

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 delle disposizioni contenute nella direttiva comunitaria 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994. Lo stesso decreto legislativo ha anche modificato il codice della navigazione, limitatamente alla parte relativa alle inchieste sui sinistri aeronautici.

L’ANSV è una istituzione 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. Quest’ultima, peraltro, riprende estesamente i principi contenuti nell’Annesso 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 Annesso 13 ICAO “Aircraft Accident and Incident Investigation”).

Per garantire la suddetta posizione di terzietà, l’ANSV è stata posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Da sottolineare che è l’unica istituzione aeronautica non sottoposta alla vigilanza del Ministero dei trasporti.

L’ANSV ha due compiti principali:

- a) condurre le inchieste tecniche relative agli incidenti ed agli inconvenienti occorsi ad aeromobili dell’aviazione civile, con l’unico obiettivo di individuare le cause degli stessi a fini di prevenzione, emanando, se necessario, le opportune raccomandazioni di sicurezza (esulano quindi dalla sua competenza le inchieste sugli incidenti e sugli inconvenienti occorsi ad aeromobili di Stato);
- b) svolgere attività di studio e di indagine per migliorare la sicurezza del volo, emanando, se necessario, le opportune raccomandazioni di sicurezza.

Si tratta, pertanto, di una istituzione a connotazione prevalentemente investigativa, che non ha - diversamente dalle altre istituzioni aeronautiche - compiti di regolazione, controllo e gestione del sistema aviazione civile, conformemente a quanto stabilito dalla direttiva comunitaria 94/56/CE nonché dall’Annesso 13 ICAO.

Con il decreto legislativo 2 maggio 2006, n. 213, all'ANSV è stato attribuito anche il compito di istituire e gestire, in attuazione della direttiva comunitaria 2003/42/CE, il Sistema di segnalazione volontaria (*voluntary report*), organizzato per raccogliere ed analizzare, a fini di prevenzione, le segnalazioni volontarie effettuate dagli operatori del settore aeronautico in ordine ad eventi che rappresentino, o possano rappresentare, un rischio per la sicurezza della navigazione aerea. A seguito del citato decreto legislativo n. 213/2006, l'ANSV, nei termini previsti per legge, ha istituito il Sistema di segnalazione volontaria, estesamente descritto nel Rapporto informativo 2006.

In sintesi, l'ANSV, attraverso l'assolvimento dei propri compiti di istituto, svolge un fondamentale ruolo di prevenzione a tutela della pubblica incolumità, in ambito nazionale ed internazionale.

2. Le novità più importanti introdotte dal decreto legislativo n. 66/1999

- a) Le inchieste tecniche aeronautiche non vengono più svolte dal Ministero dei trasporti, ma da una istituzione pubblica - l'ANSV - posta in posizione di terzietà rispetto al sistema aviazione civile.
- b) Mentre in passato le inchieste tecniche venivano svolte soltanto sugli incidenti (*accident*), oggi vengono obbligatoriamente svolte anche sugli inconvenienti gravi o mancati incidenti (*serious incident*).
- c) Prima del decreto legislativo n. 66/1999, nel caso di incidenti aeronautici, c'erano due inchieste tecniche: una sommaria, di competenza del direttore di aeroporto (organo periferico dell'allora Ministero dei trasporti e della navigazione) ed una tecnica formale (lasciata alla discrezionalità del Ministro dei trasporti e della navigazione), svolta da una commissione tecnico-amministrativa di nomina ministeriale. Oggi, invece, c'è una sola inchiesta tecnica, quella di competenza dell'ANSV, che viene coordinata e condotta da un investigatore incaricato.
- d) Le inchieste tecniche hanno come obiettivo l'accertamento delle cause degli incidenti e degli inconvenienti in un'ottica esclusivamente di prevenzione, non quello dell'individuazione di eventuali colpe e responsabilità. Esse sono svolte secondo quanto previsto dall'Annesso 13 ICAO.
- e) Scompare la generica nozione di sinistro aeronautico, sostituita dai concetti di «incidente», «inconveniente grave» e «inconveniente», di cui viene data precisa definizione nel decreto

legislativo n. 66/1999, il quale riprende, a sua volta, le definizioni contenute nella direttiva comunitaria 94/56/CE e nell'Annesso 13 ICAO.

