

**La seduta comincia alle 9,35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di rappresentanti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo sulle problematiche relative al settore del trasporto aereo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, dei rappresentanti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo sulle problematiche relative al settore del trasporto aereo. Ringrazio i nostri ospiti per avere accolto l'invito della Commissione.

Sono presenti il professore Bruno Franchi, presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, il dottore Corrado Perna, il comandante Franco Lodi ed il generale Luciano Battisti, componenti del collegio.

Do senz'altro la parola al professore Franchi il quale, in considerazione del tempo a disposizione per lo svolgimento dell'odierna audizione (circa due ore), potrà svolgere la sua esposizione senza assilli temporali. Seguiranno le domande, quindi, le repliche. Prego, professore.

BRUNO FRANCHI, *Presidente della Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Onorevole presidente, onorevoli componenti della Commissione, vorrei ringraziarvi per l'opportunità fornita all'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, rappresentata nelle nostre persone, di riferire circa le problematiche del settore. Infatti,

riferire in questa sede rappresenta per noi sempre un momento molto importante perché riteniamo che il Parlamento sia il garante della posizione di terzietà dell'Agenzia rispetto al sistema dell'aviazione civile. Tra l'altro, poiché teniamo molto a conservare tale posizione, vediamo nel Parlamento l'interlocutore principale della nostra attività.

Preliminarmente, se il presidente me lo consente, vorrei inquadrare l'Agenzia, sotto il profilo istituzionale ed organizzativo, per poi passare all'esame dell'attività operativa. Fornirò ed analizzerò rapidamente alcuni dati emersi dalle nostre ricerche. Si tratta di dati che troverete anche nella memoria che lasceremo a disposizione della Commissione; rimaniamo naturalmente disponibili per qualsiasi chiarificazione. L'Agenzia, come è noto, è stata istituita con il decreto legislativo n. 66 del 1999 per dare attuazione alla direttiva comunitaria 94/56/CE. Quindi, è importante precisare subito che l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo non è sorta sulla base della ristrutturazione dei ministeri, cioè, del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300; si tratta, piuttosto, di un'agenzia che trova il suo fondamento in previsioni normative elaborate dal legislatore comunitario. A garanzia della sua posizione di terzietà rispetto al sistema di aviazione civile, l'Agenzia è stata posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri. Si tratta dell'unico soggetto aeronautico che è vigilato direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e non dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Sostanzialmente, l'Agenzia ha due compiti. Il primo è quello di svolgere le inchieste tecniche in caso di incidenti o inconvenienti occorsi ad aeromobili. Rispetto al passato, quando le inchieste tecniche erano svolte dal Ministero dei trasporti ed erano effettuate solo sugli incidenti, si registra una importante novità: oggi, infatti, proprio sulla base della nor-

mativa comunitaria che, poi, a sua volta, riprende una normativa internazionale (l'Allegato 13 alla Convenzione di Chicago del 1944), dette inchieste vengono svolte anche sugli inconvenienti. Inoltre, vi è un'ulteriore differenza: nel caso di inconvenienti gravi, i cosiddetti mancati incidenti, l'inchiesta scatta obbligatoriamente mentre, in caso di semplici inconvenienti, rimane la facoltà dell'Agenzia di attivarsi per aprire l'inchiesta. Il secondo compito consiste nello svolgimento di una attività di studio e di indagine a fini di prevenzione. Questi sono i due compiti assegnati dal legislatore nazionale all'Agenzia, sulla base della normativa comunitaria. Gli organi dell'ente si sono insediati alla fine del 1999 dopo un lungo iter procedurale seguito per le nomine; l'ente è diventato operativo il 1° giugno del 2000; noi siamo, perciò, l'ultimo soggetto nato nell'ambito della riforma del comparto dell'aviazione civile. Aggiungerei che siamo diventati operativi nei termini previsti dalla legge, anche se non vi nascondo le difficoltà incontrate: infatti, abbiamo dovuto non solo garantire l'operatività ma anche — proprio in vista di quest'ultima — creare la struttura in quanto l'Agenzia era nata senza nessun tipo di mezzo, senza risorse umane e senza strumenti di carattere operativo o infrastrutture varie.

Per quanto riguarda l'attuale organizzazione dell'Agenzia, entro la fine dell'anno raggiungeremo circa le trenta unità di personale; poi vi rappresentero anche quali difficoltà incontriamo nel completare gli organici che dovrebbero constare di cinquantacinque unità. Un risultato importante che siamo riusciti ad ottenere alla fine della precedente legislatura è stato la modifica della nostra pianta organica. La legge prevede che la pianta organica vada modificata con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, quindi con un strumento abbastanza flessibile; tale pianta originariamente prevedeva un numero di unità di personale amministrativo decisamente superiore alle unità tecniche. Queste ultime erano, però, le più connaturate alla natura dell'Agenzia che è prima di tutto un soggetto tecnico:

infatti essa ha bisogno in prevalenza di unità tecniche. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si è riusciti a riportare perlomeno in equilibrio la pianta organica rafforzando in maniera consistente tutta la parte tecnico-operativa. Dunque, già nei prossimi mesi, potremo avviare ulteriori concorsi per rafforzare la struttura operativa, cuore dell'intera Agenzia.

Per quanto riguarda i rapporti con le altre istituzioni e con gli operatori, fin dal momento del suo insediamento, l'Agenzia ha elaborato una strategia di confronto con tutte le istituzioni e gli operatori del comparto aeronautico nella convinzione che l'unico modo di garantire la sicurezza del volo fosse — fermi restando i rispettivi ruoli istituzionali — l'elaborazione di una strategia comune. In tale ottica, ci siamo confrontati con tutte le istituzioni del comparto nonché con gli stessi operatori. Per maggiore chiarezza, preciso che, nell'ambito della nostra attività di studio e di indagine, abbiamo svolto un primo ciclo di audizioni degli operatori tra il mese di settembre 2000 ed il gennaio 2001, e nel luglio scorso ne abbiamo avviato un altro. Dal mese di luglio 2001 — l'attività è ancora in corso — abbiamo interpellato 21 imprese di navigazione aerea, 26 imprese aeroportuali (responsabili dell'attività di 35 scali aperti al traffico aereo commerciale) e 77 imprese di lavoro aereo.

Nell'ottica di elaborare una strategia comune — ma ribadisco: fermi restando i rispettivi ruoli istituzionali — abbiamo avviato ottimi rapporti di collaborazione e di confronto con l'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV), con l'Aero club d'Italia, con l'Aeronautica militare italiana e con le istituzioni straniere analoghe all'Agenzia. In particolare, abbiamo concluso con l'ENAV, già poco dopo l'insediamento degli organi dell'Agenzia, un protocollo di intesa che ci consente di garantire in pieno l'attuazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 66 del 1999, specie per quanto riguarda la comunicazione all'Agenzia di informazioni su eventi di carattere aeronautico occorsi in territorio italiano (su tale aspetto tor-

nerò perché è bene che la Commissione sia informata su alcune problematiche). Il protocollo si sta dimostrando strategico per consentire all'Agenzia di venire a conoscenza degli eventi occorsi nel nostro territorio, in tal modo sopperendo a carenze informative che provengono da altre istituzioni. Un protocollo analogo, sempre sotto il profilo della comunicazione degli eventi all'Agenzia, lo stiamo concludendo con l'aeronautica militare italiana, in quanto spetta all'aeronautica la competenza del traffico aereo negli spazi sotto controllo militare. Sugli altri spazi esercita il controllo l'ENAV.

Un altro protocollo importante, per noi altrettanto strategico, è in via di conclusione con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco; anche tale ultimo protocollo è finalizzato a consentire all'Agenzia di acquisire il massimo di informazioni relative a eventi aeronautici occorsi nel nostro territorio.

Costituiscono un capitolo a parte i rapporti con l'autorità giudiziaria. In passato, le inchieste tecniche, allora svolte dal ministero dei trasporti, venivano quasi sempre paralizzate dalle inchieste penali (laddove, logicamente, vi fossero state la perdite di vite umane o lesioni riportate da quanti erano a bordo dell'aeromobile o si trovavano in superficie). Addirittura, tale situazione di paralisi delle inchieste tecniche era stata stigmatizzata in un documento comunitario, il famoso rapporto Wilkinson, nel quale si considerava l'Italia un modello negativo, un pessimo esempio dei rapporti che devono intercorrere tra investigatori tecnici ed investigatori dell'autorità giudiziaria. Noi siamo riusciti ad avviare un positivo confronto con l'autorità giudiziaria, organizzando una giornata di studio con il Consiglio superiore della magistratura in occasione della quale ci siamo confrontati con pubblici ministeri provenienti da tutta Italia; ci siamo confrontati anche con il Ministero della giustizia. Siamo riusciti ad avviare un buon rapporto di collaborazione, il che non significa mutare i rispettivi ruoli; significa, piuttosto, evitare la paralisi delle inchieste tecniche. Devo dire che, almeno fino ad

oggi, ci siamo riusciti; l'inchiesta tecnica riesce a procedere in parallelo a quella penale. In alcuni casi, abbiamo addirittura notato — e ci fa molto piacere perché vuol dire che anche in Italia inizia ad accadere quanto all'estero è già da tempo una realtà — come, a volte, l'autorità giudiziaria rallenta lo svolgimento della propria inchiesta per dare la precedenza a quella tecnica in considerazione dei fini di quest'ultima, che sono anche preventivi.

