministero ed accesso alle stesse da parte dell'ANSV; acquisizione dei dati contenuti nei registratori di volo; effettuazione degli accertamenti tecnici non ripetibili; effettuazione degli accertamenti autoptici; modalità di risoluzione di eventuali conflitti sorti in sede di applicazione dell'accordo preliminare, fatto comunque salvo quanto previsto dall'art. 12, paragrafo 1, del regolamento UE n. 996/2010 (nello specifico, tale paragrafo prevede che, nel caso in cui l'autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile e l'autorità giudiziaria non raggiungano un accordo in tema di accertamenti tecnici non ripetibili, «ciò non impedisce all'investigatore incaricato di effettuare l'esame o l'analisi.»).

Alla fine del 2015, l'ANSV poteva annoverare la sottoscrizione degli accordi preliminari contemplati dall'art. 12, paragrafo 3, del regolamento UE n. 996/2010 con tutte le 140⁹ Procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari, oltre ad altri sei accordi preliminari conclusi con altrettante Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni. Il testo di tutti gli accordi sottoscritti dall'ANSV con l'autorità giudiziaria è identico a quello dell'accordo preliminare tipo originariamente predisposto dall'ANSV e dal Ministero della giustizia¹⁰.

La puntuale applicazione di quanto contemplato dal regolamento UE n. 996/2010, nonché dagli accordi preliminari conclusi dall'ANSV con la magistratura requirente, ha, alla luce dell'esperienza sin qui acquisita, contribuito a ridurre, rispetto al passato, i punti di attrito tra inchiesta di sicurezza ed indagine penale, ancorché continuino a sussistere inevitabilmente delle aree di criticità, dovute,

i resoconti iniziale e ricorrente sullo stato di ciascuna operazione; d) gli scambi d'informazioni; e) l'utilizzo appropriato delle informazioni di sicurezza; f) la risoluzione dei conflitti.

Gli Stati membri comunicano tali accordi alla Commissione, che li comunica al presidente della rete, al Parlamento europeo e al Consiglio per informazione.».

⁹ Originariamente le Procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari erano 153, scese poi a 140 a seguito della soppressione di numerosi uffici giudiziari all'esito della complessa procedura di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, attuata, da ultimo, con il decreto legislativo 19 febbraio 2014 n. 14.

¹⁰ Per una dettagliata descrizione dell'iter che ha portato alla sottoscrizione, da parte dell'ANSV e delle 140 Procure della Repubblica, dell'accordo preliminare in questione, nonché delle problematiche insorte proprio in sede di sottoscrizione, si rinvia al *Rapporto informativo sull'attività svolta dall'ANSV - Anno 2015*.

principalmente, alla ancora non diffusa conoscenza ed assimilazione, da parte della magistratura (requirente e giudicante), della specifica normativa internazionale e UE relativa, nel caso qui di interesse, alle inchieste di sicurezza in campo aeronautico. L'ANSV, in sede di applicazione degli accordi in questione, ha anche rilevato che, per problematiche di comunicazione interna alle singole Procure della Repubblica, alcuni magistrati in servizio presso le medesime non erano a conoscenza dell'esistenza dei citati accordi. Per tale ragione, l'ANSV sta continuando a promuovere ed a supportare le iniziative tese a far conoscere, soprattutto nell'ambito della magistratura, l'evoluzione della normativa concernente la prevenzione degli incidenti aerei, nonché i principi della *just culture*¹¹.

In linea di massima, tutti i predetti accordi conclusi con le Procure della Repubblica stanno dando i risultati attesi dal legislatore dell'Unione europea. In particolare, anche nel 2017 non si sono presentati casi che abbiano costretto l'ANSV ad invocare l'applicazione di quanto previsto dall'art. 10 dell'accordo preliminare in questione, relativo alla composizione di eventuali conflitti sorti in sede di applicazione dell'accordo stesso.

Oltre ai predetti accordi preliminari conclusi con l'autorità giudiziaria, l'ANSV, sempre in virtù di quanto previsto dall'art. 12, paragrafo 3, del regolamento UE n. 996/2010, ne ha sottoscritti anche uno con l'ENAC il 4 febbraio 2015 ed uno con l'ENAV SpA il 2 marzo 2015.

