

PREMESSA

L'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), istituita con il decreto legislativo 25 febbraio 1999 n. 66, in attuazione della direttiva comunitaria 94/56/CE del 21 novembre 1994, è un ente pubblico posto in posizione di terzietà rispetto al sistema aviazione civile, con compiti prevalentemente investigativi.

Unico ente aeronautico sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a garanzia della sua posizione di terzietà, ha due compiti principali:

- a) condurre le inchieste tecniche relative agli incidenti ed agli inconvenienti occorsi ad aeromobili nel settore dell'aviazione civile, con l'unico obiettivo di individuare le cause degli stessi a fini di prevenzione;
- b) svolgere attività di studio e di indagine per migliorare la sicurezza del volo.

Recentemente, con il d.lgs. definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 23 febbraio 2006 (non ancora pubblicato in G.U. alla data del presente Rapporto), all'Agenzia è stato attribuito un ulteriore compito, in attuazione della direttiva comunitaria 2003/42/CE: quello di raccogliere, valutare ed elaborare, a fini di prevenzione, le segnalazioni volontarie (*voluntary report*) effettuate dagli operatori del settore aeronautico in ordine ad eventi che rappresentino, o possano rappresentare, un rischio per la sicurezza della navigazione aerea.

I nuovi organi dell'Agenzia si sono insediati il 28 luglio 2005, una volta completatosi e perfezionatosi il relativo procedimento di nomina.

L'Agenzia è diventata operativa nell'ottobre 2000, facendosi però anche carico delle inchieste avviate a partire dall'1 giugno 2000 dall'allora Ministero dei trasporti e della navigazione.

Il presente Rapporto informativo - predisposto in ossequio al disposto di cui all'art. 6, comma 2, lettera *b*, d.lgs. 25 febbraio 1999, n. 66 - è stato deliberato dal Collegio dell'Agenzia e fa il punto sull'attività svolta dall'Agenzia medesima nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2005.

Il Rapporto informativo si articola su due parti: la prima, dedicata all'analisi degli aspetti organizzativi dell'Agenzia; la seconda, dedicata all'esame dell'attività istituzionale.

Completa il Rapporto una serie di Allegati, contenenti le raccomandazioni di sicurezza emanate nel periodo di riferimento del Rapporto.

PARTE PRIMA

La situazione organizzativa dell'Agenzia

PAGINA BIANCA

1. Considerazioni introduttive

Nel periodo di riferimento del presente Rapporto informativo l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo ha operato con continuità nel perseguimento di un duplice obiettivo:

1) l'assolvimento dei compiti di istituto, soprattutto per quanto concerne la conduzione delle inchieste tecniche e l'elaborazione di raccomandazioni finalizzate al miglioramento della sicurezza del volo;

2) la diffusione di una *cultura della sicurezza del volo* - improntata alla trasparenza dei dati raccolti nonché all'esame oggettivo dei fatti accaduti - attraverso la messa a disposizione di tutti (Istituzioni, operatori, opinione pubblica e mass media) dei dati suddetti e delle analisi sui fatti accertati nel corso delle indagini condotte. L'affermazione di tale cultura a livello di tutte le componenti del sistema aviazione rappresenta infatti, secondo l'Agenzia, un presupposto fondamentale per il raggiungimento di migliori risultati nel campo della sicurezza del volo. Come pure è importante che la cultura della sicurezza del volo si affermi anche a livello di opinione pubblica e mass media, al fine di una migliore e più oggettiva comprensione dell'organizzazione e delle modalità di funzionamento del comparto aviazione civile, nonché delle relative problematiche.

Proprio nel perseguimento di quest'ultimo obiettivo, l'Agenzia, anche nel presente Rapporto informativo, continua la pubblicazione in maniera articolata, dopo averli adeguatamente elaborati e catalogati, dei dati statistici relativi agli incidenti (*accident*), agli inconvenienti gravi (*serious incident*) ed agli inconvenienti (*incident*) occorsi nel campo dell'aviazione civile italiana, così da consentire valutazioni obiettive in materia di sicurezza del volo nonché di raffronto con i dati degli anni precedenti.