L'altro obiettivo che stiamo riuscendo a conseguire (anche se ciò è poco conosciuto) con tali rapporti di collaborazione, consiste nel fatto — e vi stiamo riuscendo — di comunicare all'autorità giudiziaria quali siano le problematiche del settore dell'aviazione civile, nonché i problemi tecnici a cui vanno incontro quanti operano nel settore. Quindi, oggi riusciamo ad evitare le situazioni che si verificavano in passato quando il magistrato interveniva subito senza aver capito esattamente cosa fosse accaduto, o quali fossero stati i problemi incontrati dai piloti o dagli operatori a terra. Grazie a tale confronto, stiamo svolgendo un'opera — consentitemi la parola — di acculturamento, sotto questo profilo, dell'autorità giudiziaria. Tale rapporto è strategico ai fini del proseguimento delle nostre inchieste che hanno un unico obiettivo: capire perché l'evento sia accaduto e, quindi, impartire raccomandazioni per evitare il ripetersi di eventi analoghi. Invece, lo sappiamo bene, l'inchiesta condotta dall'autorità giudiziaria, è finalizzata all'accertamento delle responsabilità. Però, le due inchieste, all'inizio, sono uguali nel tendere entrambe all'acquisizione di elementi obiettivi.

Per quanto riguarda i rapporti in ambito internazionale — lo dicevo già prima — abbiamo stabilito ottimi rapporti di collaborazione con le analoghe istituzioni straniere. In particolare, ci stiamo già confrontando con le autorità di Francia, Germania, Grecia, Regno Unito e Svizzera nonché con il National Transportation Safety Board statunitense. I rappresentanti dell'Agenzia partecipano poi ai lavori che

si svolgono a livello internazionale per quanto riguarda l'esame di problematiche sulla sicurezza del volo.

Passando all'attività istituzionale, vorrei fornire alcuni dati e, quindi, svolgere rapide considerazioni sulle quali poi, eventualmente, ritorneremo a seguito delle domande formulate dai componenti della Commissione. Tra il 1° giugno 2000 (data di avvio dell'operatività dell'Agenzia) ed il 31 agosto 2001 — fornisco quindi dati aggiornati a pochi giorni fa — sono stati segnalati all'Agenzia, complessivamente, 305 eventi legati alla sicurezza del volo nel settore dell'aviazione civile. Di questi, 194 hanno riguardato gli aeromobili impiegati dall'aviazione commerciale e da imprese di lavoro aereo; 84 hanno riguardato gli aeromobili dell'aviazione turistico-sportiva; 27, infine, hanno riguardato gli elicotteri. Un aspetto importante che desidero sottolineare è che tali dati sicuramente non sono completi. Infatti, sulla base dell'esperienza che stiamo acquisendo circa le carenze nella comunicazione degli eventi all'Agenzia (torno così al discorso di prima), sicuramente possiamo ritenere che il numero di eventi occorsi nel nostro territorio sia superiore. Purtroppo, non sempre riusciamo a venire a conoscenza degli eventi. È paradossale, ma in alcuni casi noi veniamo a conoscenza degli eventi non attraverso i soggetti istituzionalmente preposti, ma attraverso i *mass media*. Ovviamente, questa tardiva comunicazione all'agenzia rischia di compromettere, ed in alcuni casi penalizza fortemente, lo svolgimento delle inchieste tecniche. Quindi, tale questione afferente alla comunicazione è un problema sul quale mi permetterò di tornare ulteriormente alla fine del mio intervento.

A seguito dei 305 eventi che vi ho rappresentato, sono state aperte, alla data del 31 agosto 2001, 99 inchieste. Detti eventi sono stati classificati come incidenti o come inconvenienti gravi. Altre cinque inchieste sono state avviate nel mese corrente (settembre 2001). Gli eventi differenziali — cioè quelli per i quali non sono state aperte inchieste —

sono stati classificati come meri inconvenienti e quindi sono confluiti nella banca dati dell'Agenzia a fini statistici e a fini di prevenzione. La classificazione di un evento come incidente o inconveniente grave viene fornita già dal decreto legislativo istitutivo della Agenzia, che in questo caso riprende in maniera pedissequa le disposizioni dell'Allegato 13 alla Convenzione di Chicago del 1944 che ha dato vita all'ICAO (International Civil Aviation Organization): vengono indicati esattamente i casi di incidente, cioè quando un evento deve essere classificato come incidente.

Il decreto legislativo n. 66 del 1999 fornisce una serie di esempi di inconvenienti gravi: vengono individuati, per l'esattezza, 14 esempi. Sottolineo che si tratta di esempi e quindi potrebbero esserci altri eventi non ricompresi in quella lista che, nell'ottica dell'Agenzia, sulla base di una serie di considerazioni, potrebbero essere classificati come inconvenienti gravi. In totale, in questo momento, dall'avvio della sua operatività, l'Agenzia ha aperto 104 inchieste: 64 per eventi classificati come incidenti e 40 per eventi classificati come inconvenienti gravi. Stiamo poi monitorando, sulla base della Convenzione di Chicago, in particolare dell'Allegato 13, sette inchieste occorse all'estero ad aeromobili di bandiera italiana. In alcuni casi abbiamo anche rappresentanti accreditati all'estero che stanno seguendo tali inchieste. Se entriamo nel merito delle 104 inchieste aperte, vediamo che 36 riguardano aeromobili del segmento aviazione commerciale /lavoro aereo; 53, aeromobili del segmento aviazione turistico sportiva; 15, aeromobili del segmento ala rotante (quindi elicotteri). Per inciso, 7 di queste inchieste riguardano eventi classificati come *airprox*, quindi come sotto separazione.

Alla data odierna l'Agenzia ha concluso 14 inchieste relative ad altrettanti eventi e ha dato pubblicità a tali inchieste, così come previsto dal decreto legislativo n. 66 del 1999. Ciò rappresenta l'altra grande novità che è seguita all'istituzione della

Agenzia: una volta i risultati delle inchieste — e sottolineo che in passato esse riguardavano soltanto gli incidenti — rimanevano circoscritti all'ambito della pubblica amministrazione e a qualche operatore, invece adesso le relazioni di inchiesta inerenti agli incidenti sono di pubblico dominio. Chiunque può, quindi, chiedere all'Agenzia copia di tali relazioni, che peraltro regolarmente trasmettiamo alla IX Commissione (qualche giorno fa vi abbiamo inviato le ultime due che abbiamo concluso).

Nel decreto legislativo citato si prevede, invece, che i rapporti relativi agli inconvenienti gravi abbiano un ambito di pubblicità ristretta agli operatori. In realtà, per alcuni casi (per esempio, eventi classificati come *airprox*) abbiamo ritenuto opportuno dare loro la stessa pubblicità delle relazioni inerenti a incidenti, proprio perché su quegli aeromobili vi erano centinaia di cittadini italiani, e abbiamo ritenuto opportuno che tutti potessero verificare ciò che era effettivamente successo in quei determinati casi. A seguito delle inchieste da noi svolte abbiamo già emanato, nei confronti delle istituzioni preposte, un insieme di raccomandazioni di sicurezza, in particolare le abbiamo inviate all'ENAV, all'ENAC e all'AeroClub d'Italia.

Nell'ambito di alcune inchieste particolarmente delicate, abbiamo ritenuto opportuno, già in corso d'opera e prima ancora di giungere alla conclusione dell'inchiesta, diramare messaggi di allerta sulla base delle prime evidenze emerse dall'indagine. Con tali messaggi abbiamo segnalato, nel caso specifico all'ENAC, alcuni problemi che stavano sorgendo e sui quali era opportuno intervenire immediatamente per evitare il ripetersi dell'evento, proprio sulla base dei primi riscontri effettuati nel corso dell'inchiesta. Riteniamo che il messaggio di allerta sia uno strumento fondamentale ai fini di prevenzione, in quanto consente di intervenire in presenza di elementi certi che ci preoccupano e che, quindi, è giusto trasmettere

agli enti che si occupano della gestione del sistema, affinché essi adottino le misure più opportune.

Sulla base dei dati che vi ho segnalato sono emerse alcune aree di criticità, che riguardano in modo particolare il settore dell'aviazione turistico-sportiva e quello dell'ala rotante. Prima di parlare di ciò, vorrei tornare sul problema della comunicazione degli eventi. Nel disporre di una informazione complessiva degli eventi che capitano nel nostro territorio, stiamo incontrando difficoltà alle quali riusciamo in parte a sopperire grazie al protocollo di intesa con l'ENAV, e alle quali contiamo di sopperire ulteriormente con il protocollo con l'aeronautica militare.

