

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. LXXV
n. 2

RAPPORTO

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO

(Anno 2000)

(Articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66)

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

—————
Comunicato alla Presidenza il 28 gennaio 2002
—————

ANNO 2000
RAPPORTO INFORMATIVO SULL'ATTIVITA' SVOLTA DALL'AGENZIA
(predisposto ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera b, d.lgs. n. 66/1999)

deliberato nella riunione del Collegio del 28 marzo 2001

Sommario

Premessa

Parte prima – La situazione organizzativa dell'Agenzia

1. Gli obiettivi dell'Agenzia
2. L'operatività dell'Agenzia
 - 2.1. La sede
 - 2.2. Il reclutamento del personale e l'applicazione del contratto ENAC
 - 2.3. I regolamenti per il funzionamento dell'Agenzia
 - 2.4. I rapporti con l'autorità giudiziaria
 - 2.5. Gli stanziamenti di bilancio
3. Definizione di una strategia comune nel campo della sicurezza del volo

Parte seconda – L'attività istituzionale

1. Considerazioni introduttive
2. L'attività di studio e di indagine
 - 2.1. Gli incontri con le imprese di navigazione aerea, di lavoro aereo ed aeroportuali
 - 2.2. Altre iniziative
3. Le inchieste
4. Il volo da diporto o sportivo

PREMESSA

Il presente Rapporto informativo, deliberato dal Collegio dell'Agenzia nella riunione del 28 marzo 2001, è predisposto in ossequio al disposto di cui all'art. 6, comma 2, lettera *b*, d.lgs. 25 febbraio 1999, n. 66.

Per completezza informativa è parso opportuno estendere il periodo preso in considerazione dal presente Rapporto anche ai primi mesi del 2001, onde fornire un quadro più esauriente sulle iniziative sin qui adottate per avviare l'attività dell'Agenzia medesima, sui problemi incontrati, nonché sulla situazione relativa all'espletamento dei compiti istituzionali.

Sotto il profilo organizzativo è parso opportuno suddividere il presente Rapporto in due parti: la prima dedicata all'analisi delle problematiche connesse con l'avvio dell'Agenzia; la seconda dedicata all'esame dell'attività istituzionale.

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA DELL'AGENZIA

1. Gli obiettivi dell'Agenzia.

Nel corso del 2000 gli organi dell'Agenzia hanno continuato a perseguire gli obiettivi che si erano dati al momento dell'insediamento dei medesimi, avvenuto il 29 novembre 1999.

Tali obiettivi - perseguiti in un contesto di trasparenza dell'operato dell'Agenzia - possono schematicamente così riassumersi.

a) Assicurare all'Agenzia la capacità di diventare operativa nel minor tempo possibile, così da consentirle di svolgere i compiti che le sono stati affidati dal legislatore, i quali, in sintesi, sono i seguenti: svolgimento delle inchieste tecniche relative agli incidenti ed agli inconvenienti occorsi agli aeromobili; svolgimento di un'attività di studio e di indagine finalizzata al miglioramento della sicurezza del volo; svolgimento di un'attività propositiva anch'essa mirata al miglioramento della sicurezza del volo. Compiti peraltro proprio recentemente richiamati autorevolmente dalla Commissione IX Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei Deputati nel suo Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul trasporto aereo.

b) Elaborare, insieme agli altri soggetti pubblici e privati del comparto aeronautico, una strategia comune nel campo della sicurezza del volo, per rendere più incisiva l'azione dei medesimi soggetti, nel rispetto dei rispettivi ruoli.

2. L'Operatività dell'Agenzia.

Nell'ambito di questo paragrafo saranno prese in considerazione le iniziative intraprese e le problematiche incontrate per assicurare l'avvio dell'operatività dell'Agenzia, con particolare riferimento:

- alla individuazione della sede;
- al reclutamento del personale ed all'applicazione del contratto ENAC;
- alla predisposizione dei regolamenti per il funzionamento dell'Agenzia;
- ai rapporti con l'autorità giudiziaria;
- agli stanziamenti di bilancio.