I dati pubblicati (relativi al 2005) e la loro trasparenza rappresentano un significativo punto di riferimento per migliorare, in un'ottica di prevenzione degli incidenti, la conoscenza delle problematiche relative alla sicurezza del volo nel comparto dell'aviazione civile.

Come già rilevato nei precedenti Rapporti informativi, l'impegno profuso dall'Agenzia nell'assolvimento dei suoi compiti istituzionali continua a non essere adeguatamente supportato, sia sotto il profilo dello stanziamento di bilancio (fissato nella legge finanziaria 2006 in 3.842.000 euro per il 2006, 3.842.000 euro per il 2007 e 3.842.000 euro per il

2008), sia sotto il profilo della possibilità di procedere al completamento dei propri organici.

In sostanza, la rigida applicazione di una normativa generalizzata di blocco delle assunzioni a tempo indeterminato prevista dalle varie leggi finanziarie e la fissazione introdotta dall'ultima legge finanziaria di un ridotto limite di spesa anche per quelle a tempo determinato hanno indotto una serie di condizionamenti suscettibili, di fatto, di impedire ad un Ente di nuova istituzione di dotarsi di tutte le strutture oggettivamente e strettamente necessarie per poter operare a pieno regime secondo le prescrizioni di legge.

Per quanto concerne in particolare l'attuale stanziamento di bilancio - che rispetto al 2005 è stato ulteriormente ridotto di 269.000 euro - lo stesso è molto lontano dall'effettivo importo di cui l'Agenzia avrebbe bisogno per soddisfare pienamente le proprie esigenze operative, tenuto peraltro conto che le sue attuali risorse finanziarie, in assenza di entrate proprie, si vanno sempre più assottigliando, in quanto la maggior parte delle risorse correnti è assorbita dalla spesa del personale per effetto del contratto collettivo ENAC, che trova applicazione, per legge, anche nei confronti dei dipendenti dell'Agenzia medesima. Tale incidenza, peraltro, è destinata ad aumentare prossimamente per effetto dei miglioramenti economici che saranno riconosciuti allo stesso personale a seguito del nuovo contratto collettivo ENAC in fase di rinnovo.

Le residue risorse disponibili per lo svolgimento dell'attività propriamente istituzionale nonché per gli investimenti tecnologici sono pertanto decisamente insufficienti.

Va peraltro rilevato che le continue riduzioni dello stanziamento di bilancio (si è passati dai 5.164.568,99 euro del 2001 agli attuali 3.842.000 euro) parrebbero non tener conto di quanto previsto dalla direttiva comunitaria 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994 relativa alla fissazione di principi fondamentali in materia di inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile, la quale, all'art. 6, comma 3, stabilisce che gli enti investigativi debbano essere dotati dei mezzi necessari nonché poter ottenere sufficienti risorse al fine di adempiere puntualmente ai propri compiti di istituto.

Si impone, conseguentemente, il più volte auspicato intervento del legislatore al fine della soluzione dei problemi di organico e finanziari dell'Agenzia.

Si ripropone altresì la necessità di risolvere il problema - già evidenziato nei precedenti Rapporti informativi - della reperibilità di stanziamenti straordinari nell'eventualità di inchieste particolarmente onerose relative ad incidenti di notevole complessità, i cui costi di indagine non siano sostenibili con l'ordinario stanziamento di bilancio. Al riguardo, si ricorda che singole inchieste relative ai cosiddetti *major accident* occorsi nel comparto dell'aviazione civile possono comportare costi anche dell'ordine del milione di euro.

A quanto sopra rappresentato si aggiunga, come già anticipato, l'impossibilità di completare gli organici per le ragioni innanzi espresse, che sta avendo ripercussioni non soltanto sul tempestivo completamento delle inchieste tecniche, ma anche sull'attività di studio e di indagine a fini di prevenzione.

2. L'organizzazione dell'Agenzia

La struttura organizzativa dell'Agenzia si articola su tre Dipartimenti: il Dipartimento logistico amministrativo; il Dipartimento inchieste tecniche; il Dipartimento studi e ricerche.