Ho già detto che vi sono stati eventi, neanche tanto marginali, dei quali siamo venuti a conoscenza attraverso i mass media, anziché attraverso i canali istituzionali previsti dal decreto legislativo n. 66 del 1999. In alcuni casi, al di là della mancata comunicazione, si verifica una denuncia tardiva. Ad esempio, nel passato mese di agosto (nel quale vi sono state numerose inchieste) alcuni incidenti, non meri inconvenienti, ci sono stati segnalati addirittura con 20 giorni di ritardo.

Come è possibile gestire un'inchiesta tecnica quando la segnalazione arriva con tale ritardo? In passato vi è stato un incidente occorso ad un aeromobile straniero che è andato praticamente distrutto, ma che è tornato nel paese di origine ancora prima che noi venissimo a conoscenza dell'evento. Si tratta di un problema che ci stiamo ponendo: con le risorse a nostra disposizione, stiamo cercando di gestire le inchieste relative a eventi che ci vengono segnalati con molto ritardo. In tali casi sorgono problemi anche per rintracciare i piloti, che rappresentano un elemento fondamentale per poter capire le cause di determinati eventi. Il problema della comunicazione per noi costituisce un'area critica sulla quale abbiamo bisogno dell'aiuto della Commissione, in quanto è necessario un intervento. Mi permetterò, in seguito, di dirvi quali sono le nostre esigenze riguardanti la revisione del decreto legislativo n. 66 del

1999 affinché la Commissione possa valutarle. Occorre intervenire sul codice della navigazione, che il decreto legislativo citato ha modificato, affinché sia possibile svolgere da parte nostra un'azione migliore ai fini dell'inchiesta.

Riguardo alle aree di criticità (aviazione turistico-sportiva e settore degli elicotteri), riscontriamo grandi carenze nell'ambito dell'aviazione turistico-sportiva. Mi riferisco in particolare agli aeromobili degli aeroclub e a quelli dei privati che esercitano attività turistico-sportiva, non agli apparecchi per il volo da diporto sportivo (ultraleggeri e deltaplani), che tratterò in modo separato, anche perché essi sono regolati da una normativa completamente diversa. Quando parlo di criticità del settore dell'aviazione turistico-sportiva concentro l'attenzione esclusivamente sugli aeromobili di aeroclub e di privati. In tale settore le criticità più rilevanti che noi stiamo riscontrando, sia a seguito delle audizioni che abbiamo svolto, sia, soprattutto, a seguito delle inchieste, riguardano l'addestramento dei piloti; in particolare mi riferisco alla questione dell'addestramento di base. Vi è una carenza di preparazione dovuta anche alla scarsa attività di volo che svolgono i piloti dell'aviazione turistico-sportiva: il numero di ore di volo che compie ogni pilota è, in linea di massima, ridotto al minimo previsto dalla legge per mantenere in corso di validità la licenza di pilotaggio. Ciò si riflette, logicamente, sull'attività di volo. Un altro problema riguarda le organizzazioni a terra che non sempre sono ottimali.

L'altro settore che ci permettiamo di portare all'attenzione della Commissione in quanto necessita dell'intervento del legislatore è quello elicotteristico. Nell'ambito del settore elicotteri, ma più in generale in quello del lavoro aereo, stiamo riscontrando carenze sotto il profilo tecnico-organizzativo nonché sotto quello normativo. Vi rappresento un grande problema che hanno gli operatori di elicotteri e sul quale, a seguito di un incidente, abbiamo anche promosso una giornata di studio presso l'aeronautica militare nella

quale ci siamo confrontati con operatori e istituzioni: la mancata segnalazione dei cavi elettrici, delle linee telefoniche e delle teleferiche volanti che vengono piazzate dai boscaioli per trasportare la legna.

Il problema è che in Italia manca una normativa completa su tale aspetto e, quindi, le persone che vanno a salvare l'altrui vita umana, per esempio con gli elicotteri, paradossalmente, mettono a repentaglio la loro vita a causa di tali carenze, cioè perché manca una adeguata segnalazione delle linee elettriche. Si tratta di un problema che gli operatori sentono moltissimo e sul quale — scusate se insisto — è necessario che il legislatore intervenga in tempi rapidissimi. Noi, oltre a segnalarlo e a confrontarci con gli operatori, potremmo fornirvi un quadro delle carenze su tale aspetto, ma la decisione spetta esclusivamente al legislatore: è un problema che riguarda tutto il territorio nazionale e per il quale sono già andate perdute delle vite umane.

Per quanto riguarda il settore dell'aviazione commerciale, le imprese di lavoro aereo, prevalgono gli eventi classificati come inconvenienti gravi. Stiamo concentrando la nostra attenzione sulle problematiche relative all'addestramento degli equipaggi di volo, nonché sui fattori tecnico-manutentivi. Vi segnalo inoltre un problema che sta emergendo nelle nostre ultime inchieste concernenti gli eventi occorsi ad aeromobili di bandiera straniera. Alcuni di tali casi, che non sono apparsi sulla stampa, ci hanno creato problemi inerenti alla gestione delle inchieste, relativamente alla possibilità — come ho già detto — di rintracciare gli equipaggi (la cui audizione è fondamentale ai fini dell'inchiesta) in quanto essi tornano all'estero e, per un certo tempo, non vengono inviati più in Italia. Noi quindi dobbiamo attivarci, e lo stiamo facendo per diversi eventi, al fine di rintracciare all'estero i piloti, ma, se vi sono alcuni paesi con cui abbiamo rapporti abituali, ve ne sono altri, per esempio quelli africani, dove risulta difficile riuscire a parlare con gli equipaggi.

Come ho detto in precedenza, un altro settore nel quale l'Agenzia, per compiti di istituto, esercita soltanto una monitoraggio sugli incidenti (e quindi non ha la possibilità di svolgere inchieste) è quello del volo da diporto sportivo. Tale settore è stato individuato dalla legge n. 106 del 1985, la quale ha anche stabilito che un insieme di mezzi aerei sono sottratti all'ambito del codice della navigazione e sono regolati con una normativa *ad hoc* molto semplice. Il settore, alquanto eterogeneo, comprende deltaplani, ultraleggeri, parapendio, eccetera. Avere un quadro esatto degli incidenti che si verificano è estremamente difficile. Ci siamo confrontati con l'Aero Club d'Italia — che ha competenza istituzionale in materia — e con gli operatori, tuttavia vi sono difficoltà che nascono dal fatto che si opera a trecentosessanta gradi, anche su campi improvvisati, in tutto il territorio nazionale, e che non vi è alcun obbligo di segnalare gli eventi. Per tale ragione si viene a conoscenza soltanto degli incidenti mortali e non di altre tipologie di eventi, perciò non è facile avere un quadro esauriente del settore.

Tuttavia, dato che il numero di incidenti che si verificano non è affatto esiguo e considerato che l'Agenzia ha un compito di monitoraggio, abbiamo ritenuto opportuno confrontarci anche in tale caso — come ho già detto — con le istituzioni preposte (l'Aero Club d'Italia) e con gli operatori, e individuare un insieme di proposte, che noi esamineremo tra non molto, al fine di cercare di ridurre l'incidentistica in questo comparto che non è affatto marginale. In Italia — se ricordo bene — a fronte di circa 2200 aeromobili, circolano almeno 5-6000 mezzi di tale settore, non tutti identificati come previsto dalla legge.

Per quanto riguarda le problematiche da risolvere, sulla base del lavoro che noi stiamo svolgendo regolarmente (sia pure — non lo nego — tra mille difficoltà in quanto stiamo ancora completando l'organizzazione dell'Agenzia pur garantendo pienamente tutti i compiti di istituto che ci ha assegnato il legislatore), abbiamo indivi-

duato due problemi per i quali abbiamo bisogno dell'aiuto della Commissione e dell'intero Parlamento.

In primo luogo, per quanto riguarda la comunicazione, è necessaria una modifica del codice della navigazione: allargando i soggetti obbligati a comunicare all'Agenzia gli eventi classificati come incidenti e come inconvenienti, e stabilendo, come già previsto dalle legislazioni di altri paesi, le sanzioni per i casi di omessa o ritardata denuncia degli eventi. Vi sottolineo che l'omessa denuncia ci impedisce di avere un quadro esatto della situazione italiana. È abbastanza paradossale che un'istituzione dello Stato venga a conoscenza di certi eventi dai giornali anziché dalle istituzioni che per legge sono preposte a comunicarli. La ritardata denuncia ci impedisce di organizzare in maniera proficua l'inchiesta. Vi pongo l'ultimo esempio per fornirvi un'idea delle nostre difficoltà: un aeromobile — lo avrete letto sulla stampa — è ammarato su un lago dell'Appennino tosco-emiliano verso le ore 8.45 del mattino, mentre l'Agenzia è venuta a conoscenza dell'evento alle ore 16.30 del pomeriggio. In tale caso siamo riusciti poi a organizzarci immediatamente per intervenire sul posto, ma non è stato facile. Nell'episodio in questione si trattava di ore, ma altre volte il ritardo è di interi giorni e allora le difficoltà aumentano molto. Occorre modificare, quindi, il decreto legislativo n. 66 del 1999 allargando il numero dei soggetti obbligati a denunciare all'Agenzia l'accadimento degli eventi, mi riferisco *in primis* al comandante dell'aeromobile e in seconda battuta, se non in modo parallelo, all'esercente dell'aeromobile e prevedendo anche ciò che esiste già nelle legislazioni straniere (si tratta quindi soltanto di uniformarsi a ciò che avviene all'estero) e che era previsto in una normativa comunitaria, anche se poi nel decreto non è stato inserito, cioè le sanzioni in caso di omessa o ritardata denuncia.