2.1. La sede.

L'Agenzia, già all'indomani dell'insediamento dei suoi organi, si è attivata per l'individuazione, in Roma, dell'immobile destinato a diventare la sua sede.

A questo proposito v'è da ricordare che la ricerca dell'Agenzia si è orientata verso un immobile da acquisire in proprietà, stante una ricognizione di mercato limitata alla città di Roma

che ha messo in luce la convenienza economica di tale orientamento rispetto al ricorso alla locazione. Tale soluzione, peraltro, offre anche l'innegabile vantaggio di consentire l'allestimento e l'organizzazione dell'immobile in relazione alle esigenze dell'Agenzia, consentendole così una pianificazione di lungo termine.

Alla luce del suddetto orientamento, l'Agenzia - dopo aver avuto la formale conferma della inesistenza in Roma di immobili in via di dismissione da parte del demanio pubblico rispondenti alle sue esigenze - ha avviato una ricerca di mercato a largo raggio mirata, appunto, alla individuazione di un immobile che, oltre a rispondere a criteri di funzionalità e congruità economica sulla base della normativa vigente, fosse altresì disponibile in tempi ragionevolmente brevi.

La ricerca in questione non è stata agevole, sostanzialmente per due ragioni: la prima, rappresentata dalla difficoltà di trovare immobili nuovi o già ristrutturati rispondenti alle esigenze dell'Agenzia; la seconda, rappresentata dalla difficoltà, per un ente pubblico, assoggettato al rispetto di procedure lunghe e complesse, di confrontarsi nelle trattative con soggetti privati acquirenti, non vincolati al rispetto di analoghe procedure e decisamente più competitivi sul piano dell'offerta.

Nonostante le suddette difficoltà, l'Agenzia è riuscita ad individuare un immobile rispondente alle sue esigenze e conseguentemente ha avviato ed in parte già favorevolmente esperito le procedure previste per la sua acquisizione in proprietà. Tale immobile - ubicato in un'area servita da una pluralità di mezzi pubblici nonché dotato di ampia disponibilità di parcheggi - è attualmente in via di allestimento sulla base dei requisiti, anche strutturali, espressi dall'Agenzia, che tra l'altro prevedono la sistemazione dei locali in modo tale da assicurare al personale un ambiente di lavoro confortevole, nonché la predisposizione di alcuni di questi locali in funzione dell'installazione al loro interno degli apparati di trascodifica dei dati dei registratori di bordo degli aeromobili. Nel fissare i requisiti per l'allestimento di questi ultimi locali si è tenuto conto delle scelte e delle esperienze fatte da alcune importanti istituzioni straniere, analoghe all'Agenzia.

Parallelamente a questa azione, l'Agenzia ha continuato ad attivarsi presso il Ministero dei trasporti e della navigazione per l'attuazione della previsione di cui all'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 66/1999. Tale Ministero, dopo una lunga trattativa, venendo anche incontro alla esigenza di favorire l'assunzione di operatività da parte dell'Agenzia, ha messo a disposizione di quest'ultima, sul finire del 2000, un ulteriore gruppo di stanze (sei in aggiunta alle tre a suo tempo assegnate) nell'immobile sito in Piazza della Croce Rossa n. 1, consentendole così di ampliare gli organici di personale.

2.2. Il reclutamento del personale e l'applicazione del contratto ENAC.

In attesa del completamento delle procedure selettive previste dall'art. 8 d.lgs. n. 66/1999, l'Agenzia ha continuato ad avvalersi, per tutto il 2000, di un limitato numero di unità di personale comandato proveniente da altre Amministrazioni, così da sopperire all'originaria assenza di risorse umane assegnate all'Agenzia.

