

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.

Essa si identifica con 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. 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”).

Per garantire la suddetta posizione di terzietà, l’ANSV è stata posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si tratta quindi dell’unica istituzione aeronautica che non è sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

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 assicurare il 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 altri soggetti aeronautici, principalmente identificabili nei seguenti: ENAC, 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.

In particolare, il mandato istituzionale dell'ANSV si desume dalle disposizioni di legge presenti nelle seguenti fonti normative: d.lgs. n. 66/1999, regolamento (UE) n. 996/2010, d.lgs. n. 213/2006. Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 66/1999: «1. E' 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, d.lgs. 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, comma 1, 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]».

Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 213/2006: «1. L'ANSV predispone un sistema per la raccolta, la valutazione, l'elaborazione e la registrazione di eventi non ricompresi tra quelli oggetto della segnalazione obbligatoria di cui all'articolo 3, ma che secondo i soggetti informatori rappresentino o possano rappresentare un rischio per la sicurezza della navigazione aerea, utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate a legislazione vigente.»

Le modalità di operare dell'ANSV sono delineate prevalentemente dall'ordinamento internazionale (Allegato 13 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale) e comunitario (oggi regolamento UE n. 996/2010), che dettano disposizioni dettagliate in materia di inchieste di sicurezza.

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 assegnatole.

Oggi, a oltre dieci anni dalla sua istituzione, l'ANSV rappresenta 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. Il decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 189

Nel 2010 l'ANSV è stata coinvolta nel processo di riordino previsto dall'art. 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale processo si è concluso con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 189, il quale, modificando il decreto legislativo 25 febbraio 1999 n. 66, ha effettuato una rivisitazione degli organi dell'ANSV ed una riallocazione delle rispettive competenze.

In particolare, il dPR n. 189/2010 ha previsto tre organi: il Presidente, il Collegio (composto da tre membri rispetto ai quattro contemplati in precedenza) ed il Collegio dei revisori dei conti; ha poi soppresso la figura del Segretario generale, sembrando più opportuno che a capo degli uffici dell'ente non fosse posto un organo dello stesso, ma una figura dirigenziale (Direttore generale), in linea con gli orientamenti organizzativi che sovrintendono alla pubblica amministrazione e in coerenza con quanto previsto dall'art. 13, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 29 ottobre 2009, n. 419.

A seguito dell'entrata in vigore del dPR in questione, le competenze attribuite al Presidente, al Collegio ed al Direttore generale sono così ripartite.

Presidente.

Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Agenzia, sovrintende alla sua attività, convoca e presiede le riunioni del Collegio, fissandone l'ordine del giorno. Il Presidente inoltre:

- a) sovrintende al coordinamento dell'attività investigativa, designa l'investigatore incaricato e, nel caso di inchieste tecniche condotte da Stati stranieri, il rappresentante accreditato;
- b) esercita i poteri di delega previsti dall'articolo 9, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66, nonché, sentita l'amministrazione vigilante qualora si tratti di Stati non appartenenti all'Unione europea, dalle previsioni 5.1 e 5.1.1 dell'Allegato 13 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, approvata e resa esecutiva con il decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616, ratificato con la legge 17 aprile 1956, n. 561;
- c) può accettare la delega da parte di uno Stato straniero allo svolgimento di una inchiesta tecnica;
- d) mantiene i rapporti con l'autorità giudiziaria e con le altre autorità nazionali e straniere;

e) concludere le convenzioni previste dall'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66.

Collegio (composto da tre membri).

Il Collegio provvede, in particolare a:

- a) fissare le linee programmatiche e di indirizzo per lo svolgimento delle attività di inchiesta e degli altri compiti istituzionali dell'Agenzia;
- b) predisporre il rapporto informativo annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri e disporre la diffusione ai soggetti interessati;
- c) conferire incarichi di studio, di indagine e di consulenza tecnica e giuridica;
- d) approvare i bilanci dell'Agenzia;
- e) deliberare le relazioni ed i rapporti predisposti dagli investigatori sulle inchieste svolte;
- f) deliberare i regolamenti concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento dell'Agenzia.

Direttore generale.