Al 31 dicembre 2005, a seguito dei limiti imposti dalle varie leggi finanziarie, l'Agenzia era sotto organico di ben il 67% nell'area tecnico-operativa (9 unità in organico rispetto alle 27 previste dalla dotazione organica), nell'area, cioè, dove sono allocate le risorse destinate allo svolgimento dell'attività investigativa e di studio a fini di prevenzione.

Situazione, quella testé rappresentata, aggravatasi a seguito degli ulteriori limiti introdotti dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che, come noto, ha fissato un tetto di spesa proprio per i contratti a tempo determinato (art. 1, comma 187). Ciò ha già portato ad una contrazione del numero dei tecnici investigatori assunti con contratto a tempo determinato, privando conseguentemente l'Agenzia di preziose risorse professionali già acquisite, indispensabili proprio nel momento in cui la mole di lavoro dell'Agenzia ha subito un sensibile incremento. In particolare, al 15 marzo 2006, l'area tecnico-operativa era sotto organico del 78% rispetto alla dotazione organica.

Si reitera quindi l'istanza (già rivolta nei precedenti Rapporti informativi) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Parlamento affinché queste due Istituzioni si facciano parte

attiva per rimuovere quegli ostacoli di carattere economico e relativi alla carenza di personale che stanno incidendo sulla organizzazione e sull'operatività dell'Agenzia.

3. La comunicazione istituzionale

Un ruolo importante nella comunicazione istituzionale continua ad avere il sito web dell'Agenzia (www.ansv.it), che consente a quest'ultima di essere più tempestiva ed incisiva nella diffusione delle informazioni relative alla sicurezza del volo.

Tutti i contenuti del sito vengono costantemente aggiornati, ivi compresi quelli inerenti l'apertura di nuove inchieste relative ad incidenti o inconvenienti occorsi ad aeromobili dell'aviazione civile.

Nello stesso sito vengono pure pubblicati, una volta deliberati dal Collegio, i rapporti e le relazioni delle inchieste concluse, con le eventuali raccomandazioni di sicurezza emanate.

Il sito è attualmente in via di rivisitazione, al fine di garantire - in linea con il d.lgs. n. 66/1999 - la massima diffusione delle informazioni relative alla sicurezza del volo, nel rispetto della normativa per la protezione dei dati personali.

4. I rapporti con le altre Istituzioni aeronautiche

I positivi rapporti di collaborazione stabiliti negli anni precedenti con tutte le Istituzioni aeronautiche italiane (Aeronautica Militare, ENAC ed Aero Club d'Italia), con l'ENAV SpA nonché con la maggior parte degli operatori del comparto aeronautico sono continuati anche nel 2005, fermi restando i rispettivi ruoli istituzionali.

Risultati soddisfacenti continuano a dare i protocolli di intesa conclusi dall'Agenzia con l'ENAC, con l'ENAV SpA e con l'Aeronautica Militare, al fine di dare piena attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 66/1999 in tema di segnalazioni degli eventi relativi alla sicurezza del volo.

In particolare, la revisione, nel gennaio 2005, del protocollo di intesa concluso nel dicembre 2000 con l'ENAV SpA ha assicurato all'Agenzia una più completa e tempestiva segnalazione degli eventi relativi alla sicurezza del volo, consentendo all'Agenzia medesima di avere un quadro più attendibile della situazione italiana.

Nel 2006 è auspicabile che vada definitivamente a regime il protocollo di intesa concluso nel febbraio 2005 con l'Aero Club d'Italia, con il duplice scopo di favorire lo scambio di dati statistici relativi agli eventi occorsi agli aeromobili dell'aviazione turistico-sportiva ed agli apparecchi per il volo da diporto o sportivo con e senza motore, nonché di migliorare la sicurezza del volo nei comparti dell'aviazione turistico-sportiva e del volo da diporto o sportivo. La piena attuazione del protocollo in questione dovrà favorire l'attività di prevenzione in un settore (quello dell'aviazione turistico-sportiva) che presenta, relativamente alla sicurezza del volo, notevoli criticità.

Rapporti improntati alla massima collaborazione nell'interesse della sicurezza del volo sono stati mantenuti pressoché quotidianamente anche con le Autorità investigative straniere, con le quali l'Agenzia si è confrontata nell'ambito di inchieste coinvolgenti aeromobili stranieri o aeromobili italiani incorsi in incidenti o in inconvenienti gravi all'estero.