Nel contempo - dopo una serie di approfondimenti intercorsi con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per il coordinamento amministrativo) per dare una corretta e condivisa interpretazione al disposto di cui al citato art. 8 d.lgs. n. 66/1999, non essendo quest'ultimo di immediata agevole interpretazione - l'Agenzia ha provveduto ad indire le seguenti procedure selettive:

- selezione per titoli e colloquio per il reclutamento di sette unità di personale da adibire ai settori giuridico-legale, amministrativo-contabile e di ufficio stampa-relazioni esterne, di cui quattro unità appartenenti all'ex livello settimo e tre unità appartenenti agli ex livelli ottavo e nono;
- selezioni per titoli e colloquio per il reclutamento di undici unità di personale da adibire ai settori amministrativo-contabile e di segreteria, di cui sei unità appartenenti all'ex livello quinto e cinque unità appartenenti all'ex livello sesto;
- due concorsi per selezione, per titoli e colloquio, per il reclutamento complessivo di sei unità di personale in qualità di tecnici investigatori, con contratto di lavoro a tempo determinato.

Delle suddette procedure, tre si sono completate (quelle per il personale amministrativo e per tre unità di tecnici investigatori), mentre è ancora in corso, al momento della deliberazione del presente Rapporto, quella per il reclutamento di altre tre unità di tecnici investigatori.

In ordine al problema del reclutamento del personale, l'Agenzia si è altresì attivata per dare applicazione al disposto di cui all'art. 8, comma 5, d.lgs. n. 66/1999, in virtù del quale al personale di quest'ultima si applicherà il trattamento giuridico ed economico stabilito per le corrispondenti qualifiche dell'ENAC. Sul punto in questione l'Agenzia ha incontrato numerose difficoltà, per la soluzione delle quali si è confrontata sia con l'ARAN che con le organizzazioni sindacali di categoria; ha altresì chiesto all'ENAC di partecipare al tavolo delle trattative contrattuali al fine di rappresentare le sue esigenze.

Tali difficoltà derivano dal fatto che il contratto ENAC non è stato ancora definito, per cui l'Agenzia, in assenza di un preciso quadro di riferimento, finisce per incontrare dei problemi nell'inquadramento del proprio personale.

Senza sottacere il fatto che l'applicazione del suddetto contratto all'Agenzia già si sta palesando problematica anche per altro aspetto, in quanto l'ENAC, ente pubblico non economico destinato a trasformarsi in ente pubblico economico, può contare su risorse proprie (derivanti dalla riscossione di canoni aeroportuali e dalla tariffazione delle funzioni e delle attività di istituto) che

gli consentono, se necessario, di coprire agevolmente i maggiori livelli di costo del personale scaturenti dai rinnovi contrattuali, mentre, nel caso dell'Agenzia, eventuali aumenti contrattuali finirebbero automaticamente per incidere sulle risorse economiche disponibili per l'espletamento dei compiti istituzionali, essendo fisso lo stanziamento di bilancio.

Al fine di trovare una soluzione definitiva ai suddetti problemi – che non può che passare attraverso una revisione del d.lgs. n. 66/1999 finalizzata a riconoscere l'autonomia contrattuale dell'Agenzia – quest'ultima ha convenuto con le organizzazioni sindacali di categoria di prevedere, nell'ambito del CCNL ENAC in discussione presso l'ARAN, un'apposita contrattazione integrativa specifica per definire il trattamento economico accessorio e l'inquadramento professionale, secondo le funzioni svolte, di tutti i dipendenti dell'Agenzia medesima, nel rispetto delle esigenze e delle indicazioni derivanti dal d.lgs. n. 66/1999.

Sempre per quanto concerne il problema del personale, l'Agenzia si è infine attivata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per ottenere la revisione dell'attuale pianta organica (lasciando tuttavia invariato il numero complessivo delle unità previste in organico), che così come individuata nell'allegato al d.lgs. n. 66/1999 si presenta decisamente squilibrata e non rispecchia le effettive esigenze operative dell'Agenzia. Onde pertanto disporre delle professionalità realmente necessarie all'Agenzia, quest'ultima ha formalmente presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una proposta di modifica alla ripartizione organica del personale, al fine di ottenere l'emanazione, ai sensi dell'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 66/1999, dell'apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Tale decreto, al momento della deliberazione del presente Rapporto, non è stato ancora emanato.

