

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'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").

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 delle infrastrutture e 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'Allegato 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, erano previste due inchieste tecnico-amministrative: 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 solo l'inchiesta tecnica 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'Allegato 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'Allegato 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. Le relazioni ed i rapporti, una volta deliberati, sono resi disponibili nel sito web dell'ANSV (www.ansv.it), nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 66/1999.

3. Dieci anni di ANSV

Nel 1999 l'ANSV ha celebrato i primi dieci anni di vita. Il 29 novembre 1999, infatti, si insediavano i primi organi dell'ANSV. A quella riunione di insediamento, tenutasi nella sede provvisoria dell'ANSV, momentaneamente ospitata, per legge, presso l'allora Ministero dei trasporti e della navigazione, a Roma, in Piazza della Croce Rossa 1, intervennero, per portare un saluto alla nuova istituzione, il Sottosegretario di Stato ai trasporti e alla navigazione con delega per l'aviazione civile, on. Luca Danese, e l'Ispettore sicurezza volo dell'Aeronautica militare italiana, gen. Pietro Valente, in rappresentanza del Capo di Stato maggiore della Forza armata. Per l'ANSV erano presenti: il presidente prof. Bruno Franchi; i componenti del Collegio gen. Luciano Battisti, com.te Franco Lodi, avv. Corrado Perna e prof. Franco Persiani; il segretario generale, gen. Bruno Brancato; i componenti del collegio dei revisori dei conti prof. Silvano Marcozzi (presidente), dott. Filiberto Iezzi, dott. Antonio Perrelli.

In quella stessa riunione di insediamento vennero anche individuati gli obiettivi prioritari da raggiungere e le problematiche da affrontare nel breve-medio termine. Tra gli obiettivi prioritari, il reclutamento del personale e l'acquisto di una sede propria, nella quale realizzare un laboratorio tecnico per la lettura dei Flight Data Recorder (FDR) e dei Cockpit Voice Recorder (CVR). Tra le problematiche, la necessità di incrementare lo stanziamento di bilancio (già a quel tempo ritenuto inadeguato) e l'esigenza di individuare gli strumenti più idonei per evitare penalizzazioni al

regolare svolgimento delle inchieste tecniche dell'ANSV, nel caso in cui sui medesimi eventi fosse stata avviata, per ragioni di giustizia, anche una inchiesta da parte dell'autorità giudiziaria.

In sostanza, in quella riunione del 29 novembre 1999 furono gettate le premesse per far diventare operativo dal nulla (l'ANSV nasceva infatti senza unità di personale assegnate e senza beni mobili ed immobili di proprietà) un soggetto pubblico di nuova istituzione, che per le sue specifiche connotazioni giuridiche ed operative avrebbe innovato, in Italia, i tradizionali schemi in materia di sicurezza del volo.

Nell'ottobre 2000, con un modesto organico, l'ANSV iniziava la propria operatività, facendosi però anche carico delle inchieste avviate a partire dall'1 giugno 2000 dall'allora Ministero dei trasporti e della navigazione. Nel 2002 l'ANSV si trasferiva nella propria sede, nell'immobile sito a Roma, in via Attilio Benigni n. 53. Nel 2003, dopo un'estesa attività di ricognizione compiuta presso le più accreditate autorità investigative straniere da tempo istituite, veniva avviata la prima fase di operatività dei laboratori tecnici FDR/CVR.

Il 28 luglio 2005 - dopo un breve periodo di commissariamento gestito dal prof. Bruno Franchi a seguito della ordinaria scadenza del mandato degli organi - si insediavano i nuovi organi dell'ANSV, così costituiti: presidente prof. Bruno Franchi; componenti del Collegio, com.te Cesare Arnaudo, prof. Michele Gasparetto, prof.ssa Elda Turco Bulgherini; segretario generale, com.te Mario Giampaoli; componenti del Collegio dei revisori dei conti, dott. Roberto Ferranti (presidente), dott.ssa Eugenia di Fusco, dott.ssa Rosa Grimaccia.

I primi dieci anni di operatività dell'ANSV sono stati caratterizzati dalla forte carenza di organico: l'ANSV, appena istituita, ha subito infatti le conseguenze delle varie leggi finanziarie che hanno limitato sensibilmente la possibilità di assunzioni nella pubblica amministrazione. Soltanto all'inizio del 2009, dopo aver gestito per anni un crescente numero di inchieste con un ridottissimo numero di investigatori (alcuni dei quali con contratto a tempo determinato), è stato finalmente possibile completare l'organico dei 12 investigatori previsti dalla dotazione organica, mettendo così l'ANSV nella condizione di migliorare la propria efficienza e di essere costantemente presente nei consessi internazionali.