Per quanto concerne il secondo problema, abbiamo bisogno di un incremento dello stanziamento in bilancio, già a partire dalla prossima legge finanziaria. L'Agenzia ha uno stanziamento annuo,

originariamente di 7 miliardi di lire, che nell'ultima finanziaria è stato di 10 miliardi di lire. Troviamo difficoltoso giungere ad una situazione di pieno organico, pari a 55 unità, che riteniamo necessarie tenuto conto della mole di lavoro che svolgiamo, che riguarda inchieste anche su inconvenienti gravi (aspetto questo forse un po' sottovalutato nel momento in cui è stato emanato il decreto legislativo) in quanto all'Agenzia, per legge, si applica il contratto ENAC; in proposito alcuni giorni fa si è tenuta una riunione con i sindacati al fine di valutare l'incidenza di tale contratto sul bilancio dell'Agenzia. Da tale riunione è emerso che esso avrà un'incidenza pesantissima, perché assorbirà i due terzi dello stanziamento di bilancio. Il che significa avere margini ridottissimi in termini di operatività, tenuto conto che gestire un'inchiesta costa milioni e, a volte, addirittura miliardi. Pertanto, per mantenere inalterato il margine di operatività dell'Agenzia è necessario, come dicevo prima, un incremento dello stanziamento annuo previsto in bilancio: i 10 miliardi attuali rappresentano, nel confronto con analoghe situazioni di altri paesi, un ammontare insufficiente. Quindi, mi permetto di sensibilizzare la Commissione su questi due aspetti che necessitano dell'intervento del legislatore affinché si giunga ad una modifica del codice di navigazione — in tema di comunicazione degli eventi — e ad un incremento degli stanziamenti di bilancio a favore dell'Agenzia.

**PRESIDENTE.** Grazie, presidente Franchi. Do adesso la parola per gli interventi agli onorevoli colleghi.

**LUIGI MARTINI.** Ringrazio innanzitutto il presidente Franchi per la chiarezza della sua esposizione, tuttavia nel mio intervento desidero soffermarmi in particolare sull'aspetto della prevenzione. Presidente Franchi, lei sa benissimo che la prevenzione si effettua attraverso l'analisi di dati statistici, dei *flight recorder*, intervistando i piloti coinvolti in eventi rilevanti ai fini della stessa, nonché attraverso *stage* con istruttori qualificati. Riguardo a que-

sto aspetto — la prevenzione — vorrei sapere di quali dati dispone l'Agenzia, e chi, all'interno di essa, li analizza; ed ancora, quali disposizioni tali soggetti impartiscono ai vettori per migliorare la prevenzione. Infine, vorrei capire esattamente, sempre in tema di prevenzione, qual è il coordinamento che esiste tra l'Agenzia e l'ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile) nell'ambito del trasporto aereo.

**GIORGIO PASETTO.** Presidente Franchi, è possibile conoscere il numero degli eventi, in percentuale e rispetto alla media degli altri paesi europei? È inoltre possibile avere un maggiore approfondimento sui problemi che interessano l'aviazione commerciale, vista l'incidenza di tale comparto nel settore?

**GIULIO ANTONIO LA STARZA.** Ringrazio il presidente Franchi per la sua esposizione che ho trovato molto chiara. Le pongo questa domanda: quanto può inficiare o migliorare o ottenere risultati diversi l'inchiesta svolta dall'Agenzia rispetto a quella svolta dalla magistratura; le pongo tale quesito perché nel nostro paese la magistratura è l'unica deputata ad ottenere risultati tangibili nelle inchieste; le chiedo inoltre se l'Agenzia può comminare pene e se può sospendere i brevetti di volo.

**EUGENIO DUCA.** Presidente Franchi, le pongo alcune domande. La prima: le chiedo se a suo parere possano esistere dei pericoli di sovrapposizione tra i compiti dell'Agenzia e quelli di competenza di altri enti come ad esempio l'ENAC o l'ENAV, e, qualora tali pericoli esistessero, se disponete di possibili soluzioni, anche tramite convenzioni o altri strumenti.

La seconda domanda riguarda i dati che lei ci ha fornito nella sua esposizione. In particolare, all'Agenzia sono stati segnalati 194 eventi che hanno riguardato aeromobili impiegati dall'aviazione commerciale e da imprese di lavoro aereo, mentre 84 hanno riguardato aeromobili impiegati dall'aviazione turistico-sportiva e

27 gli elicotteri. Da questi dati emerge che, tenuto conto della mole di attività, i dati che riguardano il secondo e il terzo comparto risultano molto rilevanti se confrontati con quelli del primo comparto. Se tutto ciò accade per la carenza di comunicazione a cui lei prima accennava, che probabilmente riguarda in misura maggiore i piccoli velivoli, vi è allora da supporre che gli eventi che avvengono, ma che non vengono segnalati, siano molti di più. Lei ha fatto riferimento a normative comunitarie o di altri paesi. In modo molto semplice, potremmo copiare quelle normative che funzionano meglio in altri paesi.

Presidente Franchi, nella sua esposizione lei ha anche detto che esistono dei velivoli non identificabili che volano nei nostri cieli; le chiedo se lei ritiene di avere, a tale riguardo, dei suggerimenti da proporre o dei correttivi da introdurre.

**LUIGI MURATORI.** Anch'io ringrazio il presidente Franchi per la sua esposizione, dalla quale mi sembra di aver capito che sono stati raggiunti dei protocolli di intesa con l'ENAV...

**BRUNO FRANCHI,** *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Il protocollo di intesa è stato concluso con l'ENAV, mentre sono in corso quelli con i vigili del fuoco e con l'Aeronautica italiana.

**LUIGI MURATORI.** Mi risulta strano il fatto che non sia stato ancora siglato un protocollo d'intesa con l'ENAC; da quello che mi risulta, le difficoltà riguardano l'interpretazione delle competenze e i ruoli di ciascun ente. Ritengo che si debba evitare di giungere al solito pastrocchio all'italiana (con conseguente mancata precisa definizione delle competenze) creando, in tal modo, i presupposti per un eventuale conflitto di competenza e, di conseguenza, una possibile non comprensione delle responsabilità dell'incidente e delle responsabilità di chi non ha indagato. Pertanto, mi auguro che questo pro-

tocollo di intesa venga al più presto concluso, nell'interesse dell'agenzia, dell'ENAC e soprattutto del paese.

**ILARIO FLORESTA.** Presidente Franchi, nella sua relazione lei ha auspicato un incremento del *budget* dell'Agenzia; a quanto ammonterebbe esattamente tale incremento?

**LELLO DI GIOIA.** Presidente Franchi, dalla sua esposizione non mi è parso che lei si sia soffermato sulle difficoltà esistenti in ordine ai dati sulle negligenze che provocano i disastri aerei; in particolare, vorrei conoscere le percentuali delle manutenzioni che non sono segnalate, e quali sono i dati, in merito all'attività di volo e alle negligenze, del comparto dell'aviazione turistico-sportiva. È necessario infatti avere un quadro di riferimento chiaro che ci consenta di comprendere quali sono i rapporti fra le aziende produttrici (queste fissano il numero di ore di volo ai fini delle revisioni) e quelle che fissano le condizioni per le attività di volo sportivo.

**BRUNO FRANCHI,** *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Onorevole Di Gioia, lei si riferisce alla ripartizione percentuale delle cause di attribuzione degli eventi?

**LELLO DI GIOIA.** Sì, e ciò sarebbe utile in tema di prevenzione.

**BRUNO FRANCHI,** *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Presidente, vorrei rispondere ad alcune domande, ma non seguirò l'ordine di formulazione anche perché molte, sostanzialmente, sono simili mentre altre, invece, richiedono una risposta specifica. Comincerò, onorevole Duca, dal suo quesito circa il problema dei dati statistici; lei ha detto che l'aviazione turistico-sportiva e gli elicotteri sembrano avere, in proporzione, un incidentistica abbastanza elevata. Certamente, ma va anche tenuto presente che l'aviazione turistico sportiva monopolizza i

due terzi della flotta italiana; è quindi logico che il settore abbia un numero di incidenti molto elevato.

