

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. Il decreto legislativo n. 66/1999 è stato successivamente modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 189, che ha dato attuazione al riordino previsto dall'art. 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133¹.

L'ANSV 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 l'unica istituzione aeronautica sottratta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; essa è infatti posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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.

¹ Per le novità introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 189/2010 si rimanda al *Rapporto informativo sull'attività svolta dall'ANSV - Anno 2010*.

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. 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 [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 ad essa assegnato.

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 regolamento UE n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio

Il 2011 è stato l'anno di prima applicazione del 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, che ha abrogato la direttiva 94/56/CE e tacitamente quelle norme dell'ordinamento interno non più in linea con quelle del medesimo regolamento UE.

Esso ha introdotto significative novità in materia di inchieste di sicurezza, alcune delle quali riguardano il delicato aspetto del coordinamento tra l'inchiesta di sicurezza e quella dell'autorità giudiziaria².

In particolare, si segnala che il regolamento UE in questione ha dettato disposizioni in materia di accertamenti tecnici non ripetibili e ha previsto che, nel caso in cui l'autorità giudiziaria disponga il sequestro di eventuali prove, l'investigatore incaricato dell'autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile abbia comunque accesso immediato ed illimitato alle stesse, con possibilità di utilizzarle.

Già nel corso del 2011 si è potuto constatare che proprio in relazione a queste ultime novità si incontrano le maggiori difficoltà sul piano applicativo, per cui l'ANSV ha avviato una serie di iniziative per sensibilizzare l'autorità giudiziaria sulle novità introdotte dal regolamento UE n. 996/2010 e per diffonderne la conoscenza.

Nel 2011, d'intesa e con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono state avviate le iniziative necessarie per dare attuazione agli articoli 21 (Assistenza alle vittime di incidenti aerei e ai loro familiari) e 23 (Sanzioni) del regolamento UE in questione.

² Per un'estesa analisi delle novità introdotte dal regolamento UE n. 996/2010 si rimanda al *Rapporto informativo sull'attività svolta dall'ANSV - Anno 2010*.

3. Insediamento dei nuovi organi dell'ANSV

Perfezionatasi la procedura di nomina dei nuovi organi dell'ANSV, è terminata la fase di commissariamento seguita alla conclusione del mandato dei precedenti organi.

La riunione di insediamento degli organi dell'ANSV, che risultano così costituiti, si è tenuta il 7 luglio 2011:

Presidente: prof. Bruno Franchi;

Collegio: com.te Cesare Arnaudo, prof. Michele Gasparetto, prof.ssa Elda Turco Bulgherini;

Collegio dei revisori dei conti: dott. Roberto Ferranti (presidente), dott.ssa Maria Teresa Mazzitelli (componente effettivo), dott.ssa Mara Meacci (componente supplente), prof. Roberto Serrentino (componente effettivo).

Nella stessa riunione di insediamento, il Collegio ha deliberato la nomina, da parte del Presidente, del *Direttore generale*, nella persona del Dott. Corrado Santoloci.

Alla data di deliberazione del presente *Rapporto informativo* (29 marzo 2012) non risultava ancora firmato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo agli emolumenti spettanti agli organi dell'ANSV.

4. Ulteriori informazioni

Il presente *Rapporto informativo*, deliberato dal Collegio dell'ANSV, è stato predisposto in ossequio alle disposizioni di legge.

Esso fa il punto sull'attività svolta dall'ANSV nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2011 e sul livello generale di sicurezza dell'aviazione civile in Italia, così come previsto dall'art. 4, comma 5, del regolamento UE n. 996/2010.

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.

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA DELL'ANSV

PAGINA BIANCA

1. Considerazioni generali

Anche nel 2011 - nonostante le crescenti difficoltà correlate alla forte situazione di sott'organico ed alle limitate risorse economiche disponibili - l'ANSV ha assolto con professionalità e continuità i propri compiti di istituto, facendosi anche parte attiva nel coordinare apprezzate iniziative di rilevanza internazionale finalizzate ad assicurare una più efficace azione di prevenzione nel campo dell'aviazione civile.