A far crescere rapidamente l'ANSV sotto il profilo professionale ed organizzativo hanno contribuito, purtroppo, anche alcuni tragici incidenti occorsi in Italia ad aeromobili dell'aviazione commerciale (in particolare, quello occorso sull'aeroporto di Milano Linate l'8 ottobre 2001 e quello occorso al largo di Palermo il 6 agosto 2005), che l'hanno costretta a gestire, da titolare, inchieste particolarmente complesse, confrontandosi, allo stesso tempo, così come previsto dalla normativa internazionale in materia, con alcune autorità investigative straniere con alle spalle una collaudata esperienza investigativa, come ad esempio il BEA francese, il BFU tedesco, l'NTSB

statunitense. Nel caso dell'incidente di Milano Linate, ad esempio, l'ANSV si è trovata a coordinare per tutta la durata della relativa inchiesta, oltre venti rappresentanti di Stati stranieri (Danimarca, Germania, Norvegia, Svezia, Stati Uniti), tra rappresentanti accreditati e rispettivi consulenti, giunti in Italia subito dopo l'incidente.

Altrettanto significativa è stata l'esperienza vissuta dall'ANSV in occasione del citato evento di Palermo del 2005, in quanto la difficile operazione di ricerca e di recupero del relitto, adagiatosi sul fondale marino a ben 1500 metri di profondità, è stata condotta a termine con successo e tempestività grazie ad un perfetto coordinamento posto in essere tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Marina militare italiana e l'ANSV. E' stata una operazione che, per le modalità ed i tempi con la quale è stata effettuata, ha riscosso l'apprezzamento internazionale nei confronti dell'Italia, in quanto è stato possibile recuperare le salme delle persone disperse, l'intero relitto del velivolo ed i due registratori di bordo. In quella circostanza è nato anche un positivo rapporto di collaborazione tra l'ANSV ed il Corpo delle Capitanerie di porto, che nel 2009 ha portato alla firma di un protocollo tecnico d'intesa tra le due istituzioni in materia di collaborazione nel caso di incidenti aeronautici in mare.

Oggi, a distanza di oltre dieci anni da quel 29 novembre 1999, l'ANSV è una accreditata autorità investigativa, che ha una collocazione ben precisa nel contesto aeronautico italiano ed in quello internazionale, dove è in grado di apportare - tramite i risultati delle proprie inchieste e della propria attività di studio e le raccomandazioni di sicurezza emanate - un positivo e riconosciuto contributo per migliorare i livelli di sicurezza del volo.

Per avere un quadro puntuale dell'attività svolta dall'ANSV nei suoi dieci anni di vita, si rinvia ai Rapporti informativi pubblicati annualmente.

4. Ulteriori informazioni

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 Commissario straordinario dell'ANSV e fa il punto sull'attività svolta dalla stessa ANSV nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2009.

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

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA DELL'ANSV

PAGINA BIANCA

1. Obiettivi perseguiti

Anche nel 2009 l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo ha operato con professionalità e continuità nel perseguimento dei suoi due obiettivi prioritari:

- 1) l'assolvimento dei compiti di istituto, soprattutto per quanto concerne la conduzione delle inchieste tecniche e l'emanazione di raccomandazioni di sicurezza finalizzate al miglioramento della sicurezza del volo nel comparto aviazione civile;
- 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 civile 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.

Le informazioni, le analisi ed i dati pubblicati nel Rapporto informativo 2009 rappresentano, come per il passato, 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.

2. Profili organizzativi

Nello specifico, per quanto concerne gli aspetti organizzativi, vanno evidenziati i seguenti elementi di maggior interesse.

In termini di organico, nel 2009 la situazione è migliorata rispetto al passato: con il decreto del Presidente della Repubblica del 14 gennaio 2009 l'ANSV è stata infatti autorizzata ad assumere 9 unità di personale tecnico investigativo, a tempo indeterminato, che si erano utilmente classificate nella graduatoria del relativo concorso pubblico bandito nel 2007. Con tali assunzioni l'ANSV ha completato l'organico del personale tecnico investigativo, i cui contratti di lavoro sono tutti a tempo indeterminato.