Devo altresì aggiungere che, purtroppo, manca un quadro completo del settore; infatti, non disponiamo di alcuni dati. Ad esempio, tornando al mese di agosto, siamo venuti a conoscenza per caso di alcuni eventi occorsi ad alianti. Quindi, anche se in tale settore il numero degli incidenti — ma un analogo discorso deve farsi a proposito degli inconvenienti gravi; questi ultimi, anzi, sfuggono ancora più facilmente all'individuazione — è già abbastanza elevato, esso costituisce un dato non completo perché non sempre riceviamo le segnalazioni. Lo stesso argomento vale per gli elicotteri. Inoltre riscontriamo una carenza nelle segnalazioni non soltanto sul fronte dell'aviazione turistico-sportiva o del lavoro aereo, ma anche nel settore dell'aviazione commerciale. Anche a tale riguardo, infatti, registriamo la carenza di segnalazioni: quando dicevo che di gravi eventi abbiamo saputo dai *mass media*, non facevo riferimento all'aviazione turistico-sportiva, ma ad eventi occorsi ad aeromobili dell'aviazione commerciale. Spero di aver risposto alla sua domanda, onorevole.

Quanto alla sua domanda circa i mezzi non identificati, mi riferisco agli apparecchi per il volo da diporto sportivo, cioè agli ultraleggeri, deltaplani, parapendio, eccetera...

**EUGENIO DUCA.** La domanda si riferisce anche alla circostanza che in precedenti audizioni — mi riferisco alla scorsa legislatura — è stato segnalato come in Italia, rispetto ad altri paesi, il volo turistico-sportivo è ancora molto sottodimensionato. Ecco, quindi, perché le avevo rivolto tale specifica domanda: infatti, se da noi, pur essendo così infrequente tale specifico uso del mezzo aereo, avvengono già tanti incidenti, cosa accadrebbe se dovessimo incentivarlo con misure di carattere legislativo? Anche il rischio tenderebbe ad aumentare notevolmente! Questa era la preoccupazione che volevo manifestare.

**BRUNO FRANCHI,** *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Onorevole Duca, paradossalmente è il contrario. Gli incentivi conferiti al settore, inevitabilmente, migliorano la sicurezza del volo; si potrebbe, per esempio, aumentare la professionalità dei piloti attraverso una migliore impostazione delle scuole di pilotaggio.

Il problema dell'aviazione turistico sportiva in Italia (diciamocelo chiaramente) è rappresentato, anche, dai costi. Nel nostro paese, conseguire una licenza di pilotaggio significa sostenere dei costi doppi rispetto a quelli che si riscontrano negli Stati Uniti. Teniamo presente poi che molti piloti dell'aviazione turistico-sportiva passano all'aviazione commerciale e, quindi, le scuole di pilotaggio sono strategiche perché alla fine alimentano anche l'aviazione commerciale. Ciononostante, i costi per il conseguimento della licenza di pilotaggio e per lo svolgimento di un'ora di volo sono decisamente più elevati rispetto ad altri paesi. All'estero, tra l'altro, proprio perché in alcuni casi è stata sviluppata una politica di sviluppo del comparto aviazione turistico sportiva, le flotte sono di gran lunga superiori. In Italia, se non vado errato, parliamo di circa 800 aeromobili dell'aviazione turistico sportiva; se invece guardiamo alla Francia, alla Gran Bretagna, o alla Germania, dobbiamo parlare di molte migliaia di velivoli classificabili in questo settore. Dunque, gli interventi non rischierebbero di aumentare l'incidentistica. Quest'ultima, divenendo più elevato l'uso di tali mezzi, resterebbero comunque consistente; però, aumenterebbe anche la professionalità di quanti operano nel comparto. Qualsiasi intervento diretto a sviluppare il settore andrebbe sicuramente nel senso della prevenzione e quindi della sicurezza del volo.

Quanto invece al problema della sovrapposizione delle competenze, considerato che la domanda è stata formulata, tra gli astanti, da più parlamentari, con il vostro permesso, risponderò alla fine.

Onorevole La Starza, la ringrazio per la domanda sui rapporti tra l'inchiesta penale e l'inchiesta tecnica; mi consente di

ritornare sull'argomento dei rapporti con l'autorità giudiziaria. L'inchiesta tecnica è strategica ad un fine: capire le cause dell'evento. L'obiettivo dell'inchiesta penale, invece, ha un altro scopo: incriminare qualcuno, attribuire una responsabilità. L'accertamento della causa è strumentale all'accertamento della responsabilità; non così è nell'inchiesta tecnica. L'autorità giudiziaria, inoltre, non può emanare raccomandazioni di sicurezza; accertando le responsabilità, irroga sanzioni a quanti abbiano eventualmente commesso un reato, ma non persegue fini di prevenzione. L'inchiesta della autorità giudiziaria non implica l'emanazione di disposizioni tese al miglioramento della sicurezza del volo. Ben diverso è il ruolo dell'inchiesta tecnica, la quale non è strumentale a nessun altro fine che non sia l'accertamento delle cause che hanno determinato l'evento. Tale è il limite della nostra azione: a noi non deve interessare attribuire colpe o responsabilità (nel nostro decreto è contenuta una previsione in tal senso); inoltre, la logica sottesa ai nostri compiti è quella di capire perché l'evento sia successo e, laddove sia necessario, di impartire raccomandazioni di sicurezza (come, in effetti, abbiamo fatto agli enti istituzionali al fine di prevenire l'accadimento di ulteriori eventi. Quindi, i buoni rapporti di collaborazione e di confronto stabiliti con l'autorità giudiziaria — senza cambiare i rispettivi ruoli — sono soprattutto strumentali alla prevenzione. Infatti, in tal modo evitiamo la paralisi dell'inchiesta tecnica, riusciamo a svolgere una adeguata prevenzione e inoltre riusciamo a capire perché sia successo l'evento in tempi abbastanza brevi. È importante riuscire ad ottenere dai magistrati la possibilità di accedere ai relitti e ai reperti; sicuramente ciò in passato non succedeva (o succedeva con difficoltà molto maggiori). Oggi, invece, riusciamo a gestire le inchieste ed impartire le raccomandazioni di sicurezza...

LUIGI MARTINI. Vorrei riflettessimo insieme a questo riguardo. Lei sa benissimo che la forza dell'agenzia americana

risiede nella circostanza che essa può opporre anche alla magistratura il vincolo di riservatezza cui sono astretti quando effettuano l'indagine. Sarò più chiaro: negli Stati Uniti, il comandante che ha avuto l'incidente può parlare tranquillamente con l'ispettore dell'agenzia, perché sa che neanche il magistrato può far venire meno tale vincolo. Ciò consente una efficace prevenzione in quel paese. In Italia l'ordinamento giuridico non permette di operare allo stesso modo, per cui questo vostro rapporto con la magistratura è obbligato.

BRUNO FRANCHI, *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* È previsto dal decreto...

LUIGI MARTINI. È previsto dal decreto, certamente. Ciò frena molto l'intervistato nell'evidenziare i fatti che hanno determinato l'evento. Sono intervenuto solo per chiarire questo punto.

BRUNO FRANCHI, *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Onorevole, la ringrazio per questa sua ulteriore riflessione perché mi consente di tornare sull'argomento. La sua riflessione è corretta ma lei altrettanto correttamente ha detto che sono ordinamenti diversi, quindi non è possibile fare paragoni con ordinamenti completamente diversi dal nostro. Noi ci troviamo ad operare con un certo tipo di normativa posta dal legislatore; con essa dobbiamo confrontarci.

Nelle prime audizioni della scorsa legislatura abbiamo già detto che il decreto, sotto tale aspetto (cioè quello attinente ai rapporti Agenzia-autorità giudiziaria), andava migliorato proprio per soddisfare tali esigenze, ma, unanimamente, tutti i componenti della Commissione nella precedente legislatura dissero che tali rapporti non si toccavano. A quel punto, noi abbiamo avuto un unico strumento, uno strumento necessario: trovare un *gentlemen's agreement* con l'autorità giudiziaria per poter assolvere i compiti assegnatici dal legislatore. Quindi, se vogliamo cambiare l'ordinamento, lei non deve rivolgersi

a me, onorevole Martini. Siete voi che avete lo strumento per cambiare l'ordinamento. Il legislatore, se ritiene — la sua osservazione è più che pertinente — di dover tutelare in maniera più restrittiva le fonti di informazione ai fini della sicurezza del volo, deve intervenire. Lei non deve rivolgersi a me perché parlando con me trova una porta spalancata. La riflessione investe unicamente il legislatore. Io le posso solo dire di essere d'accordo sotto tale profilo.

Però, vorrei sottolineare nuovamente un aspetto: il rapporto con l'autorità giudiziaria, al di là delle previsioni recate dal decreto e giustamente disposte dal legislatore (salvo il fatto che comunque potrebbero essere migliorate) ha consentito di raggiungere buoni risultati. Noi, proprio sulla base dell'impossibilità di una modifica alla normativa rappresentataci nella scorsa legislatura dal Parlamento, abbiamo trovato modi diversi per operare. Preciso però che siamo disponibilissimi a riaprire il confronto con la Commissione per vedere se si può intervenire ora visto che allora ci fu detto che non si poteva cambiare la situazione.