Conseguentemente, l'ANSV, alla data del presente *Rapporto informativo*, ha in essere i seguenti accordi preliminari (o assimilabili) previsti dal regolamento UE n. 996/2010:

- con le 140 Procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari;
- con 6 Procure della Repubblica presso altrettanti Tribunali per i minorenni;
- con il Ministero della difesa-Arma dei Carabinieri;
- con l'ENAC;
- con l'ENAV SpA.

3. Attuazione del regolamento UE n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio: il decreto legislativo 14 gennaio 2013 n. 18

Sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 48 del 26 febbraio 2013 è stato pubblicato il decreto legislativo 14 gennaio 2013 n. 18, recante la “Disciplina sanzionatoria per la violazione

¹¹ *Just culture*: «cultura giusta», cultura nella quale gli operatori in prima linea o altre persone non sono sanzionati per azioni, omissioni o decisioni da essi adottate sulla base della loro esperienza e formazione, ma nella quale non sono tuttavia tollerate la negligenza grave, le infrazioni intenzionali e le azioni lesive (definizione tratta dal regolamento UE n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile).

delle disposizioni del regolamento (UE) n. 996/2010 sulle inchieste e la prevenzione degli incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile, nonché abrogazione della direttiva 94/56/CE".

L'art. 23 del regolamento UE n. 996/2010 ha infatti prescritto che gli Stati membri dell'Unione europea «prevedano norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione» del regolamento in questione, precisando, altresì, che le sanzioni da irrogare siano «effettive, proporzionate e dissuasive».

Il legislatore dell'Unione europea, nelle premesse del regolamento in questione, ha precisato, nel *considerando* n. 35, che «Le sanzioni dovrebbero in particolare permettere di sanzionare chiunque, in violazione del presente regolamento, diffonda informazioni protette dal medesimo, ostacoli l'attività di un'autorità investigativa per la sicurezza impedendo agli investigatori di adempiere ai loro doveri o rifiutando di fornire registrazioni, informazioni e documenti importanti nascondendoli, alterandoli o distruggendoli; o che, avuta conoscenza del verificarsi di un incidente o di un inconveniente grave non ne informi le pertinenti autorità.».

In sostanza, il legislatore dell'Unione europea – anche alla luce dell'esperienza maturata in sede di applicazione della oggi abrogata direttiva 94/56/CE – ha ritenuto opportuno che fosse sanzionata da parte degli Stati membri una serie di comportamenti, attivi od omissivi, in grado di penalizzare il regolare svolgimento delle inchieste di sicurezza condotte dalle rispettive autorità investigative nazionali per la sicurezza dell'aviazione civile (in Italia, tale autorità è l'ANSV).

Le sanzioni richiamate dal regolamento UE n. 996/2010 sono essenzialmente mirate a costituire un deterrente nei confronti di chi, con il proprio comportamento, arrechi in vario modo pregiudizio allo svolgimento delle inchieste di sicurezza, palesando così insensibilità verso le problematiche della sicurezza del volo e della prevenzione in campo aeronautico.

Le sanzioni cui fa riferimento il regolamento UE n. 996/2010 non puniscono chi abbia provocato l'evento o contribuito al suo accadimento, ma sanzionano soltanto quei comportamenti che, come detto in precedenza, finiscano per impedire o penalizzare il regolare svolgimento delle inchieste di sicurezza.

Tra i comportamenti che il legislatore dell'Unione europea ha ritenuto meritevoli di sanzione è ricompresa l'omessa tempestiva comunicazione all'autorità investigativa competente (in Italia l'ANSV) del verificarsi di un incidente o di un inconveniente grave, in quanto tale omissione può costituire un grave pregiudizio al regolare avvio dell'inchiesta di sicurezza.

In merito, l'art. 9 (*Obbligo di comunicare il verificarsi di incidenti e inconvenienti gravi*) del regolamento UE n. 996/2010 prescrive, al paragrafo 1, quanto segue: «1. Qualsiasi persona coinvolta che è a conoscenza di un incidente o di un inconveniente grave comunica

immediatamente tale informazione all'autorità investigativa competente per la sicurezza dello Stato in cui si è verificato l'incidente o l'inconveniente grave.».

Come precisato dall'art. 2 (*Definizioni*) del citato regolamento UE, con il termine *persona coinvolta* si intendono i seguenti soggetti:

- il proprietario, un membro dell'equipaggio, l'esercente dell'aeromobile coinvolti in un incidente o inconveniente grave;
- qualsiasi persona coinvolta nella manutenzione, nella progettazione, nella costruzione dell'aeromobile, nell'addestramento del suo equipaggio;
- qualsiasi persona coinvolta nelle attività di controllo del traffico aereo, nelle informazioni di volo, nei servizi aeroportuali, che abbia fornito servizi per l'aeromobile;
- il personale dell'autorità nazionale dell'aviazione civile;
- il personale dell'EASA.

