

PREMESSA

L'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), istituita con il decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66, ha due compiti principali:

- a) condurre le inchieste tecniche relative agli incidenti ed agli inconvenienti occorsi ad aeromobili nel settore dell'aviazione civile;
- b) svolgere attività di studio e di indagine per migliorare la sicurezza del volo.

I suoi organi si sono insediati il 29 novembre 1999, 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 mandato dei suddetti organi si è concluso il 14 ottobre 2004. Successivamente, allo scadere del periodo di *prorogatio* previsto dalla legge n. 444/1994, nelle more della procedura di nomina per la ricostituzione degli organi di amministrazione dell'Agenzia, è stato nominato, con dPCM 6 dicembre 2004, il Prof. Bruno Franchi commissario straordinario della medesima (di cui era già stato presidente), a decorrere dal 27 novembre 2004, con tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione.

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 commissario straordinario dell'Agenzia e fa il punto sull'attività svolta dall'Agenzia medesima nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2004.

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.

Completano il Rapporto una serie di Allegati, contenenti le raccomandazioni di sicurezza ed i messaggi di allerta emanati nel periodo di riferimento del Rapporto, nonché il testo della direttiva comunitaria 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2003.

PAGINA BIANCA

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 2004 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 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 compreso e supportato, sia sotto il profilo dello stanziamento di bilancio (fissato nella legge finanziaria 2005 in 4.173.000,00 euro per il 2005, 4.050.000,00 euro per il 2006 e 4.065.000,00 euro per il 2007), sia sotto il profilo delle assunzioni del personale a tempo indeterminato, per le quali le più recenti leggi finanziarie hanno mantenuto il blocco, senza prevedere una specifica deroga a favore dell'Agenzia al fine di consentirle di completare i suoi organici, che sono rimasti bloccati a 23 unità di personale rispetto alle 55 previste dalla pianta organica.

In particolare, l'attuale stanziamento di bilancio - che rispetto al 2004 è stato ulteriormente ridotto di 201.000,00 euro - è molto lontano dai 10.320.000,00 euro dei quali l'Agenzia avrebbe almeno bisogno per soddisfare le sue 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 nei prossimi anni per effetto dei miglioramenti economici che saranno riconosciuti allo stesso personale a seguito del nuovo contratto collettivo ENAC di imminente rinnovo.

Le residue risorse disponibili per lo svolgimento dell'attività propriamente istituzionale (svolgimento delle inchieste tecniche e dell'attività di studio e di indagine a fini di prevenzione) 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 4.173.000,00 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, l'intervento - non più procrastinabile - del legislatore al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa dell'Agenzia.

Si impone altresì - come già evidenziato nei precedenti Rapporti informativi - la soluzione del problema 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 inchieste relative ai cosiddetti *major accident* occorsi nel comparto dell'aviazione civile comportano costi sull'ordine del milione di euro.

A quanto sopra rappresentato si aggiunga, come già anticipato, l'impossibilità di completare gli organici a causa del blocco delle assunzioni del personale a tempo indeterminato, 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.

Tale struttura, alla data del 31 dicembre 2004, annoverava 23 unità di personale (su un totale complessivo di 55 previste dal d.lgs. n. 66/1999), di cui 17 rappresentate da personale amministrativo e 6 da tecnici investigatori (di cui 4 con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato e 2 con contratto individuale di lavoro a tempo determinato).

Per ovviare alla carenza di organico, l'Agenzia ha concluso nel 2004 il concorso per il reclutamento di cinque tecnici investigatori con contratto individuale di lavoro a tempo determinato, attualmente in via di assunzione: di questi cinque, due sono esperti di pilotaggio professionistico di aeromobili, due sono esperti di ingegneria aeronautica ed uno è esperto di controllo e gestione del traffico aereo.

L'orientamento prevalente dell'Agenzia rimane comunque quello di privilegiare – compatibilmente con le disposizioni di legge - le assunzioni di personale con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato, su cui investire in formazione ed aggiornamento.

Si rinnova 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 sta avendo il sito web dell'Agenzia (www.ansv.it), che le consente 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 costante monitoraggio degli accessi al sito web dell’Agenzia - attivato ufficialmente nel febbraio 2004 contestualmente alla presentazione alla stampa della relazione finale d’inchiesta relativa all’incidente occorso l’8 ottobre 2001 sull’aeroporto di Milano Linate - ha evidenziato che dopo il picco elevatissimo di visite (764) e di pagine scaricate (8506) raggiunto il giorno successivo alla pubblicazione della suddetta relazione d’inchiesta, si è avuto un ridimensionamento su valori medi di circa 160 visite/giorno e circa 1300 pagine/giorno scaricate. Tali valori medi rilevati rappresentano, comunque, un interessante risultato, raggiunto in un anno appena di presenza nel web, confermando che il sito www.ansv.it è diventato un costante punto di riferimento, a livello mondiale, per operatori istituzionali, mass media, esperti ed appassionati del settore.

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 2004, fermi restando i rispettivi ruoli istituzionali.

Risultati soddisfacenti stanno dando 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.

Al riguardo, si segnala che proprio alla luce dell’esperienza fatta in sede attuativa dei suddetti protocolli, l’Agenzia ha avviato con l’ENAV SpA, sul finire del 2004, una revisione del protocollo in essere, al fine non soltanto di assicurare all’Agenzia medesima una più completa e tempestiva segnalazione degli eventi relativi alla sicurezza del volo, ma anche di favorire – sempre nel rispetto dei diversi ruoli – una più stretta collaborazione tra i due Enti.