E' nominato dal Presidente, previa delibera del Collegio. Egli è a capo degli uffici dell'Agenzia ed interviene, senza diritto di voto, alle riunioni del Collegio, al quale propone l'adozione dei provvedimenti che ritenga necessari.

Il Direttore generale, inoltre:

- a) conformemente alle direttive del Collegio, cura l'esecuzione delle delibere;
- b) formula proposte ed esprime pareri al Presidente e al Collegio;
- c) coordina l'attività degli uffici e adotta i provvedimenti relativi al personale;
- d) esercita i poteri di spesa secondo le direttive del Collegio;
- e) dirige, controlla e coordina l'attività dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere di sostituzione in caso di inerzia;
- f) fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera a), del DPR n. 189/2010, svolge attività di organizzazione e di gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro;
- g) esegue compiti specifici stabiliti dal Collegio.

Nell'operare il riordino dell'ANSV il legislatore ha tenuto conto non soltanto delle specificità della stessa e dei suoi organi, ma anche del delicato compito istituzionale che l'ANSV assolve sul piano nazionale ed internazionale e delle problematiche emerse in dieci anni di operatività dell'ente.

3. Il regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio

Sul finire del 2010 è entrato in vigore il regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile. Tale regolamento (UE), nell'abrogare la direttiva 94/56/CE, ha introdotto significative novità in materia di inchieste di sicurezza (in precedenza denominate "inchieste tecniche"), con la conseguente abrogazione tacita di norme dell'ordinamento interno non più in linea con quelle del medesimo regolamento (UE).

Le novità - le più significative delle quali vengono di seguito sintetizzate - riguardano, in particolare, l'organizzazione e lo svolgimento delle inchieste di sicurezza, mentre non incidono sull'organizzazione e sullo *status* delle autorità investigative per la sicurezza (in Italia, l'ANSV).

Obbligo di svolgere un'inchiesta.

Prima dell'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 996/2010, vigeva l'obbligo di svolgere un'inchiesta per tutti gli incidenti e gli inconvenienti gravi occorsi ad aeromobili dell'aviazione civile. Il regolamento (UE) n. 996/2010 prescrive invece che siano sottoposti ad inchiesta di sicurezza soltanto gli incidenti e gli inconvenienti gravi occorsi ad aeromobili diversi da quelli specificati nell'allegato II del regolamento (UE) n. 216/2008 del 20 febbraio 2008. In sostanza, è venuto meno l'obbligo di inchiesta per gli incidenti e gli inconvenienti gravi occorsi alle seguenti categorie di aeromobili: 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 nel predetto allegato II (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 medesimo regolamento (UE) lascia comunque alle autorità investigative per la sicurezza la discrezionalità di indagare anche su eventi occorsi ad aeromobili per i quali non sussista più l'obbligo di inchiesta, quando ciò consenta di trarre insegnamenti sul piano della sicurezza.

Rete europea delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile.

Con il regolamento (UE) n. 996/2010 viene creato un organismo di coordinamento (denominato la “Rete”) tra le autorità investigative per la sicurezza degli Stati membri. A tale organismo vengono attribuiti sostanzialmente due compiti: contribuire al miglioramento della qualità dell’attività investigativa delle varie autorità investigative nazionali attraverso la condivisione di informazioni e la elaborazione di metodologie comuni; fungere da consulente per le Istituzioni dell’Unione europea relativamente allo sviluppo delle politiche e delle norme relative alle inchieste di sicurezza e alla prevenzione di incidenti e inconvenienti.

Partecipazione dell’EASA e delle autorità nazionali dell’aviazione civile alle inchieste di sicurezza.

Un’altra novità introdotta dal regolamento (UE) n. 996/2010 è rappresentata dalla previsione della partecipazione dell’EASA (European Aviation Safety Agency) e delle autorità nazionali dell’aviazione civile (in Italia, l’ENAC) alle inchieste di sicurezza condotte dalle autorità investigative per la sicurezza. La partecipazione dei rappresentanti dei suddetti enti è previsto che avvenga o in veste di consulente dell’investigatore incaricato dell’autorità investigativa procedente (nel caso in cui l’evento sia occorso nel territorio di uno Stato membro) o in qualità di consulente del rappresentante accreditato (nel caso in cui l’inchiesta di sicurezza sia condotta da uno Stato terzo). È stato comunque previsto che le autorità investigative per la sicurezza non consentano la citata partecipazione qualora sussistano conflitti di interesse con l’inchiesta di sicurezza.