Il comportamento sanzionato è quindi l'omessa tempestiva comunicazione dell'incidente o dell'inconveniente grave. È di tutta evidenza come il regolamento UE n. 996/2010 abbia esteso il numero dei soggetti tenuti, per legge, in Italia, a comunicare all'autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile (l'ANSV) l'accadimento di incidenti e inconvenienti gravi. Tale obbligo, alla luce di quanto previsto dal suddetto regolamento UE, non grava più soltanto sui soggetti istituzionali, ma grava oggi anche direttamente sugli operatori del settore ricompresi nella definizione di *persona coinvolta* (fatta salva la possibilità di una comunicazione cumulativa, prevista dall'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 14 gennaio 2013 n. 18)¹².

Le sanzioni in questione riguardano esclusivamente la violazione del regolamento UE n. 996/2010.

In sintesi, il menzionato decreto legislativo n. 18/2013 prevede quanto segue.

- I soggetti passibili di sanzioni (art. 2) si identificano con quelli ricompresi nella definizione di *persona coinvolta* di cui all'art. 2 del regolamento UE n. 996/2010.
- L'ANSV è il soggetto preposto all'applicazione del decreto legislativo in questione ed all'irrogazione delle sanzioni ivi previste (art. 3, comma 1).
- Il procedimento sanzionatorio per l'irrogazione delle sanzioni, una volta definito dall'ANSV, è sottoposto all'approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, che, sul testo proposto, dovrà assumere il parere del Ministero della giustizia e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 3, comma 2).

¹² La modulistica in questione è stata predisposta e resa disponibile dall'ANSV nel proprio sito web (www.ansv.it), nella cartella "Regolamenti e procedimento sanzionatorio".

- Le violazioni contemplate dal decreto legislativo, passibili di sanzioni, sono sostanzialmente quelle individuate dal legislatore dell'Unione europea nel *considerando* n. 35 del regolamento UE n. 996/2010 (art. 4, comma 1).
- Le sanzioni previste dal decreto legislativo sono sanzioni amministrative pecuniarie, salvo che il fatto costituisca reato (art. 4, comma 1).
- Gli importi delle sanzioni sono aggiornati ogni due anni (art. 5).
- I proventi delle sanzioni sono versati direttamente all'entrata del bilancio dello Stato (art. 6), non all'ANSV.

Il citato procedimento sanzionatorio, connesso alle violazioni di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 18/2013, è stato deliberato dal Collegio dell'ANSV con la deliberazione n. 51/2013 ed approvato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con decreto del Segretario generale del 23 ottobre 2013, previa acquisizione dei prescritti pareri. Il procedimento in questione è disponibile nel sito web dell'ANSV (www.ansv.it), nella cartella "Regolamenti e procedimento sanzionatorio".

Al fine di favorire la massima comprensione del decreto legislativo n. 18/2013 e dare indicazioni puntuali sulle modalità di interfaccia con l'ANSV, è stata predisposta una specifica nota informativa, appostata anch'essa nel predetto sito web istituzionale, cartella "Regolamenti e procedimento sanzionatorio".

Per quanto concerne l'applicazione, nel 2017, del predetto decreto legislativo n. 18/2013, si rinvia alla relativa **Relazione illustrativa** prevista dall'art. 6, comma 2, del medesimo decreto legislativo, allegata al presente *Rapporto informativo (allegato "C")*.

4. Linee programmatiche in materia di inchieste di sicurezza

L'ANSV, alla luce dell'esperienza sin qui acquisita, dell'evoluzione della normativa relativa alle inchieste di sicurezza e delle linee guida in materia elaborate in seno al WG 2 "Inventory of best practices of investigation in Europe" dell'ENCASIA, si è dotata di opportune linee programmatiche finalizzate a ottimizzare lo svolgimento della propria attività investigativa, anche alla luce della cronica e significativa criticità di risorse di personale in cui versa, *in primis* proprio nell'area investigativa. Il predetto obiettivo è perseguito attraverso:

- la individuazione delle inchieste di sicurezza che siano effettivamente in grado di apportare un contributo al miglioramento della sicurezza del volo;
- la velocizzazione dei tempi di chiusura delle inchieste di sicurezza;

- lo smaltimento dell'arretrato delle inchieste di sicurezza ancora aperte;
- la ottimizzazione della utilizzazione delle risorse a disposizione dell'ANSV per lo svolgimento dell'attività investigativa.