f) Al fine dello svolgimento delle inchieste di propria competenza, l'ANSV ha accesso a tutti gli elementi utili all'investigazione, può acquisire qualsiasi informazione in possesso di soggetti pubblici e privati e procedere all'audizione delle persone informate sui fatti.

g) Le inchieste relative ad un incidente si concludono con una relazione, mentre quelle relative ad un inconveniente si concludono con un rapporto.

h) La diffusione delle relazioni di inchiesta non è più limitata, come era in passato, ad un ristretto numero di addetti ai lavori: esse sono infatti messe a disposizione, nelle forme stabilite dall'ANSV, di chiunque ne faccia richiesta. I rapporti sono invece messi a disposizione di quei soggetti che dalle relative conclusioni possano trarre un vantaggio ai fini della sicurezza del volo.

3. Ulteriori informazioni

L'ANSV 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, del decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66 - è stato deliberato dal Collegio dell'ANSV e fa il punto sull'attività svolta dalla stessa ANSV nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2007.

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

A completamento del Rapporto informativo, in allegato allo stesso, sono prodotte le raccomandazioni di sicurezza emanate dall'ANSV nel corso del 2007.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA DELL'ANSV

PAGINA BIANCA

1. Profili organizzativi ed economici

Nel periodo di riferimento del presente Rapporto informativo l’Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo ha operato con professionalità e continuità nel perseguimento, come per il passato, di due obiettivi prioritari:

- 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’ANSV, 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. Tale obiettivo, peraltro, è in linea con gli orientamenti del legislatore comunitario, secondo cui è necessario perseguire nei confronti degli utenti del trasporto aereo una politica trasparente anche in ordine alle informazioni connesse alla sicurezza del volo.

Conformemente agli obiettivi perseguiti, e quindi in un’ottica di massima trasparenza, l’ANSV, 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 all’anno 2007, rappresentano, come quelli pubblicati nei Rapporti informativi precedenti, 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, fornendo utili elementi di riflessione e di analisi non soltanto agli

addetti ai lavori (istituzioni ed operatori aeronautici), ma anche al legislatore, al mondo politico, economico, accademico, nonché agli stessi utenti del trasporto aereo.

Come già segnalato nei precedenti Rapporti informativi, si deve rappresentare che anche nel 2007 l'impegno profuso dall'ANSV nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali non è stato adeguatamente supportato.

In termini di bilancio, infatti, va segnalata l'ulteriore riduzione del contributo statale, passato dai 3.842.000 euro del 2006 ai 3.223.491 euro del 2007¹. In merito, va ricordato che l'ANSV non dispone di fonti proprie di provento, diversamente da altri soggetti istituzionali aeronautici: l'unica entrata è infatti rappresentata dallo stanziamento dello Stato fissato nella tabella C allegata alla legge finanziaria, che, peraltro, viene ridotto nel corso di ogni anno da provvedimenti in materia di finanza pubblica successivi alla stessa legge finanziaria.

Lo stanziamento attuale è ben lontano dall'importo di cui l'ANSV avrebbe effettivamente necessità per soddisfare pienamente le proprie esigenze operative, tenuto peraltro conto che le attuali risorse finanziarie, in assenza di entrate proprie, si vanno sempre più assottigliando, anche per effetto del contratto collettivo ENAC², che trova applicazione, per legge, nei confronti dei dipendenti dell'ANSV medesima. Le residue risorse disponibili per lo svolgimento dell'attività propriamente istituzionale nonché per gli investimenti tecnologici sono pertanto decisamente insufficienti.