2.3. I regolamenti per il funzionamento dell'Agenzia.

Ai fini della corretta impostazione della sua attività, l'Agenzia ha predisposto i seguenti regolamenti:

- regolamento amministrativo-contabile;
- regolamento per il funzionamento dei servizi economato e di cassa;
- regolamento per il trattamento di missione degli organi e del personale.

Sono altresì in via di predisposizione i seguenti regolamenti, impostati tenendo conto non soltanto delle esperienze operative sino ad oggi maturate dall'Agenzia, ma anche delle modifiche normative allo studio a livello internazionale:

- regolamento di organizzazione e di funzionamento degli uffici;
- regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della l. 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

2.4. I rapporti con l'autorità giudiziaria.

L'esperienza acquisita dall'Agenzia a seguito dell'avvio della sua operatività ha sostanzialmente confermato, in ordine a tale problema, quanto riportato nel Rapporto informativo 1999 nonché nel corso delle audizioni tenutesi davanti alla IX Commissione della Camera dei Deputati.

Va tuttavia sottolineato che l'Agenzia è riuscita comunque ad instaurare, relativamente alle inchieste sino ad oggi aperte, un proficuo rapporto di collaborazione istituzionale con l'autorità giudiziaria, grazie anche soprattutto alla sua posizione di terzietà rispetto al sistema aviazione civile, che viene percepita dalla stessa autorità giudiziaria come un elemento fondamentale per l'obiettiva conduzione delle inchieste. A tal proposito va sottolineato che in più di una occasione la citata autorità giudiziaria ha ritenuto opportuno avvalersi della previsione di cui all'art. 3, comma 3, lettera b), d.lgs. n. 66/1999, la quale impone all'Agenzia di collaborare, se richiesto, con l'autorità giudiziaria nello svolgimento di inchieste correlate a fatti aeronautici.

Nella consapevolezza che il mantenimento di un proficuo rapporto di collaborazione con l'autorità giudiziaria sia fondamentale per il regolare perseguimento dei compiti istituzionali che le sono stati assegnati dal d.lgs. n. 66/1999, l'Agenzia ha ritenuto doveroso intraprendere alcune iniziative finalizzate proprio ad assicurare migliori rapporti con la citata autorità, attraverso la definizione di linee di condotta chiare e trasparenti nonché attraverso un'approfondita conoscenza delle reciproche esigenze.

In particolare, l'Agenzia ha preso contatto sia con il Ministero della giustizia (il quale ha in via di emanazione alle Procure della Repubblica una circolare illustrativa delle novità introdotte dal d.lgs. n. 66/1999, dove le stesse vengono peraltro sensibilizzate in ordine all'opportunità di avvalersi dell'ausilio tecnico dell'Agenzia durante lo svolgimento delle indagini preliminari), sia, grazie anche alla fattiva collaborazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il Consiglio Superiore della Magistratura.

Con quest'ultima istituzione, in particolare, l'Agenzia ha impostato un positivo rapporto di collaborazione, che prevede tra l'altro l'organizzazione congiunta, nel mese di maggio 2001, di una giornata di studio alla quale parteciperanno magistrati provenienti da tutta Italia per dibattere, insieme all'Agenzia, sulle problematiche giuridiche ed operative inerenti alle inchieste aeronautiche, nonché per individuare delle fattive modalità collaborative che tutelino appunto le reciproche esigenze investigative. A tale incontro ha manifestato interesse a partecipare, in veste di osservatore, anche il BEA (Bureau Enquêtes-Accidents) francese, stante l'esistenza in Francia di problematiche analoghe a quelle italiane.