Purtroppo - come rappresentato all'Amministrazione vigilante anche nella relazione illustrativa al bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario dell'anno 2012 - la criticità delle risorse finanziarie disponibili e l'impossibilità, per i vincoli di legge, di completare l'organico del personale tecnico investigativo nonché di assicurare il necessario turnover di quest'ultimo rischiano di compromettere fortemente l'azione dell'ANSV, con ricadute negative sul piano della prevenzione degli incidenti aerei e dell'immagine dello Stato italiano in ambito internazionale e comunitario. Ciò potrebbe determinare anche l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia da parte della Commissione europea per violazione dell'ordinamento comunitario. L'art. 4, comma 6, del regolamento UE n. 996/2010 prescrive infatti quanto segue: «L'autorità investigativa per la sicurezza è dotata dal rispettivo Stato membro dei mezzi necessari per adempiere alle sue responsabilità in completa indipendenza e deve poter ottenere a tal fine sufficienti risorse. In particolare: [omissis] d) l'autorità investigativa per la sicurezza è dotata di un bilancio che le consente di svolgere le sue funzioni».

2. ICAO Coordinated Validation Mission (ICVM)

Dal 7 all'11 novembre 2011 l'Italia ha accolto il team ICAO³ Coordinated Validation Mission (ICVM), che ha verificato lo stato di attuazione degli impegni assunti per la chiusura dei *finding* evidenziati a conclusione dell'*audit* 2006 al sistema aviazione civile italiano⁴.

Tale verifica ha interessato anche l'ANSV per quanto concerne l'applicazione dell'Allegato 13 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale ed i relativi Doc ICAO.

In occasione del *debriefing* relativo all'ICAO Coordinated Validation Mission (ICVM), tenutosi il 16 novembre 2011, il *team leader* della Missione ha espresso pubblicamente parole di apprezzamento per l'attività e il funzionamento dell'ANSV. In particolare, grazie alle misure adottate direttamente dall'ANSV dopo l'*audit* ICAO del 2006 e grazie agli interventi del legislatore comunitario con il

³ L'ICAO (International Civil Aviation Organization) è un'agenzia specializzata dell'ONU.

⁴ Al riguardo, si veda il *Rapporto informativo sull'attività svolta dall'ANSV - Anno 2006*.

regolamento UE n. 996/2010, l'ordinamento italiano risulta sostanzialmente in linea con le previsioni dell'ICAO in tema di inchieste di sicurezza.

Forte preoccupazione ha manifestato però l'ICAO per la criticità di risorse umane e finanziarie a disposizione dell'ANSV.

3. I dati del *Rapporto informativo 2011*

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

Nel 2011 è andato a regime il nuovo sistema di classificazione degli eventi di interesse per la sicurezza del volo segnalati all'ANSV, che è in linea con gli orientamenti internazionali in materia. Tale sistema consente, da un lato, di standardizzare quanto più possibile l'identificazione degli eventi in ambiti omogenei e poterne quindi aggregare la raccolta su base statistica, dall'altro, di individuare con sempre maggior precisione gli eventi da approfondire preliminarmente per appurare se si tratti di inconvenienti o di inconvenienti gravi. Esso inoltre favorisce l'effettuazione di un'attività di studio su eventi che presentino carattere di ripetitività.

4. Profili organizzativi e finanziari

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

Il personale in servizio al 31.12.2011 ammontava complessivamente a 24 unità, su un totale complessivo di 39 unità previsto dalla dotazione organica. Di queste 24 unità di personale (che allo stato attuale non comprendono dirigenti), 9 sono tecnici investigatori (su un totale di 12 previsti

dalla dotazione organica). Cinque di questi tecnici investigatori, se non interverranno provvedimenti legislativi in deroga a favore dell'ANSV, lasceranno il servizio entro il 2014 per il raggiungimento dei limiti di età. La situazione si presenta dunque fortemente critica e preoccupante.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, va segnalato che nel 2011 il totale dei trasferimenti dallo Stato si è attestato a 2.620.470 euro (di cui 2.295.902 euro per spese obbligatorie e 324.568 euro per spese di funzionamento), rispetto ai 5.164.568 euro del 2001.