In termini di organico, la situazione dell'ANSV continua ad essere fortemente critica. Tale criticità trova le sue origini nelle varie leggi finanziarie, che, mentre l'ANSV era ancora in fase di primo impianto, sono intervenute bloccando le assunzioni a tempo indeterminato nella pubblica amministrazione, nonché ponendo anche limiti alle assunzioni a tempo determinato. Ciò ha impedito all'ANSV di completare il proprio organico, con inevitabili criticità in termini di svolgimento di una ancor più efficace azione di prevenzione.

In sostanza, come rilevato anche autorevolmente dalla Corte dei Conti, la rigida applicazione di una normativa generalizzata di blocco delle assunzioni a tempo indeterminato prevista dalle varie leggi finanziarie e la limitazione delle assunzioni a tempo determinato hanno indotto una serie di

¹ Andamento, in euro, del contributo definitivo dello Stato: 5.164.568 nel 2001, 4.931.709 nel 2002, 4.660.000 nel 2003, 4.374.000 nel 2004, 4.111.000 nel 2005, 3.842.000 nel 2006, 3.223.491 nel 2007.

² Va incidentalmente osservato che l'ENAC, diversamente dall'ANSV, dispone di entrate proprie, per cui gli incrementi del costo del lavoro possono essere assorbiti variando le tariffe per i servizi resi.

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.

L'attuale situazione di criticità sta peraltro avendo ripercussioni non soltanto sullo svolgimento dell'attività di studio e di indagine a fini di prevenzione, ma anche sul tempestivo completamento delle inchieste tecniche.

In particolare, al 31 dicembre 2007, il personale in servizio presso l'ANSV ammontava complessivamente a 22 unità, a fronte delle 52 previste dalla pianta organica. Le carenze più consistenti si concentrano proprio nell'area preposta allo svolgimento delle inchieste tecniche e dell'attività di studio a fini di prevenzione.

Per risolvere la problematica della carenza di organico, l'ANSV ha intrapreso a livello istituzionale numerose iniziative, che hanno trovato un primo positivo riscontro nel nulla osta rilasciato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica all'avvio delle procedure concorsuali per l'assunzione, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di personale con la qualifica di tecnico investigatore e di tre dirigenti di seconda fascia.

A seguito del citato nulla osta, l'ANSV, nel 2007, ha pubblicato nella Gazzetta Ufficiale i bandi di concorso pubblico per il reclutamento di: n. 6 tecnici investigatori, n. 2 dirigenti tecnici di seconda fascia, n. 1 dirigente amministrativo di seconda fascia.

Inoltre, c'è da segnalare che con il dPR 29 novembre 2007 l'ANSV è stata autorizzata ad assumere una unità di personale amministrativo della categoria C1, idonea in una graduatoria (già approvata) del Ministero dell'economia e delle finanze.

Alla luce di quanto testé rappresentato, si pone l'assoluta necessità che l'ANSV venga tempestivamente autorizzata all'assunzione del personale risultato vincitore nei suddetti concorsi pubblici, così da consentirle di potenziare, almeno in parte, il proprio organico, per far fronte, in maniera più adeguata, alla considerevole mole di lavoro.

2. Il sistema di segnalazione volontaria

In ottemperanza a quanto previsto dal decreto legislativo n. 213/2006, l'ANSV ha istituito nel 2006 il «Sistema di segnalazione volontaria» (*voluntary report*), strutturato in modo tale da tutelare la riservatezza di chi ha effettuato la segnalazione. In un'ottica di trasparenza ed al fine di favorire la raccolta del maggior numero possibile di segnalazioni volontarie (che potranno essere fatte all'ANSV direttamente dai soggetti che abbiano conoscenza di un evento), è parso opportuno pubblicare integralmente nel sito dell'ANSV il Regolamento che disciplina il trattamento delle

segnalazioni in questione. Nel sito viene pure resa disponibile la modulistica da utilizzare per l'effettuazione delle segnalazioni volontarie.