Tali problematiche – la soluzione delle quali passa anche attraverso la revisione del d.lgs. n. 66/1999 – riguardano, in particolare, la necessità di garantire in maniera più adeguata i poteri degli investigatori dell'Agenzia, la necessità di coordinare le norme del medesimo d.lgs. con le altre norme dell'ordinamento vigente, l'esigenza di prevedere un'adeguata tutela normativa alle fonti di informazione dell'Agenzia, nell'interesse dell'attività di prevenzione.

2.5. Gli stanziamenti di bilancio.

L'esperienza operativa e le problematiche attinenti all'applicazione all'Agenzia del contratto ENAC stanno confermando le preoccupazioni già manifestate dall'Agenzia in ordine alla ristrettezza del suo stanziamento ordinario di bilancio.

Tali preoccupazioni non sono neppure rientrate a seguito dell'aumento intervenuto con l'ultima legge finanziaria, che ha portato il suddetto stanziamento annuo da sette a dieci miliardi di lire, in quanto, sulla base delle previsioni elaborate dall'Agenzia, tale cifra consentirà di coprire a malapena le spese per il personale e le spese correnti per il funzionamento ordinario.

Resta peraltro per il momento ancora insoluto il problema dell'accesso, in tempo reale, ad uno stanziamento straordinario da parte delle competenti autorità governative, nell'eventualità di inchieste particolarmente onerose relative ad incidenti di notevole complessità, i cui costi di indagine potrebbero addirittura superare l'intero ammontare dello stanziamento ordinario dell'Agenzia.

3. Definizione di una strategia comune nel campo della sicurezza del volo.

Nella convinzione che le strategie nel campo della sicurezza del volo vadano coordinate tra i vari soggetti che a vario titolo interagiscono nel comparto dell'aviazione civile, al fine di sfruttare al massimo le sinergie e perseguire meglio l'obiettivo comune della sicurezza del volo, fermi restando i rispettivi ruoli, l'Agenzia si è attivata nei confronti sia delle istituzioni aeronautiche preposte alla gestione del sistema aviazione civile (ENAC, ENAV, Aero Club d'Italia), sia degli operatori del settore.

In tale ottica, in particolare, l'Agenzia ha concluso un positivo protocollo d'intesa con l'ENAV finalizzato – nel rispetto delle rispettive attribuzioni - al perseguimento di due obiettivi ben precisi, anche al fine di dare piena attuazione alle previsioni del codice della navigazione (art. 828 e 829), così come modificato dal d.lgs. n. 66/1999:

- definizione di un canale operativo per la tempestiva comunicazione all'Agenzia degli incidenti e degli inconvenienti di cui l'ENAV abbia avuto notizia nell'ambito dei servizi di sua competenza o di cui sia venuto comunque a conoscenza;

- definizione di modalità di collaborazione istituzionale (sul modello di quanto avviene all'estero) tese a mettere a disposizione dell'Agenzia le attrezzature tecniche e le risorse umane dell'ENAV quando ciò si renda necessario per l'espletamento dei compiti di istituto della stessa Agenzia.

Tale protocollo ha realizzato gli obiettivi per i quali è stato concepito e concluso, consentendo all'Agenzia di venire a conoscenza di eventi noti all'ENAV e quindi di attivarsi, se necessario e laddove previsto dal d.lgs. n. 66/1999, per l'avvio di una inchiesta tecnica o per l'acquisizione di maggiori informazioni circa l'evento stesso.

Positivi rapporti di collaborazione istituzionale sono stati altresì avviati dall'Agenzia con l'Aero Club d'Italia, come pure con l'Aeronautica Militare ed in particolare con il suo Ispettorato sicurezza volo.

L'avvio dell'attività investigativa ha altresì consentito all'Agenzia di stringere contatti con alcune corrispondenti istituzioni straniere, con le quali sono state gettate le basi per una più stretta collaborazione futura nel campo della prevenzione.