Finora abbiamo dovuto trovare il sistema per svolgere la nostra attività con le norme che avevamo a disposizione. L'unico modo era quello di confrontarsi con la magistratura, come è accaduto in occasione della giornata di studio con il Consiglio superiore della magistratura che considero strategica perché ci siamo incontrati con i magistrati inquirenti presenti in Italia. Tale confronto consente di arrivare a eseguire le nostre inchieste e realizzare quindi la prevenzione. Vogliamo modificare le norme dell'ordinamento? Noi siamo disponibili, sulla base della nostra esperienza ed anche portando l'esperienza straniera, a discuterne, ma non è una decisione che spetta all'Agenzia: spetta solamente al Parlamento che è sovrano in materia. Certamente, auspicherei un intervento del genere e anche — visto che voi non sollevate il problema — che si procedesse (anche se stiamo otte-

nendo lo stesso i risultati) a una revisione del nostro decreto per quanto riguarda i rapporti con l'autorità giudiziaria.

Un punto di partenza potrebbero essere proprio le riflessioni svolte nella giornata di studio con il Consiglio superiore della magistratura. Tra l'altro, riuscimmo allora ad ottenere una circolare del Ministero della giustizia in cui si diceva a tutte le procure della Repubblica di fare attenzione, poiché non esisteva soltanto l'inchiesta penale, ma anche l'inchiesta tecnica. Ciò in passato non era mai successo. Quindi, abbiamo avuto l'esigenza di trovare forme alternative per superare i limiti del nostro ordinamento, sempre però nel rispetto della legge.

Per quanto riguarda i rapporti con l'autorità giudiziaria, vorrei ancora aggiungere un elemento, già detto prima, che noi riteniamo altrettanto importante perché abbiamo l'impressione che qualcuno in questo settore stia 'mettendo in giro' voci distorte che non rispecchiano la realtà. Qualcuno — e qui mi riallaccio a quanto detto dall'onorevole Martini — ritiene che il buon rapporto stabilito dall'Agenzia con l'autorità giudiziaria impedisca alla fine di arrivare all'accertamento della verità perché molti hanno maggiori remore a esporre i fatti di cui siano a conoscenza.

In realtà, fermo restando quanto già detto — e cioè che può intervenire solo il legislatore —, è altrettanto vero che tali buoni rapporti istituiti con l'autorità giudiziaria consentono alla stessa, in molti casi, di inquadrare certi eventi in maniera molto più serena di quanto non succedesse prima. Ciò va a vantaggio dei piloti e degli operatori. La ragione per la quale l'Agenzia non comunica apertamente con tutto il mondo risiede nel fatto che essa non ritiene di doverlo fare: all'Agenzia interessa svolgere i propri compiti con la minore pubblicità possibile. Ad essa interessa assolvere bene i compiti che le sono stati affidati dal legislatore. Gli operatori non conoscono tale aspetto, però questa è la realtà di tutti i giorni. Infatti, il confronto con l'autorità giudiziaria consente a molti pubblici ministeri di capire come stiano

effettivamente le cose. Si evita così che vengano prese iniziative, magari sull'onda delle notizie date dai *mass media*, che alla fine nuocerebbero al sistema dell'aviazione civile. Per quanto riguarda l'autorità giudiziaria, onorevole La Starza, ho risposto alla sua domanda ? Onorevole Martini ?

**GIULIO ANTONIO LA STARZA.** Sicuramente sì. Mi ero posto solo il dubbio se l'autorità giudiziaria fosse quella primaria per le inchieste tecnico-penali; pensavo infatti che l'attività tecnica dell'Agenzia fosse conseguente a quella condotta dall'autorità penale. Chiarisco meglio: mai, credo, un'inchiesta tecnica dell'Agenzia si è conclusa prima di quella tecnico-penale del tribunale. Se quindi vogliamo che l'agenzia effettivamente eserciti un ruolo di prevenzione, credo che si potrebbe evitare, con maggiore risparmio, di inviare per il mondo i tecnici appartenenti all'Agenzia stessa. Basterebbe, infatti, affidarsi alle perizie ultimative dei tribunali e poi impartire le raccomandazioni ai piloti, alle compagnie, eccetera.

**BRUNO FRANCHI, Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.** Onorevole, mi spiace contraddirla, ma abbiamo concluso le inchieste prima dell'autorità giudiziaria. Addirittura, l'autorità giudiziaria ci ha chiesto di acquisire tutti gli elementi, le evidenze tecniche, le risultanze delle inchieste, e di trasmetterle. A questo punto, come le diamo all'autorità giudiziaria così anche dobbiamo metterle a disposizione dei cittadini. Ciò è, infatti, previsto dalla legge.

Abbiamo trasmesso pochi giorni fa alla Commissione un'inchiesta per un fatto oggetto di indagine anche da parte dell'autorità giudiziaria. Quest'ultima aspettava la nostra relazione perciò gliel'abbiamo inviata. Un altro aspetto non marginale è rappresentato dal fatto che, relativamente a eventi per i quali ci confrontiamo con l'autorità giudiziaria, abbiamo precedentemente emanato messaggi di allerta. Ciò non esclude, onorevole La Starza, che quello che lei dice sia vero, e cioè che in Italia l'inchiesta penale continui ad avere prio-

rità, ma non significa che ciò debba paralizzare l'inchiesta tecnica. Almeno sino ad oggi non è successo, in futuro non escludo che qualche pubblico ministero possa ri proporre tali problemi.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Floresta, relativa all'incremento del budget, mi verrebbe da dire che ci rimettiamo al buon cuore del Parlamento !

**ILARIO FLORESTA.** Cerchiamo di essere seri !

**BRUNO FRANCHI, Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.** Certo, la mia era soltanto una battuta.

**ILARIO FLORESTA.** La mia era una domanda seria: lei parla di un incremento necessario al buon funzionamento. Dovremmo conoscere l'importo.

**BRUNO FRANCHI, Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.** Mi scusi, onorevole, la mia era soltanto una battuta. Per quanto riguarda le cifre abbiamo visto che, purtroppo, occorre sempre confrontarsi con le altre esigenze dello Stato, ma bisogna ragionare in termini di 15-20 miliardi all'anno per l'Agenzia.

**ILARIO FLORESTA.** 15-20 miliardi significa il 25 per cento in più.

**EUGENIO DUCA.** Presidente Franchi, stava rispondendo riguardo ai velivoli non identificati.

**BRUNO FRANCHI, Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.** Mi scusi, onorevole Duca, pensando ad altri aspetti ho sorvolato sulla sua domanda. Quando parlavo di mezzi non identificati che volano nel nostro territorio mi riferivo esclusivamente al settore del volo da diporto sportivo (deltaplani, ultraleggeri, parapendio), non a quello degli aeromobili. La legge n. 106 del 1985, istitutiva di tale tipologia di mezzi, con il relativo regolamento di attuazione, prevede che i mezzi debbano essere identificati presso

l'Aero Club d'Italia. Alcuni proprietari, purtroppo, non lo fanno in quanto i mezzi si sono evoluti e, in alcuni casi, hanno superato il peso previsto dalla legge (questo ci è stato detto dagli operatori). Non è facile tenere sotto controllo tale tipologia di mezzi che circolano senza risultare in alcun registro matricolare. Faccio riferimento esclusivamente al settore del volo da diporto sportivo, soprattutto agli ultraleggeri in quanto i deltaplani e i parapendio sono a tutti gli effetti mezzi sportivi non equiparabili ad un aeromobile. L'ultraleggero è in realtà un aeromobile che però, per una *fictio juris*, per volontà del legislatore, è stato sottratto al codice della navigazione e — direi giustamente — assoggettato ad una normativa semplificata che, in quanto tale, se da un lato ha consentito lo sviluppo considerevole del settore, a molti giovani di avvicinarsi a questo comparto e di rimpolpare un po' il settore dell'aviazione in senso lato turistico-sportiva, dall'altro presenta alcune lacune.

GIULIO ANTONIO LA STARZA. Professor Franchi, quando lei parla di mezzo non identificato si riferisce solo alla marca di immatricolazione, cioè alla targa del velivolo, non a oggetti volanti che devono essere identificati (altrimenti dovremmo controllare tutte le automobili che percorrono le autostrade) ?

BRUNO FRANCHI, *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*. Faccio riferimento agli ultraleggeri che sono privi di targa — secondo l'espressione che lei ha usato — e, come mi suggerisce il generale Battisti, di piloti forniti del necessario attestato (ma l'onorevole Duca mi aveva posto una domanda specifica sui mezzi).

Vorrei ora svolgere alcune considerazioni riguardo ad una questione posta da alcuni commissari inerente ai rapporti con l'ENAV, l'ENAC e alla mancata conclusione del protocollo con l'ENAC. La ripartizione dei compiti è molto chiara a tutti: non vi sono sovrapposizioni di competenze in alcun modo. L'Agenzia sa qual è il suo compito: come prevede la legge — l'ho

detto prima —, svolgere inchieste tecniche nel caso di incidenti e inconvenienti...