Le segnalazioni volontarie riguardano quegli eventi che, a giudizio di chi effettui la segnalazione, abbiano rappresentato o possano rappresentare un rischio per la sicurezza della navigazione aerea, ma che non siano classificabili come incidenti o come inconvenienti gravi ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66, e che non siano ricompresi tra gli eventi oggetto di segnalazione obbligatoria all'ENAC ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 2 maggio 2006, n. 213.

Il numero delle segnalazioni volontarie sino ad oggi pervenute all'ANSV non è considerevole; probabilmente, rappresentando l'istituto del *voluntary report* una novità nel contesto aeronautico italiano, che comporta anche una modifica di atteggiamenti culturali nel campo della sicurezza del volo, è necessario, come per tutte le novità di un certo impatto, un periodo abbastanza lungo perché se ne percepisca l'importanza a fini di prevenzione. E' anche possibile che alcune componenti del sistema aeronautico, nonostante le iniziative intraprese dall'ANSV, continuino ad ignorare l'esistenza del sistema delle segnalazioni volontarie o non siano state adeguatamente sensibilizzate dalle rispettive organizzazioni sull'importanza dello stesso. Al riguardo, l'ANSV sta esaminando le ulteriori iniziative da intraprendere proprio al fine di rimuovere eventuali ostacoli all'affermazione, anche in Italia, del suddetto sistema.

3. I rapporti con le altre istituzioni italiane

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 S.p.A. nonché con la maggior parte degli operatori del comparto aeronautico sono continuati anche nel 2007, fermi restando i rispettivi ruoli istituzionali. La radicalizzazione ad ogni livello della cultura della sicurezza del volo impone infatti - pur nel rispetto dei ruoli - la massima collaborazione tra tutti i soggetti che, a vario titolo, operano nel contesto aeronautico nazionale ed internazionale.

Anche nel 2007 i protocolli di intesa a suo tempo conclusi dall'ANSV con l'ENAC, con l'ENAV S.p.A. e con l'Aeronautica Militare, finalizzati a dare piena attuazione alle disposizioni del decreto legislativo n. 66/1999 in tema di segnalazioni degli eventi relativi alla sicurezza del volo, si sono confermati come un importante strumento per favorire l'assolvimento dei compiti di istituto dell'ANSV stessa.

La piena attuazione delle previsioni contenute nei suddetti protocolli ed una crescente collaborazione degli operatori aeronautici hanno infatti consentito all'ANSV di acquisire, negli anni, un crescente numero di eventi segnalati, che favorisce una più estesa conoscenza delle problematiche relative alla sicurezza del volo.

Da segnalare, nel 2007, anche l'avvio della fase di attuazione degli accordi di collaborazione scientifica e didattica conclusi dall'ANSV con il Dipartimento di meccanica e aeronautica dell'Università "La Sapienza" di Roma, con il Dipartimento di ingegneria aerospaziale del Politecnico di Milano e con il Dipartimento di tecnologie ed infrastrutture aeronautiche dell'Università di Palermo. Tali accordi puntano, tra l'altro, a dare attuazione a quanto previsto dal decreto legislativo n. 66/1999, laddove è prevista la possibilità, per l'ANSV, di avvalersi, sulla base di specifiche convenzioni, delle risorse in dotazione ad altri enti ed istituzioni, tra cui, appunto, le Università. In particolare, i suddetti accordi mirano a favorire lo sviluppo di una diffusa cultura nel campo della sicurezza del volo, nonché a contribuire alla formazione nel campo della prevenzione di studenti e di neolaureati particolarmente qualificati. Essi mirano altresì a favorire lo sviluppo di studi e ricerche finalizzati ad incrementare la sicurezza del volo nonché l'aggiornamento professionale del personale dell'Agenzia in specifici settori di interesse.