Sul finire del 2004 sono state gettate anche le premesse per la conclusione di un protocollo di intesa con l’Aero Club d’Italia, finalizzato sia allo 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, sia al miglioramento della sicurezza del volo nei comparti dell’aviazione turistico sportiva e del volo da diporto o sportivo.

Alle suddette Istituzioni (in particolare, all’ENAC ed all’Aero Club d’Italia), nonché all’ENAV SpA, l’Agenzia ha rappresentato la necessità di avere sempre un completo, puntuale e tempestivo riscontro alle raccomandazioni di sicurezza dalla stessa emanate, anche nel caso in cui le raccomandazioni siano ritenute non applicabili in tutto o in parte.

Al riguardo, l’Agenzia ha dichiarato ai predetti Enti la propria disponibilità a fornire tutti i chiarimenti ritenuti eventualmente necessari in ordine alle raccomandazioni di sicurezza emanate.

Il riscontro puntuale a quanto raccomandato rappresenta infatti uno strumento essenziale per verificare lo stato di adeguamento del sistema aviazione civile e per operare concretamente in termini di prevenzione.

Con l’ENAV SpA e con la Brigata Spazio Aereo dell’Aeronautica Militare l’Agenzia ha anche avviato - sulla base di decisioni congiunte adottate nel 2003 in relazione al recepimento dell’ESARR* 2 di Eurocontrol (*Reporting and Assessment of Safety Occurrences in ATM*) - una serie di incontri tecnici (ai quali si auspica partecipi quanto prima anche l’ENAC) per arrivare a definire, nel rispetto delle diverse competenze, una metodologia di lavoro comune per la classificazione degli eventi ATM, allo scopo soprattutto di analizzare compiutamente quei casi (in particolare *airprox* e *runway incursion*) che per la loro peculiarità non siano propriamente ed immediatamente riconducibili ad inconvenienti gravi (“zona grigia”).

Uno degli obiettivi che si intende raggiungere è quello della omogeneità, a livello nazionale, dei dati da trasmettere, attraverso l’ENAC, ad Eurocontrol, le cui statistiche rappresentano un elemento essenziale per la valutazione degli aspetti relativi alla sicurezza della navigazione aerea a livello europeo e mondiale.

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.

* *Eurocontrol Safety Regulatory Requirements*.

5. La direttiva 2003/42/CE e la segnalazione degli eventi relativi alla sicurezza del volo

Entro il 4 luglio 2005 l’Italia dovrà emanare le disposizioni normative necessarie per conformarsi alla previsioni di cui 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.

Tali disposizioni, al momento della pubblicazione del presente Rapporto informativo, non sono state ancora emanate. In particolare, non sono state ancora individuate né l’autorità preposta alla raccolta degli eventi oggetto di segnalazione obbligatoria (art. 5 della direttiva), né l’organo o entità preposto alla messa a punto di un sistema di segnalazioni spontanee finalizzato alla raccolta

ed all'analisi delle informazioni sulle carenze osservate nel settore dell'aviazione, costituenti un rischio o possibile rischio per la sicurezza del volo (art. 9 della direttiva).

In ordine a quanto sopra rappresentato ed alla luce delle possibili alternative individuate dalla citata direttiva comunitaria, l'Agenzia si pone come soggetto ideale per la raccolta delle segnalazioni obbligatorie e di quelle spontanee, in quanto soggetto operante con imparzialità in virtù della sua posizione di terzietà rispetto al sistema aviazione civile.

In particolare, per quanto concerne la raccolta delle segnalazioni spontanee, 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 potrà tuttavia essere implementato soltanto nel momento in cui a livello normativo vengano individuati – sulla base anche delle previsioni della direttiva 2003/42/CE – adeguati strumenti di tutela delle fonti informative.

Proprio con riferimento a quest'ultimo problema – quello cioè di assicurare che le informazioni relative alla sicurezza del volo vengano usate soltanto a fini di prevenzione – si sottolinea l'importanza della risoluzione A 35-17 votata all'unanimità dalla 35^a Assemblea dell'ICAO svoltasi a Montreal dal 27 settembre al 5 ottobre 2004, di seguito riportata.

Protecting information from safety data collection systems in order to improve aviation safety

The Assembly:

- 1. Instructs the Council to develop appropriate legal guidance that will assist States to enact national laws and regulations to effectively protect information from safety data collection systems, both mandatory and voluntary, while allowing for the proper administration of justice in the State;*
- 2. Urges all Contracting States to examine their existing legislation and adjust as necessary, or enact laws and regulations to effectively protect information from safety data collection systems based, to the extent possible, on the legal guidance developed by ICAO; and*
- 3. Instructs the Council to provide a progress report to the next ordinary Session of the Assembly on this matter.*

Sempre in relazione alla problematica della segnalazione degli eventi relativi alla sicurezza del volo, si rappresenta in questa sede la necessità operativa di coterminalizzare l'Agenzia con l'ENAC, al fine di assicurare anche alla prima la ricezione degli *occurrence reporting* (previsti dalla JAR-OPS 1.420) trasmessi dalle compagnie aeree nazionali e riguardanti eventi per i quali sussiste già uno specifico obbligo di segnalazione. Ciò consentirebbe all'Agenzia di veder incrementato il flusso di informazioni relative alla sicurezza del volo, al fine di esercitare una migliore azione preventiva.