Ferma comunque restando l'osservanza dell'ordinamento vigente, le linee programmatiche in questione traggono il fine ultimo delle inchieste di sicurezza, che consiste nell'apportare un effettivo miglioramento dei livelli di sicurezza del volo, attraverso una efficace e tempestiva attività di prevenzione, come si può evincere agevolmente dall'esame del *considerando* n. 2 e del *considerando* n. 13 del regolamento UE n. 996/2010, nonché dell'art. 5 del medesimo regolamento UE. Tali linee programmatiche hanno preso le mosse dall'esame della vigente normativa in materia di inchieste di sicurezza, che è rappresentata, in particolare, come già anticipato, dall'Allegato 13 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (11^a edizione del luglio 2016, entrata in vigore il 10 novembre 2016) e dal citato regolamento UE n. 996/2010.

Per quanto concerne l'Allegato 13 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, la previsione 5.1 ss., in sostanza, prescrive di svolgere una inchiesta di sicurezza qualora si sia in presenza: di un incidente; di un inconveniente grave in cui sia stato coinvolto un aeromobile con massa massima superiore ai 2250 kg (in generale, è comunque raccomandato lo svolgimento di inchieste di sicurezza sugli inconvenienti gravi).

Relativamente invece al regolamento UE n. 996/2010, in virtù di quanto contemplato dall'art. 5, paragrafo 1, non sussiste l'obbligo di inchiesta per gli incidenti e per gli inconvenienti gravi occorsi ad alcune categorie di aeromobili, tra cui:

- aeromobili storici non complessi progettati prima del 1° gennaio 1955 e la cui produzione sia cessata prima del 1° gennaio 1975 oppure aeromobili di chiaro interesse storico;
- aeromobili specificatamente progettati o modificati per scopi di ricerca, sperimentazione o scientifici e suscettibili di essere prodotti in un numero molto limitato;
- aeromobili autocostruiti per fini di uso proprio e senza obiettivi commerciali;
- aeromobili che siano stati in servizio presso forze armate (a meno che l'EASA non abbia adottato per essi una norma di progettazione);
- mezzi con una massa massima al decollo non superiore ad un determinato peso indicato espressamente nell'allegato II del regolamento CE n. 216/2008 (categoria in cui rientrano, in Italia, gli aeromobili classificabili come apparecchi per il volo da diporto o sportivo ai sensi dell'allegato tecnico alla legge 25 marzo 1985 n. 106);
- aeromobili a pilotaggio remoto con massa operativa non superiore a 150 chilogrammi.

Il paragrafo 4 del citato art. 5 rimette, tuttavia, espressamente alle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile la decisione (facoltà) se indagare anche su eventi occorsi ad

aeromobili per i quali non sussista l'obbligo di inchiesta, quando ciò consenta di trarre insegnamenti sul piano della sicurezza.

In un contesto metodologico finalizzato a perseguire l'obiettivo che l'ANSV si prefigge è parso anche utile riflettere sulle tendenze normative *in itinere*, soprattutto per cercare di cogliere quali siano gli orientamenti del legislatore internazionale e UE in materia di inchieste di sicurezza e conseguentemente individuare quale *ratio* perseguano le norme in via di elaborazione/emanazione.

A livello UE, l'art. 124 della “Proposta di regolamento¹³ del Parlamento europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che abroga il regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio” modifica l'art. 5 del regolamento UE n. 996/2010. Qualora tale modifica diventi legge, l'autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile potrà decidere – tenuto conto degli insegnamenti che si prevede di trarre per migliorare la sicurezza aerea e sempre che nell'evento nessuno abbia riportato lesioni gravi o mortali – di:

- non avviare un'inchiesta di sicurezza nel caso di incidente o inconveniente grave che abbia coinvolto un aeromobile a pilotaggio remoto per il quale non siano richiesti un certificato o una dichiarazione a norma dell'articolo 46, paragrafi 1 e 2, del nuovo “regolamento basico”;
- non avviare un'inchiesta di sicurezza nel caso di incidente o inconveniente grave che abbia coinvolto un aeromobile con equipaggio con una massa massima al decollo uguale o inferiore a 2250 chilogrammi.