LUIGI MURATORI. Gravi.

BRUNO FRANCHI, *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*. No, mi dispiace, onorevole Muratori. L'articolo 1 menziona incidenti e inconvenienti, poi viene ulteriormente ribadito che in caso di inconvenienti gravi vi è l'obbligo di svolgere un'inchiesta. L'articolo 1 del decreto legislativo n. 66 del 1999 così reca: « è 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 ».

LUIGI MURATORI. Lo conosco.

BRUNO FRANCHI, *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*. Viene poi ribadito e ulteriormente specificato, nella parte modificativa del codice della navigazione, che nel caso di inconvenienti gravi vi è l'obbligo di svolgere un'inchiesta. Le ripartizioni di competenze, quindi, sono chiare. Un altro compito dell'Agenzia è quello relativo all'attività di studio e di indagine: analizzare le problematiche e avanzare proposte. L'Agenzia non è un ente di gestione del sistema dell'aviazione civile e non invia — rispondo in parte anche all'onorevole Martini — disposizioni ai vettori.

LUIGI MARTINI. Questo lo sapevo, la mia domanda era un'altra: come si coordina l'Agenzia con l'ENAC ?

BRUNO FRANCHI, *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*. Certo, non spetta all'Agenzia inviare disposizioni agli operatori in quanto — ribadisco — la gestione dell'intero sistema dell'aviazione civile fa capo sostanzialmente a tre soggetti: ENAC, ENAV e Aero Club d'Italia, nell'ambito delle rispettive competenze. L'Agenzia è terza. Innanzitutto, essa è un ente investigativo (ho già

parlato delle inchieste) che svolge anche attività di studio e di indagine. Si tratta, quindi, di un’azione di prevenzione di tipo reattivo (con le inchieste) e di tipo proattivo (nel caso delle attività di studio e di indagine). Non esiste una sovrapposizione di competenze. I problemi spesso si registrano, più che sul piano oggettivo, su quello soggettivo. Con l’ENAV siamo riusciti a chiudere in poco tempo (due giorni) un protocollo di intesa strategico sotto il profilo della comunicazione dell’evento.

Lo stesso discorso vale per l’aeronautica, mentre per quanto riguarda i vigili del fuoco essi costituiscono un soggetto non aeronautico, ma altrettanto importante. Nei confronti dell’ENAC l’iniziativa fu presa innanzitutto dall’Agenzia nell’ottica di sviluppare una collaborazione, fermi restando i rispettivi ruoli istituzionali, con tutti i soggetti del comparto aeronautico. L’Agenzia sviluppò la prima bozza del protocollo e lei, onorevole, sicuramente se lo ricorda in quanto era presente alla riunione. L’iniziativa è stata lasciata cadere dall’ENAC, non dall’Agenzia, che invece l’ha riproposta anche in tempi brevi. Il protocollo che poi ci è stato riproposto dall’ENAC, che è completamente diverso da quello da noi elaborato e che, in qualche maniera, va a sindacare sulla nostra operatività addirittura prevedendo la possibilità di verificare in anticipo l’esito delle inchieste (mentre vige il segreto d’ufficio), ci ha lasciato un po’ perplessi. Ciò non significa che non siamo aperti al dialogo con l’ENAC. Abbiamo instaurato un confronto con le strutture operative (mi riferisco direttamente alla direzione generale ENAC e in particolare alla struttura che si occupa della sicurezza del volo, non alla periferia): noi inviamo raccomandazioni di sicurezza alle strutture operative e abbiamo avuto anche confronti a tavolino, per esempio, sui messaggi di allerta che abbiamo emanato.

Dato che mi sembra che tale questione interessi, giustamente, l’intera Commissione, devo dire che abbiamo problemi più con il *management* dell’ENAC che con la sua struttura. Non vorrei entrare nel merito di un’organizzazione interna che non

è quella dell’Agenzia, posso rilevare soltanto i nostri problemi. Ad esempio, il direttore di aeroporto (contrariamente a quanto previsto dalla legge), purtroppo, non ci segnala gli eventi o lo fa con molto ritardo. Abbiamo constatato ciò e lo abbiamo subito comunicato all’ENAC, in quanto appena notiamo i problemi, proprio al fine di svolgere una azione preventiva, onorevole Martini, onorevole Muratori, li segnaliamo all’ENAC. Nell’ambito delle direzioni di aeroporto, infatti, non vi è dialogo tra gli ex-ingegneri RAI e i direttori di aeroporto. Paradossalmente questo è ciò che accade e lo viviamo sulla nostra pelle tutti i giorni.

Il mese di agosto, da tale punto di vista, per noi è stato drammatico: abbiamo aperto 14 o 15 inchieste. Accade infatti che l’operatore segnala l’evento all’ex-ingegnere RAI, ma non fa altrettanto con la direzione di aeroporto, e perciò quest’ultima non ci comunica alcunché. Successivamente l’ex-ingegnere RAI autorizza la rimozione dell’aeromobile, mentre l’unico soggetto che, in caso di inchiesta, può fornire tale autorizzazione è l’Agenzia in quanto deve evitare che vadano persi gli elementi utili. Esiste, quindi, un problema di comunicazione, ma noi siamo aperti e disponibili a confrontarci — lo abbiamo detto in tutti i modi all’ENAC e recentemente l’ho detto al presidente Roma — e a trovare una soluzione. Con le strutture tecniche riusciamo a dialogare e ciò, ai fini della prevenzione, è fondamentale.

Abbiamo detto più volte che vogliamo concludere il protocollo che, fermi restando i rispettivi ruoli istituzionali, ci sarebbe utile anche sotto un altro profilo: al fine di uniformarci a ciò che succede all’estero, dove l’autorità investigativa e chi si occupa della gestione dialogano e collaborano. Ci farebbe comodo, in più di un’inchiesta, poterci avvalere della collaborazione dei tecnici ENAC, senza che ciò vada ad inficiare le decisioni dell’Agenzia sull’accertamento delle cause. Nel protocollo avevamo rappresentato ciò, però mai nessuno ci ha fornito una risposta. Non posso che ribadire che da parte dell’Agenzia vi è la massima disponibilità a dialogare, relativamente

mente a questioni oggettive, conoscendo i nostri compiti e quelli dell'ENAC. Non ci siamo mai permessi di interferire sulle competenze dell'ENAC, in quanto non siamo un soggetto di gestione del settore aviazione civile: noi non inviamo le raccomandazioni di sicurezza e i messaggi di allerta nei confronti non degli operatori, ma delle istituzioni, poiché queste ultime gestiscono il comparto.

Recentemente, abbiamo trasmesso un insieme di messaggi di allerta relativamente a eventi che hanno coinvolto aereomobili dell'aviazione commerciale. Successivamente, l'istituzione che ha ricevuto i nostri provvedimenti — ciò è previsto anche dalla legge — deve valutare se dare attuazione alla raccomandazione o al messaggio di allerta. Il compito dell'Agenzia si ferma nel momento in cui individua le cause e rappresenta le problematiche al Parlamento. L'istituzione preposta alla gestione deve decidere, in totale autonomia, se una raccomandazione o un messaggio di allerta debba essere applicato.

L'Agenzia ha perfettamente chiari i propri compiti che non si confondono assolutamente con quelli degli altri soggetti, meno che mai con l'ENAV, con il quale non vi è un problema di sovrapposizione di competenze, come non vi è con l'ENAC. Per noi — e lo dico con grande sincerità — non avere concluso il protocollo con l'ENAC rappresenta un grande cruccio, in quanto esso rappresenta il primo soggetto con il quale avremmo voluto concludere un protocollo. Tutte le lettere che abbiamo inviato all'ENAC, sollecitando una risposta sul protocollo, sono rimaste purtroppo inattese. Durante convegni e occasioni pubbliche ci viene sempre detto di essere prossimi alla conclusione del protocollo, ma, alla prova dei fatti, ciò non avviene mai. Anche le audizioni che noi svolgiamo con gli operatori non sono finalizzate a interferire con l'attività dell'ENAC o con l'attività degli operatori stessi: permettono soltanto all'Agenzia, fermi restando i compiti che il legislatore le ha assegnato, di capire come tali soggetti si organizzino sotto il profilo della sicurezza. Noi, quindi, ci occupiamo

dell'aspetto *safety*, per poi presentare al Parlamento gli elementi di cui siamo venuti a conoscenza. Riguardo ai rapporti con l'ENAC penso di avere fornito una risposta abbastanza esauriente.