Ciò non di meno, l'ANSV continua ad essere in carenza di organico: al 31 dicembre 2009, le unità di personale in servizio erano infatti 27, a fronte delle 46 previste dalla dotazione organica.

Va al riguardo ricordato che la criticità di organico dell'ANSV 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. In sostanza, come rilevato autorevolmente anche 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 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. La suddetta situazione di criticità ha determinato ripercussioni non soltanto sullo svolgimento dell'attività di studio e di indagine a fini di prevenzione, ma anche sul tempestivo completamento delle inchieste tecniche.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, va segnalata l'ulteriore riduzione del contributo statale, passato dai 3.223.491 euro del 2007 ai 2.398.049 del 2009¹. In merito, va ricordato che l'ANSV non dispone di fonti proprie di provento, diversamente da altri soggetti istituzionali aeronautici: l'unica entrata per l'ANSV 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.

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, 3.095.584 nel 2008, 2.398.049 nel 2009.

Successivamente all'approvazione del bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario dell'anno 2010, l'ANSV ha formalmente rappresentato al Ministero dell'economia e delle finanze che il bilancio in questione presenta un forte disavanzo di gestione, per cui, se non emergeranno, nell'immediato futuro, modifiche all'attuale scenario previsionale, rappresentate da un incremento delle entrate, già dal 2011 le entrate correnti non saranno sufficienti neppure per coprire le spese previste per il personale. Sino ad oggi, infatti, è stato possibile assicurare la copertura finanziaria delle uscite solo grazie alla riserva rappresentata dall'avanzo finanziario, accumulato negli esercizi precedenti per effetto del pesante sott'organico: tale riserva, tuttavia, rappresenta una risorsa limitata, ormai in via di esaurimento. Alla luce di quanto rappresentato, nonché delle risultanze delle previsioni triennali elaborate in sede di predisposizione del bilancio di previsione, si impone pertanto la improcrastinabile necessità di ridefinire l'ammontare dei finanziamenti attribuiti all'ANSV, per garantire il regolare svolgimento dell'attività istituzionale ed il rispetto della normativa comunitaria in materia. L'art. 6, comma 3, della direttiva 94/56/CE prescrive infatti che le autorità investigative debbano contare su risorse sufficienti per l'adempimento dei propri compiti di istituto. Tale principio viene ulteriormente ribadito e rafforzato nella "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile" attualmente all'esame dei competenti organismi comunitari.

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, Ente nazionale per l'aviazione civile ed Aero club d'Italia), con il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, con l'ENAV S.p.A., nonché con la maggior parte degli operatori del comparto aeronautico sono continuati anche nel 2009.

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 2009 i protocolli d'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.

Nel mese di giugno, l'ANSV ed il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto hanno firmato un protocollo tecnico d'intesa in materia di collaborazione nel caso di incidenti aeronautici in mare. Il protocollo in questione prevede, in particolare, che la Centrale operativa del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, qualora abbia notizia di un evento aeronautico di interesse per la sicurezza del volo e in particolare qualora sussistano ragionevoli motivi per ritenere che un aeromobile sia perduto o scomparso, ne dia immediata comunicazione all'ANSV. Inoltre, è previsto che il Corpo, nell'ottica di una massima collaborazione e su richiesta dell'ANSV, metta a disposizione le proprie attrezzature tecniche e le proprie risorse umane, anche in loco, per lo svolgimento delle inchieste tecniche, attività di studio e d'indagine. Infine, il suddetto Comando generale - in ordine alle problematiche legate all'uso del mare - è chiamato a contribuire alla formazione specialistica del personale dell'ANSV inerente lo svolgimento delle inchieste tecniche aeronautiche.

L'ANSV, a sua volta, si impegna a contribuire alla formazione degli equipaggi delle unità aeronavali e degli operatori subacquei del Corpo delle Capitanerie di porto, in ordine alle specifiche problematiche relative all'attività di investigazione nel caso di incidente aeronautico in mare e all'aggiornamento degli equipaggi delle unità aeree del Corpo delle Capitanerie di porto su tematiche inerenti la prevenzione e la sicurezza del volo.

Il protocollo firmato dall'ANSV e dal Comando generale del Corpo della capitanerie di porto rappresenta un significativo modello di collaborazione tra autorità aeronautiche ed autorità marittime nel caso di incidenti in mare e corona una positiva collaborazione avviatasi già nel 2005 con il Corpo delle Capitanerie di porto all'indomani dell'incidente occorso all'ATR 72 marche TS-LBB ammarato al largo di Palermo.