Obiettivo abbastanza evidente della modifica: concentrare l'attività di indagine soltanto sugli eventi effettivamente significativi in un'ottica di prevenzione e quindi di miglioramento della sicurezza del volo, lasciando comunque dei margini decisionali alle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile per quanto concerne la gestione di certi eventi.

In linea con gli orientamenti e gli obiettivi del legislatore UE pare porsi anche il legislatore internazionale: in ambito ICAO si sta infatti riflettendo sulla opportunità di prevedere l'obbligo di inchiesta soltanto per gli incidenti occorsi ad aeromobili con una massa massima al decollo superiore ai 2250 chilogrammi.

Alla luce della citata ricognizione normativa, è parso poi opportuno richiamare le definizioni di incidente e di inconveniente grave, tenendo conto di certi orientamenti nel frattempo assunti a livello di autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile della UE.

Le definizioni di “incidente” (*Accident*) e di “inconveniente grave” (*Serious Incident*) rispettivamente contenute nell'Allegato 13 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale e nel regolamento UE n. 996/2010 sono sostanzialmente speculari.

¹³ Cosiddetto “nuovo regolamento basico”.

Mentre la definizione di incidente è analitica e ben circostanziata, meno circostanziata è quella di inconveniente grave, che si presta a margini di interpretazione senza dubbio più ampi.

Prima di soffermarsi sulla definizione di inconveniente grave si ritiene opportuno ricordare che il citato Allegato 13, nel proprio “Attachment E”, fornisce delle indicazioni per agevolare l’interpretazione dei danni riportati da un aeromobile, al fine della classificazione o meno di un evento come incidente.

Come già anticipato, la definizione di inconveniente grave non è analitica e ben circostanziata come quella di incidente; l’inconveniente grave, secondo le predette fonti normative, è infatti un inconveniente associato all’impiego di un aeromobile le cui circostanze rivelino che «esisteva un’alta probabilità che si verificasse un incidente».

La valutazione sull’esistenza o meno dell’alta probabilità che si verificasse un incidente è quindi di esclusiva pertinenza della competente autorità investigativa per la sicurezza dell’aviazione civile. Per facilitare la valutazione in questione, le due citate fonti normative riportano, in allegato, un elenco esemplificativo di inconvenienti che potrebbero costituire degli inconvenienti gravi, precisando, però, che tale elenco serve soltanto da orientamento ai fini della definizione di inconveniente grave. L’elenco in questione, quindi, non è vincolante, ma di mero supporto all’interprete (cioè all’autorità investigativa per la sicurezza dell’aviazione civile), che dovrà sempre ed in ogni caso valutare se sia esistita o meno un’alta probabilità che si verificasse un incidente.

In sintesi: la definizione di incidente, proprio per la sua costruzione dettagliata, non lascia molti margini di discrezionalità valutativa all’autorità investigativa nella classificazione dell’evento, mentre la definizione di inconveniente grave lascia una discreta flessibilità valutativa, e quindi un più ampio campo d’azione, alla medesima autorità.

Soprattutto nei primi anni della propria vita operativa, l’ANSV (che, è doveroso ricordarlo, è stata istituita *ex novo* sulla base del recepimento di una direttiva comunitaria), per la classificazione degli eventi come inconvenienti gravi ha preso frequentemente a riferimento gli elenchi esemplificativi (sostanzialmente identici) predisposti dal legislatore internazionale e comunitario/UE. Successivamente, al crescere della propria esperienza operativa, ha invece esercitato una valutazione via via più critica, per stabilire se le evidenze acquisite rivelassero o meno che era esistita un’alta probabilità che si verificasse un incidente. Questo tipo di valutazione è ormai ricorrente e consolidato per quanto concerne, ad esempio, gli *airprox* e le *runway incursion*¹⁴.

¹⁴ Con il termine “*airprox*” il Doc ICAO 4444 definisce una situazione in cui si sia verificata una prossimità tra aeromobili, ovvero una situazione in cui, a giudizio del pilota o del personale dei servizi del traffico aereo, la distanza tra gli aeromobili, così come le loro posizioni e velocità relative, siano state tali da poter compromettere la sicurezza degli aeromobili interessati. Per “*runway incursion*”, invece, si intende, in linea con il Doc ICAO 9870, qualsiasi evento che si possa verificare su un aeroporto, che coinvolga l’indebita presenza di un aeromobile, veicolo o persona sull’area protetta della superficie designata per l’atterraggio e il decollo di un aeromobile.