Le proiezioni finanziarie allegate al bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario dell'anno 2012 evidenziano la gravità della situazione finanziaria in conseguenza dell'assottigliarsi progressivo del contributo dello Stato. Il sostentamento dell'ANSV è assicurato solo grazie alla riserva rappresentata dall'avanzo finanziario, accumulato negli esercizi precedenti per effetto del pesante sott'organico, che, ovviamente, è una risorsa sempre più limitata. Si pensi che nel 2011 è stato necessario ricorrere ad un prelievo di oltre 1,2 milioni di euro dal suddetto avanzo finanziario per conseguire il pareggio di bilancio.

In particolare, pur avendo l'ANSV contenuto il più possibile le proprie spese, come attestato anche dagli organi di controllo, sussiste una sperequazione eccessiva tra costi e proventi, che rischia di compromettere il regolare svolgimento dell'attività investigativa ed il necessario aggiornamento tecnologico dei laboratori di cui l'ANSV si è dotata.

Al fine di evitare penalizzazioni all'assolvimento dei compiti di istituto dell'ANSV ed assicurare il pieno rispetto del dettato internazionale e comunitario in materia di inchieste di sicurezza diventa quindi improcrastinabile un intervento del legislatore nazionale, che favorisca il rapido completamento degli organici dell'ANSV, l'avvicendamento del personale cessato dal servizio e l'adeguamento delle risorse finanziarie.

5. I rapporti con le istituzioni italiane

Il 24 marzo 2011 il Ministero degli affari esteri-Unità di crisi (MAE-UC) e l'ANSV hanno firmato, alla Farnesina, un protocollo d'intesa per assicurare, per quanto di rispettiva competenza, una migliore tutela dei cittadini italiani nel caso di incidenti aerei all'estero. Il protocollo prevede, in particolare, uno scambio tempestivo di informazioni tra il MAE-UC e l'ANSV nel caso di incidenti/inconvenienti gravi occorsi all'estero ad un aeromobile immatricolato in Italia o esercito da una impresa con sede legale in Italia, di incidenti aeronautici occorsi all'estero di interesse per la tutela dei cittadini italiani, o quando si valuti che sussistano ragionevoli motivi per ipotizzare la presenza di connazionali a bordo di un aeromobile straniero incidentato. Lo stesso protocollo

prevede anche l'organizzazione di incontri tecnici per l'approfondimento di problematiche di reciproco interesse e la promozione di specifiche iniziative di coordinamento e collaborazione operativa di mutuo interesse.



La firma del protocollo d'intesa tra l'ANSV e il MAE-UC: il Prof. Bruno Franchi (a sinistra) con il Ministro plen. Fabrizio Romano (a destra).

Nel corso del 2011 sono stati anche rinnovati due protocolli d'intesa già in essere: quello tra l'ANSV e l'Aeronautica militare e quello tra l'ANSV ed il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto. Proprio in attuazione di quest'ultimo protocollo, l'ANSV, anche nel 2011, ha contribuito alla formazione del personale del Corpo delle Capitanerie di porto, ospitando i frequentatori del corso per coordinatore di operazioni SAR (Search and Rescue) marittime.

Sono stati inoltre avviati contatti con il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri e con il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco per la firma di altrettanti protocolli d'intesa, finalizzati anche a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 12, comma 3, del regolamento UE n. 996/2010, il quale dispone la conclusione di accordi preliminari tra le autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile e le altre autorità che possano essere coinvolte nelle attività connesse con le inchieste di sicurezza.