Nella stessa ottica di collaborazione tra istituzioni, l'Agenzia si è altresì attivata per concludere anche con l'ENAC un protocollo d'intesa. L'Agenzia ritiene quest'ultimo protocollo di fondamentale importanza per dare piena operatività al disposto di legge, che tra l'altro prevede a carico dei direttori di aeroporto l'obbligo di tempestiva comunicazione degli eventi di interesse per la sicurezza del volo. Tramite lo stesso protocollo sarebbe altresì possibile risolvere il problema della completezza e trasparenza delle informazioni che devono essere comunicate all'Agenzia stessa.

A riprova della necessità di concludere rapidamente il suddetto protocollo si segnala che si è verificato ripetutamente che eventi significativi siano stati comunicati all'Agenzia o in ritardo, o a seguito di attivazione dell'Agenzia stessa venuta a conoscenza degli eventi attraverso altre fonti, o in forma incompleta, o classificati in modo inappropriato. Tale situazione, peraltro, è stata già autorevolmente rilevata dalla IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei Deputati nel suo Documento conclusivo della recente indagine conoscitiva sul trasporto aereo.

L'Agenzia auspica pertanto che l'ENAC voglia rapidamente sottoscrivere il protocollo proposto.

Nell'ambito delle iniziative intraprese al fine della definizione di una strategia comune nel campo della sicurezza del volo v'è altresì da registrare la prosecuzione degli incontri istituzionali a suo tempo avviati dall'Agenzia e già in parte anticipati nel Rapporto informativo 1999. Durante questa ulteriore tornata di incontri - che ha visto l'Agenzia confrontarsi con organizzazioni sindacali (SULTA e UGL) e associazioni professionali e di categoria (ANACNA e FIVU) con le quali non era stato possibile incontrarsi in precedenza - sono stati dibattute alcune problematiche

inerenti alla sicurezza del volo, al fine di stabilire, nella reciproca indipendenza ed autonomia, un terreno permanente di collaborazione e di dialogo.

Tra le iniziative intraprese dall'Agenzia al fine di garantire il massimo coordinamento tra le istituzioni aeronautiche nell'interesse esclusivo della sicurezza del volo v'è pure da segnalare che, a seguito di alcune inchieste avviate dalla stessa Agenzia in materia di "mancate collisioni", quest'ultima si è fatta promotrice di un incontro, previsto nel mese di aprile 2001, tra tutte le istituzioni direttamente interessate dalla problematica in questione (ENAV, ENAC, Aeronautica Militare e Agenzia), con l'intento non soltanto di approfondire i vari aspetti della problematica, ma anche di arrivare ad una comune e condivisa definizione del concetto di "mancata collisione", che tenga peraltro conto dei recenti orientamenti in via di formazione a livello europeo ed internazionale. Ciò non soltanto nell'interesse degli stessi operatori aeronautici, ma anche al fine di dare riferimenti precisi all'opinione pubblica.

Da ultimo pare opportuno segnalare in questa sede che l'Agenzia ha già avuto una serie di incontri con il Ministero della difesa, con l'Università di Pisa e con il Politecnico di Milano per addivenire alla conclusione di altrettante convenzioni mirate ad assicurare l'utilizzazione di impianti, laboratori ed attrezzature per l'espletamento delle sue inchieste e dell'attività di studio e di indagine.

PARTE SECONDA L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE

1. Considerazioni introduttive.

Con l'avvio dell'attività operativa, l'Agenzia ha iniziato a raccogliere, su base sistematica, i primi dati concernenti la sicurezza del volo, al fine di avere il quadro della situazione per poter esercitare i compiti di prevenzione che le sono stati assegnati dal legislatore.

Tale raccolta dati, tuttavia, ha risentito e continua a risentire delle problematiche già rappresentate nella parte prima di questo Rapporto in ordine alle carenze che l'Agenzia ha riscontrato nel circuito della comunicazione degli eventi e delle informazioni.

In relazione a tale problematica, l'Agenzia si è ripetutamente attivata per sensibilizzare i soggetti su cui incombe, per legge, l'obbligo di comunicazione sulla necessità che le notizie degli eventi vengano trasmesse con tempestività, in maniera sistematica e complete degli elementi necessari per un corretto inquadramento degli eventi medesimi.