A seguito della conclusione di uno specifico accordo, sono state inoltre gettate le premesse per una positiva collaborazione tra l'ANSV ed il Dipartimento di medicina legale-Sezione aeromedica forense dell'Università di Roma "La Sapienza", al fine di dare piena attuazione, così come sancito dall'art. 827 del codice della navigazione, alle previsioni normative contenute nell'Annesso 13 ICAO, in particolare per quanto concerne le previsioni 5.9 (*Autopsy examinations*) e 5.9.1 (*Medical examinations*).

4. I rapporti con le istituzioni straniere

Rapporti di collaborazione nell'interesse della sicurezza del volo sono stati mantenuti pressoché quotidianamente anche con le Autorità dell'aviazione civile straniere nonché con quelle preposte allo svolgimento delle inchieste tecniche, con le quali l'ANSV si è confrontata nell'ambito di inchieste coinvolgenti aeromobili stranieri o aeromobili italiani incorsi in incidenti o in inconvenienti gravi all'estero.

Per quanto concerne proprio i rapporti con le Autorità straniere preposte allo svolgimento delle inchieste tecniche va tuttavia segnalato che, nel corso del 2007, a margine di una inchiesta condotta dall'ANSV, sono sorti dei dubbi sulla coerenza di alcune previsioni relative ai diritti degli Stati stranieri contenute nella normativa ICAO inerente le investigazioni aeronautiche (Annesso 13 ICAO e relativi Doc.).

Tale normativa prevede che le inchieste tecniche debbano essere condotte da un soggetto che dia garanzie di terzietà rispetto al proprio sistema aviazione civile, da un soggetto, cioè, che sia, in sostanza, al di sopra delle parti. Allo stesso tempo riconosce a determinati Stati, coinvolti a vario titolo in un evento (in quanto Stati di immatricolazione, di progettazione, di costruzione dell'aeromobile o dell'operatore), di accreditare un proprio rappresentante nell'inchiesta condotta da un altro Stato.

Il problema è rappresentato dal fatto che non sempre i rappresentati accreditati degli Stati stranieri danno effettive garanzie di terzietà: in molti Stati, infatti, le inchieste tecniche aeronautiche - come peraltro avveniva in passato anche in Italia, prima della istituzione dell'ANSV - continuano ad essere svolte dagli stessi organismi che sono preposti anche alla regolazione ed al controllo dei rispettivi sistemi dell'aviazione civile.

Pertanto, può succedere che nell'inchiesta tecnica condotta da una Autorità investigativa indipendente (come è ad esempio l'ANSV) siano accreditati, in virtù della richiamata normativa ICAO, rappresentanti dello stesso organismo straniero che ha certificato l'operatore il cui aeromobile sia stato coinvolto nell'evento oggetto di indagine.

Questa situazione anomala, che può incidere negativamente sull'attività di prevenzione, va corretta, per evitare che Autorità investigative indipendenti siano costrette, in virtù della citata normativa ICAO, a confrontarsi con soggetti investigativi che non presentino quei requisiti di terzietà necessari ad assicurare una obiettiva analisi dei fatti e delle cause di un incidente. Si impone quindi, a livello ICAO, una riflessione sulla opportunità di modificare la normativa relativa alle inchieste tecniche, contemplando la possibilità, per lo Stato che conduce una inchiesta, di non accettare l'accreditamento di rappresentanti designati da altri Stati quando tali rappresentanti non diano - sulla base del rispettivo ordinamento giuridico - le garanzie di terzietà necessarie ad assicurare una obiettiva analisi dei fatti e delle cause di un incidente. Fermo restando, per tali Stati, l'obbligo di fornire ugualmente tutte le informazioni richieste dallo Stato che conduce l'inchiesta. È una riflessione che l'ANSV intende approfondire e portare con determinazione all'attenzione dell'ICAO.