Per quanto riguarda i dati che diversi parlamentari mi hanno chiesto (noi siamo operativi da un anno) — come ha giustamente detto l'onorevole Pasetto — si tratta di dati quantitativi. Abbiamo un problema e non lo nascondo: per poter rapportare la situazione italiana con quella dei paesi esteri, anche in termini percentuali, abbiamo bisogno di avere i dati sulla mole di attività (ore di volo e numero di atterraggi effettuati in Italia) per predisporre una parametrizzazione. Non siamo mai riusciti a ottenere tali dati dalle istituzioni che li possiedono in quanto anch'esse sono in difficoltà e li pubblicano sempre con molto ritardo. Ho letto in questi giorni, per esempio, i dati sul traffico pubblicati dall'ENAC che — se non vado errato — fanno riferimento al 1999. Esiste dunque uno sfasamento temporale. Per elaborare un rapporto con gli altri paesi, sempre che ciò sia possibile in quanto spesso i parametri di valutazione divergono, abbiamo bisogno di avere tali ulteriori elementi.

Per non essere statisticamente dipendenti da altri soggetti, stiamo organizzando incontri con gli operatori in modo da ottenere direttamente da loro i dati che ci permettano successivamente di disporre di parametri migliori.

LUIGI MARTINI. Con quali risultati?

BRUNO FRANCHI, *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Gli incontri con gli operatori sono stati senz'altro positivi, in quanto abbiamo ottenuto proprio gli elementi che cercavamo senza interferire con le competenze dell'ENAC. In una seconda tornata di incontri abbiamo deciso, in alcuni casi, di semplificare la prassi spedendo agli operatori alcuni moduli con richieste di tipo statistico, chiedendogli di restituirceli. Abbiamo chiesto anche il tipo di apparati di registrazione dei dati presenti a bordo — *flight recorder* — allo scopo di acquisire gli

apparati di transcodifica dei registratori di bordo. Infatti riteniamo fondamentale che il nostro paese, tra i più importanti al mondo dal punto di vista economico, non sia più dipendente da altri paesi per la transcodifica dei registratori di bordo degli aeromobili, come accadeva in passato. Questo progetto costituisce un punto fermo dell'agenzia e per esso è previsto un consistente investimento finanziario. Fra l'altro, abbiamo chiesto all'ENAC quali fossero le sue esigenze, sotto questo profilo, in maniera tale da poter mettere a disposizione di tale ente i nostri apparati, qualora ne avesse la necessità, in un'ottica di sinergia fra le istituzioni dello Stato.

**LUIGI MARTINI.** Chiedo scusa, siccome anche l'ENAC si sta dotando delle stesse apparecchiature, al fine di evitare degli sprechi non sarebbe opportuno un coordinamento? Mi rendo conto dei cattivi rapporti...

**BRUNO FRANCHI,** *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Non ho parlato di cattivi rapporti...

**LUIGI MARTINI...** diciamo allora dei rapporti complessi, però ciò andrebbe risolto proprio al fine di ottenere una sinergia; non trova?

**LUCIANO BATTISTI,** *Componente il collegio dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Noi avremmo una primogenitura, in quanto già nel primo bilancio di previsione era prevista una somma per l'acquisizione degli apparati di transcodifica (il ritardo nell'acquisizione di tali apparati è dovuto alla mancata sistematizzazione dell'Agenzia nella sua sede definitiva), comunque non è un discorso di primogenitura, ma è più logico che tali apparati siano collocati in posizione di terzietà nell'Agenzia; inoltre, ciò è già stato segnalato all'ENAC, proprio al fine di evitare duplicazioni di apparati.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Franchi, il dottor Perna, il comandante Lodi e il generale Battisti: i punti emersi dalla discussione sono sostanzialmente quelli che il professor Franchi aveva già

anticipato nella sua relazione, cioè un problema di comunicazione degli eventi, un problema di finanziamento e, infine, l'annoso problema dei rapporti con l'ENAC; vi sono state anche alcune richieste in merito all'aggiornamento della normativa.

**LELLO DI GIOIA.** Chiedo scusa, presidente Franchi, lei non ha risposto alla mia domanda in ordine alle cause che hanno provocato gli incidenti, mentre proprio questo è il ruolo dell'Agenzia, cioè un ruolo investigativo e di prevenzione.

**BRUNO FRANCHI,** *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Onorevole Di Gioia, le chiedo scusa per non aver risposto alla sua domanda. Le cause degli incidenti sono purtroppo quelle che si riscontrano a livello internazionale.

Nell'aviazione turistico-sportiva, per esempio, è fortemente prevalente – nell'ordine di oltre il 70 per cento – il fattore umano; ciò dipende dall'addestramento dei piloti e dalla loro formazione.

Nel settore elicotteristico i problemi sono molteplici; tra questi, il fattore umano – con una percentuale che va oltre il 50 per cento – e i fattori operativo-ambientali. Tra questi ultimi vanno evidenziati i numerosi incidenti provocati dai cavi (elettrici e telefonici) verificatisi in situazioni di spegnimento di incendi o di soccorso a persone in difficoltà in montagna; su tale problema, come ho già detto, è auspicabile l'intervento del legislatore. Occorre tenere presente, inoltre, che molto spesso la situazione ambientale influisce anche sotto il profilo meteorologico. A volte gli elicotteristi sono costretti ad operare in pessime condizioni meteorologiche (è il caso dell'ultima inchiesta che vi abbiamo trasmesso in cui un elicottero, durante un intervento su una pista di sci, a causa delle cattive condizioni atmosferiche, ha avuto un incidente fortunosamente risoltosi senza vittime; questo costituisce, fra l'altro, uno di quei casi in cui l'Agenzia ha concluso l'inchiesta prima dell'autorità giudiziaria).

Il comparto dell'aviazione commerciale – aerei di linea, charter, non aerotaxi – ha interessato l'agenzia soltanto per quanto

concerne gli inconvenienti gravi (i mancati incidenti); in questo comparto, esistono diversi aspetti che stiamo valutando. Tra questi, uno è quello degli *airprox* (sottoseparazioni tra aeromobili in volo); in merito a tale aspetto stiamo cercando di acquisire dei dati esatti, perché le comunicazioni di *airprox* da parte delle compagnie aeree non vengono trasmesse all'agenzia, ma vengono trasmesse all'ENAC e all'ENAV; soltanto due compagnie trasmettono alla nostra agenzia le comunicazioni di *airprox*. Il problema degli *airprox* è molto delicato. Tra l'altro, siamo stati presenti in riunioni a livello internazionale al fine di giungere ad una classificazione degli *airprox*, perché purtroppo molte volte si stigmatizzano eventi che poi, una volta accertati i fatti, si risolvono con un nulla di fatto perché risulta che non vi è stato alcun rischio di collisione.

Da questo punto di vista, è molto importante disporre di una classificazione uniforme degli *airprox* a livello internazionale, ed è quello che l'Agenzia sta cercando di fare confrontandoci, ad esempio, con Eurocontrol e con l'ENAV, al fine di disporre di dati statistici uniformi. Infatti, riteniamo assurdo che in sede di Commissione parlamentare, con riferimento allo stesso oggetto, l'Agenzia per la sicurezza del volo e l'ENAV forniscano dei dati diversi. Questa diversità di dati dipende, non solo per quanto ci riguarda, dal fatto che non ci vengono comunicati tutti gli eventi, ma anche dall'esistenza di parametri diversi. Questo non è un problema esclusivamente italiano, ma riguarda anche gli altri paesi, e infatti si sta cercando di giungere a disporre di una parametrazione comune, soprattutto nell'interesse dei cittadini. Anche in questo settore — aviazione commerciale — il fattore umano risulta essere prevalente come causa di incidenti, anche se ci sono stati degli eventi che ci preoccupano — si tratta di casi in cui l'Agenzia è intervenuta con messaggi di allerta — sotto il profilo tecnico-

manutentivo; nel settore, sono questi gli aspetti su cui al momento l'Agenzia sta polarizzando l'attenzione.

**LELLO DI GIOIA.** Per esempio, le ore di volo dei piloti tendono ad aumentare...

**BRUNO FRANCHI,** *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Logicamente, l'attività di volo è incrementata fortemente.

**LELLO DI GIOIA.** E per quanto riguarda le ore di volo di servizio ?

**BRUNO FRANCHI,** *Presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.* Anche in questo caso stiamo cercando di avere dei dati dalle istituzioni preposte al settore in modo da disporre dei parametri corretti per i nostri dati statistici.

In tema di *airprox* volevo aggiungere che, innanzitutto, tale situazione si verifica quando il pilota ritenga che ci sia stata una sottoseparazione tra gli aeromobili in volo; gli *airprox* sono aumentati nel tempo perché, da un lato, è aumentato in maniera consistente il trasporto aereo, dall'altro, a differenza del passato, sono stati installati a bordo degli aeromobili gli apparati di anticollisione: i TCAS. Quindi, tutto deve essere parametrato correttamente, tenendo conto anche dei nuovi sviluppi tecnologici intervenuti a bordo degli aeromobili.

**PRESIDENTE.** Ringrazio ancora una volta i rappresentanti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e dichiaro chiusa la seduta.

**La seduta termina alle 11.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

---

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la stampa  
il 12 ottobre 2001.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*14STC0000640\*