5. I rapporti con l'Autorità giudiziaria

In più occasioni, anche nel corso delle audizioni parlamentari, l'Agenzia ha rappresentato la necessità di rivedere l'attuale ordinamento giuridico, al fine di assicurare all'inchiesta tecnica di propria competenza almeno pari dignità rispetto all'inchiesta di competenza dell'Autorità giudiziaria, laddove sussistano i presupposti per l'apertura, in parallelo, delle due inchieste (eventi aeronautici in cui sia ravvisabile l'esistenza di un reato).

In particolare, l'Agenzia ha evidenziato la necessità che il regolare e tempestivo svolgimento dell'inchiesta tecnica non sia condizionato dalle norme che regolano l'indagine preliminare del pubblico ministero: ciò al fine di accertare in tempi brevi le cause di un evento in un'ottica di prevenzione, nel superiore interesse della sicurezza del volo e quindi della tutela della pubblica incolumità.

Al riguardo, l'Agenzia si è dichiarata disponibile, sulla base della propria esperienza, a collaborare all'individuazione delle soluzioni normative più idonee.

6. Il decreto legislativo attuativo della direttiva 2003/42/CE in materia di segnalazione degli eventi relativi alla sicurezza del volo

Con il d.lgs. definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 23 febbraio 2006 (non ancora pubblicato in G.U. alla data del presente Rapporto), l'Italia ha dato attuazione nell'ordinamento interno alla direttiva 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2003, relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile.

La direttiva in questione ha l'obiettivo di contribuire al miglioramento della sicurezza aerea, provvedendo affinché le pertinenti informazioni sulla sicurezza siano segnalate, raccolte, registrate, tutelate e diffuse. L'esperienza ha infatti dimostrato che molto spesso l'accadimento di un incidente aereo è preannunciato dal verificarsi di vari eventi di entità minore, che rilevano l'esistenza di criticità per la sicurezza del volo. Al fine di incrementare i livelli di sicurezza nell'ambito dell'aviazione civile è pertanto necessario venire a conoscenza di tutti gli eventi che a vario titolo mettano in luce fattori di criticità per la sicurezza. Tutte le informazioni così raccolte devono poi essere portate a conoscenza del maggior numero possibile di soggetti, al fine di trarre utili insegnamenti e predisporre i necessari interventi correttivi per svolgere attività preventiva e migliorare la sicurezza del volo.

Nello specifico, il d.lgs. in questione ha attribuito all'ENAC il compito di raccogliere le segnalazioni obbligatorie ed all'ANSV quello di raccogliere le segnalazioni volontarie (i cosiddetti *voluntary report*). Tale scelta legislativa deriva dalla constatazione che l'ENAC, già oggi, sulla base della normativa JAR-OPS, sta procedendo alla raccolta di tutte le segnalazioni classificabili come «eventi» alla luce della direttiva 2003/42/CE e quindi oggetto di segnalazione obbligatoria, integrandoli con quelli classificati come «incidenti» o come «inconvenienti gravi» dall'ANSV, mentre quest'ultima, per la sua posizione di assoluta terzietà rispetto al sistema aviazione civile, rappresenta, a detta del legislatore, il soggetto ideale per ricevere le segnalazioni volontarie.

La scelta operata dal legislatore non produce sovrapposizione e duplicazione di competenze tra ENAC ed ANSV, ma favorisce unicamente la raccolta del maggior numero possibile di informazioni.

In particolare, per quanto concerne la raccolta delle segnalazioni volontarie, l'Agenzia ha già messo a punto un sistema di rapporti confidenziali destinato all'intera comunità aeronautica nazionale, predisposto per raccogliere tutti i possibili eventi interessanti la sicurezza del volo. Tale sistema beneficerà delle tutele normative introdotte nel d.lgs. in questione a protezione delle fonti di informazione.

Le suddette tutele - che hanno visto l'Agenzia impegnata in prima linea per il loro accoglimento da parte del legislatore - rappresentano una importante novità per l'ordinamento aeronautico italiano, a garanzia degli operatori del settore.

PAGINA BIANCA