In tale contesto, oltre ad aver interessato le istituzioni aeronautiche, l'Agenzia ha ritenuto doveroso portare formalmente a conoscenza dei seguenti soggetti le previsioni normative di cui al d.lgs. n. 66/1999: Ministero dell'interno, Ministero degli affari esteri, Dipartimento della Polizia di Stato, Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, Comando generale della Guardia di Finanza, Comando generale delle Capitanerie di Porto.

Sempre per quanto concerne la raccolta dei dati, è altresì emerso, nel corso dell'indagine conoscitiva condotta dall'Agenzia tra il 25.9.2000 e il 23.1.2001, che a livello di operatori del settore (imprese di navigazione aerea, imprese di lavoro aereo, imprese aeroportuali), sono poco curati (fatte salve alcune realtà) i sistemi di segnalazione interna ed esterna degli eventi configurabili come inconvenienti gravi o inconvenienti. Questa situazione (che peraltro è riscontrabile anche a livello di operatori dell'aviazione turistico-sportiva), rende conseguentemente difficile l'acquisizione, da parte delle istituzioni aeronautiche, di tutti i dati necessari per avere il quadro più oggettivo possibile della situazione sulla sicurezza del volo in Italia.

Va infine rilevato, per quanto concerne i dati storici, ossia quelli antecedenti all'avvio dell'operatività dell'Agenzia, che quest'ultima è in attesa di ricevere, da parte di alcune istituzioni aeronautiche interpellate, le informazioni a suo tempo richieste al fine di raccoglierle nella propria banca dati.

Sulla base della realtà accertata, l'Agenzia non può pertanto che confermare le considerazioni già espresse nel suo Rapporto preliminare sulla sicurezza del volo in Italia in ordine alla problematica della raccolta dei dati.

Per quanto concerne i dati di seguito forniti, tenuto conto che l'Agenzia ha iniziato a raccoglierci a partire dall'ottobre 2000, va qui precisato che essi costituiscono una indicazione di tipo numerico, sulla base della quale è comunque già possibile fare alcune considerazioni.

2. L'attività di studio e di indagine.

2.1. Gli incontri con le imprese di navigazione aerea, di lavoro aereo ed aeroportuali.

Nell'ambito dell'attività di studio e di indagine, l'Agenzia ha concluso, il 23 gennaio 2001, una prima fase del monitoraggio del settore aviazione civile avviata il 25 settembre 2000, sentendo, attraverso appositi incontri, 21 imprese di navigazione aerea, 25 imprese aeroportuali e 9 imprese di lavoro aereo, scelte tra quelle maggiormente attive in ambito nazionale.

Al fine della prosecuzione del suddetto monitoraggio, sono stati altresì inviati 65 questionari ad altrettante imprese di lavoro aereo. Tali questionari, debitamente compilati, sono in via di restituzione all'Agenzia.

Lo scopo dei suddetti incontri è stato duplice: da un lato, presentare l'Agenzia, illustrandone compiti e organizzazione, attraverso l'esame delle disposizioni normative del d.lgs. n. 66/1999; dall'altro, sensibilizzare gli stessi operatori sulla necessità di una stretta collaborazione con l'Agenzia al fine di consentire a quest'ultima di costituire una banca dati nazionale attendibile finalizzata alla prevenzione degli incidenti di volo.

In particolare, nel corso degli incontri con le imprese di navigazione aerea e di lavoro aereo sono state acquisite informazioni in ordine alla loro organizzazione per la prevenzione degli incidenti, alle tipologie dei registratori di bordo (CVR/FDR) in dotazione, nonché alle procedure ed ai sistemi adottati per la segnalazione e la raccolta degli eventi interessanti la sicurezza del volo. Informazioni in parte analoghe sono state richieste alle imprese aeroportuali, con le quali sono state anche trattate le problematiche inerenti ai piani di emergenza aeroportuale. A tutti gli operatori interpellati è stato chiesto di fornire dati statistici relativi alla propria attività.