Obbligo di comunicare il verificarsi di incidenti e inconvenienti gravi.

Il regolamento (UE) n. 996/2010 ha recepito una esigenza ripetutamente manifestata a livello nazionale dall’ANSV: quella di ampliare il numero dei soggetti tenuti per legge a segnalare gli incidenti e gli inconvenienti gravi all’autorità investigativa per la sicurezza. Prima dell’entrata in vigore del citato regolamento (UE) l’obbligo di segnalazione, in ambito italiano, era limitato ai seguenti soggetti istituzionali: ENAC, fornitore dei servizi di assistenza al volo, autorità di pubblica sicurezza, ogni altra pubblica autorità.

Dopo l’entrata in vigore del regolamento (UE) il numero dei soggetti tenuti a comunicare tempestivamente un incidente o un inconveniente grave di cui siano a conoscenza all’autorità investigativa per la sicurezza dello Stato in cui l’evento sia occorso si amplia notevolmente. Questi i soggetti su cui grava il suddetto obbligo di segnalazione: 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.

Coordinamento delle inchieste.

Il regolamento (UE) n. 996/2010 affronta anche il delicato aspetto del coordinamento tra l'inchiesta di sicurezza e quella dell'autorità giudiziaria. Le novità introdotte comporteranno la necessità di un profondo mutamento culturale dell'autorità giudiziaria, che sarà chiamata a confrontarsi positivamente con le autorità investigative per la sicurezza (e quindi, in Italia, con l'ANSV).

In particolare:

- vengono dettate disposizioni in materia di accertamenti tecnici non ripetibili, favorendo sostanzialmente una mediazione tra l'autorità giudiziaria e l'autorità investigativa per la sicurezza;
- viene previsto che nel caso in cui l'autorità giudiziaria disponga il sequestro di eventuali prove, l'investigatore incaricato abbia comunque accesso immediato ed illimitato alle stesse, con possibilità di utilizzarle.

Viene anche previsto che gli Stati membri si facciano parte attiva per garantire la cooperazione - attraverso la conclusione di accordi preliminari - tra l'autorità investigativa per la sicurezza e le altre autorità che a vario titolo possano essere coinvolte nelle attività connesse all'inchiesta di sicurezza, come l'autorità giudiziaria, l'autorità dell'aviazione civile e le autorità preposte alle operazioni di ricerca e salvataggio. Tali accordi dovranno consentire la conduzione con diligenza ed efficienza dell'inchiesta di sicurezza.

Relazione di inchiesta.

L'ordinamento previgente distingueva tra relazioni di inchiesta (relative agli incidenti) e rapporti di inchiesta (relativi agli inconvenienti gravi), prevedendo la massima diffusione delle relazioni ed una diffusione controllata dei rapporti (resi disponibili solo alle parti che potessero trarre un vantaggio ai fini di sicurezza dalle relative conclusioni).

Il regolamento (UE) n. 996/2010 individua invece un tipo unico di atto conclusivo di un'inchiesta di sicurezza: la relazione (a prescindere che si tratti di incidente o di inconveniente grave), la quale deve essere resa pubblica nel più breve tempo possibile e, ove possibile, entro dodici mesi dalla data dell'incidente/inconveniente grave; nel caso in cui entro dodici mesi non possa essere resa pubblica la citata relazione, l'autorità investigativa per la sicurezza pubblicherà una dichiarazione intermedia almeno ad ogni anniversario dell'evento, specificando i progressi dell'inchiesta e le eventuali questioni di sicurezza emerse.

Monitoraggio delle raccomandazioni di sicurezza e relativa banca dati.

Al fine di assicurare un costante monitoraggio delle raccomandazioni di sicurezza emesse, il legislatore comunitario ha previsto che le autorità investigative per la sicurezza facciano confluire le raccomandazioni di sicurezza emesse ed i riscontri ricevuti dai destinatari delle stesse in un repertorio centrale, al fine di favorire lo scambio di informazioni.

Assistenza alle vittime di incidenti aerei e ai loro familiari.