Nell'ambito di quanto previsto dal protocollo tecnico tra l'ANSV e l'ENAV SpA, si sono tenuti, nel corso dell'anno di riferimento, alcuni incontri tecnici finalizzati all'approfondimento di alcune criticità ricorrenti relative ai servizi della navigazione aerea individuate dall'ANSV

nell'assolvimento dei propri compiti di istituto. Tali incontri hanno consentito di ottimizzare lo scambio di informazioni e di incentivare - nel rispetto dei rispettivi compiti - le sinergie per rendere ancora più efficace l'attività di prevenzione.



Incontri tecnici ANSV-ENAV SpA: il primo incontro (nella foto) si è tenuto il 13 aprile 2011.

6. I rapporti con le istituzioni straniere e la partecipazione ai consessi internazionali

L'ANSV, nel 2011, ha mantenuto pressoché quotidianamente rapporti di collaborazione internazionale, in particolare con le omologhe autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile. Essa ha inoltre partecipato a consessi ed eventi internazionali di interesse per la sicurezza del volo. Si segnala, in particolare, quanto segue:

- la partecipazione alle riunioni dell'ENCASIA⁵ ed a quelle di due dei quattro gruppi di lavoro costituiti da quest'ultimo (il *working group* "Training of investigators" ed il *working group* "Inventory of best practices of investigation in Europe"); a partire dal 2012 è prevista la partecipazione anche alle riunioni del neocostituito *working group* "Peer reviews";
- la partecipazione, presso l'EASA⁶, al "First Meeting of the Network of Analysts (NoA)"⁷;

⁵ Per le competenze dell'ENCASIA (European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities) si veda l'art. 7 del regolamento UE n. 996/2010.

⁶ Per le competenze dell'EASA (European Aviation Safety Agency), la cui sede è a Colonia (Germania), si veda l'art. 17 del regolamento CE n. 216/2008.

⁷ Il NoA ha come obiettivo la condivisione dei risultati dell'attività degli analisti operanti in Europa specializzati nel campo della sicurezza del volo, così da agevolare l'identificazione dei fattori di rischio attraverso l'incremento dei dati disponibili.

- la partecipazione all'ECAC⁸ ACC “Thirty sixth meeting of the Group of Experts on Accident Investigation” tenutosi a Dublino;
- la partecipazione, presso l'EASA, all'EFRPG (European Flight Recorders Partnership Group), che ha l'obiettivo di fornire in materia di apparati di registrazione indicazioni e suggerimenti condivisi alle autorità competenti per la relativa regolamentazione;
- la partecipazione all'ICAO “Asia and Pacific Regional Accident Investigation Workshop” tenutosi a Singapore, nel corso del quale l'ANSV, in accordo con quanto richiesto dagli organizzatori dell'evento, ha dato il proprio contributo di esperienza presentando, nell'ambito della sessione dedicata alle *sea search operations*, i risultati delle attività di ricerca e di recupero in acque profonde condotte in occasione dell'incidente occorso il 6 agosto 2005 all'ATR 72 marche TS-LBB;
- la partecipazione, presso Eurocontrol, al “Seminar on laser interference in aviation”;
- la partecipazione all'EASA Safety Conference “Staying in Control - Loss of Control (LoC) - Prevention and Recovery”.

Il 14 dicembre 2011, l'ANSV ha ricevuto, in visita istituzionale, una rappresentanza della neocostituita autorità investigativa dello Stato albanese preposta allo svolgimento delle inchieste di sicurezza sugli incidenti e sugli inconvenienti occorsi agli aeromobili dell'aviazione civile (OKIIA). La delegazione albanese era guidata dal Direttore Ing. Arben Xhiku e composta da tutti i membri del relativo *board*. Durante la visita è stata fatta una presentazione dettagliata dell'attività dell'ANSV, integrata con la visita ai laboratori tecnici di cui quest'ultima dispone.



Visita istituzionale dell'OKIIA: a sinistra, il Direttore di quest'ultima stringe la mano al Presidente dell'ANSV; a destra, la delegazione albanese con alcuni dipendenti dell'ANSV.

⁸ L'ECAC (European Civil Aviation Conference) è una organizzazione intergovernativa istituita nel 1955.