Ancorché si tratti di un aspetto non direttamente riguardante le inchieste di sicurezza, il regolamento (UE) n. 996/2010 ha previsto - molto opportunamente in un'ottica di solidarietà umana e di civiltà - che ciascuno Stato membro predisponga a livello nazionale un piano di emergenza per gli incidenti aerei, che contempli anche l'assistenza alle vittime di incidenti aerei e ai loro familiari. Ha previsto pure che qualora si verifichi un incidente, lo Stato membro incaricato dell'inchiesta di sicurezza, lo Stato membro in cui è registrata la compagnia aerea il cui aeromobile sia stato coinvolto nell'evento o lo Stato membro che abbia avuto un rilevante numero di suoi cittadini a bordo dell'aeromobile in questione designi un referente che funga da punto di contatto e di informazione per le vittime e i loro familiari. Ha posto inoltre a carico delle compagnie aeree dell'Unione europea l'obbligo di disporre, nel caso di incidente aereo (soprattutto se di grosse dimensioni), di un piano di assistenza alle vittime e ai loro familiari, al fine di assicurare a questi ultimi un adeguato sostegno psicologico.

Sanzioni.

Il legislatore comunitario ha infine previsto che gli Stati membri fissino le sanzioni da applicare nel caso di violazione del regolamento (UE) n. 996/2010. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Le sanzioni, in particolare, dovranno punire chi, in violazione del regolamento in questione, diffonda informazioni protette dal medesimo, ostacoli l'autorità investigativa per la sicurezza impedendo agli investigatori di adempiere ai loro doveri, rifiuti di fornire registrazioni/informazioni/documenti importanti nascondendoli, alterandoli o distruggendoli, o chi, avuta conoscenza del verificarsi di un incidente o di un inconveniente grave, non ne informi le pertinenti autorità.

4. Ulteriori informazioni

Il presente Rapporto informativo - predisposto in ossequio alle disposizioni di legge - è stato deliberato dal Commissario straordinario dell'ANSV e fa il punto sull'attività svolta dalla stessa ANSV nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2010.

Il Commissario straordinario è stato nominato con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2010, con decorrenza 16 marzo 2010, nelle more del perfezionamento della procedura di nomina dei nuovi organi, da ricostituire a seguito dell'entrata in vigore del regolamento di riordino relativo all'ANSV, ai sensi dell'art. 2, comma 634, della legge n. 244/2007.

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

1. Considerazioni generali

Il 2010 è stato un anno particolarmente complesso per l'ANSV, che, come rappresentato nella "Premessa" del presente Rapporto informativo, è stata coinvolta in un ampio processo di riordino.

Essa, tuttavia, ha continuato ad assolvere con professionalità e continuità ai propri compiti, intensificando la propria partecipazione in ambito comunitario ed internazionale alle riunioni istituzionali di diretto interesse, al fine di assicurare la presenza dell'Italia nelle sedi chiamate a delineare le politiche e le normative in materia di inchieste di sicurezza e più in generale di *safety* e prevenzione. In tale contesto, pare opportuno segnalare, in particolare, che l'ANSV ha assicurato il costante supporto tecnico alla Rappresentanza italiana presso l'Unione europea durante la elaborazione del regolamento (UE) n. 996/2010, presenziando a tutte le riunioni più importanti del "Gruppo di lavoro aviazione" del Consiglio dell'Unione europea, nel corso delle quali ha apportato il proprio contributo di professionalità e di esperienza, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello operativo.

In un'ottica di miglioramento dell'attività di prevenzione ha inoltre intensificato - pur nel rispetto dei diversi ruoli - i propri rapporti con le altre istituzioni italiane del comparto aeronautico e con quelle la cui attività possa comunque avere delle ricadute sullo svolgimento delle inchieste di sicurezza.

Le informazioni, le analisi ed i dati pubblicati nel Rapporto informativo 2010 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.

Coerentemente con gli obiettivi perseguiti anche nel passato, e quindi in un'ottica di massima trasparenza, l'ANSV, pure 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.

Al riguardo va segnalato che nel 2010 - anche a seguito del crescente flusso di segnalazioni che le pervengono - l'ANSV ha introdotto a livello procedurale interno un nuovo sistema di classificazione degli eventi segnalati, in linea con gli orientamenti internazionali, per rendere più