Dagli incontri anzidetti sono emersi elementi che confermano le indicazioni già evidenziate dall'Agenzia nel suo Rapporto preliminare sulla sicurezza del volo in Italia, con specifico riferimento alle aree di criticità. Tali elementi sono ancora al vaglio dell'Agenzia, che li sta verificando e confrontando con quelli emergenti dalle inchieste tecniche in corso, al fine dell'assunzione delle determinazioni conseguenti.

In particolare, dai citati incontri è emerso quanto segue.

a) Imprese di navigazione aerea.

Delle 21 imprese con cui l'Agenzia si è incontrata, 12 non erano a conoscenza del d.lgs. n. 66/1999 ed in particolare delle previsioni normative relative alla segnalazione ed alla classificazione degli eventi.

E' altresì emerso che al 1° febbraio 2001 soltanto un numero limitato di imprese di navigazione aerea italiane era stato certificato secondo la normativa europea JAR OPS 1, mentre tutte le altre operano in deroga, applicando la precedente normativa, con strutture organizzative non ben definite per quanto concerne la sicurezza del volo.

Per quanto concerne l'addestramento ed il controllo periodico degli equipaggi di volo, vi sono, a livello di imprese, difformità sensibili, che fanno ritenere necessario un incremento dell'attività ispettiva da parte degli organismi preposti.

Come già detto, gli incontri hanno altresì evidenziato che, fatte alcune eccezioni, sono poco curati i sistemi di segnalazione interna ed esterna degli eventi classificabili come inconvenienti gravi o come inconvenienti; come pure sono poco curate le procedure per la lettura e l'utilizzazione dei dati ricavati dai registratori di bordo degli aeromobili.

Alcune imprese hanno inoltre rappresentato all'Agenzia la carenza, a livello di ordinamento interno, di norme ben precise destinate a gestire i casi di "passeggeri turbolenti a bordo", anche in attuazione della normativa internazionale, nonché l'esigenza di disporre di una normativa completa ed aggiornata in materia di movimentazione e trasporto di merci pericolose.

Infine, per quanto concerne l'assistenza al volo, le stesse imprese interpellate hanno segnalato che il servizio di TWR (torre di controllo), di competenza ENAV, non è disponibile su alcuni aeroporti nazionali aperti al traffico aereo commerciale, come nei casi, ad esempio, di Bolzano e Perugia.

b) Imprese di lavoro aereo.

Delle 9 imprese di lavoro aereo con cui l'Agenzia si è incontrata, soltanto una era a conoscenza del d.lgs. n. 66/1999. Per quanto concerne le rimanenti, l'Agenzia ha già acquisito parte dei 65 questionari inviati e di cui è già stata fatta menzione in precedenza.

Anche in ordine a questo comparto, l'Agenzia vede confermate le considerazioni a suo tempo fatte nel Rapporto preliminare sulla sicurezza del volo in Italia.

In particolare, non pare adeguatamente attuata una decisa politica di sicurezza del volo.

A questa situazione poco soddisfacente - che interessa sia le imprese operanti con aeromobili ad ala fissa (velivoli), sia quelle operanti con aeromobili ad ala rotante (elicotteri) - concorrono i seguenti fattori: la carenza di specifici programmi di addestramento; una inadeguata politica di prevenzione; la marcata stagionalità operativa; la carenza di controlli puntuali sulla preparazione del personale di volo e sui limiti di impiego; la carenza di controlli puntuali sulle

qualificazioni dei controllori e degli istruttori; la limitata esperienza dei piloti impiegati, che raramente supera le 800/1.000 ore di volo.

Sulla base degli elementi raccolti dall'Agenzia è altresì emerso che in questo comparto è generalizzata la mancanza di una prassi di segnalazioni scritte degli eventi negativi, tale da consentire la costituzione di una banca dati di riferimento per l'attività di prevenzione.

c) Imprese aeroportuali.

Delle 25 imprese aeroportuali incontrate dall'Agenzia, soltanto 6 si sono dichiarate a conoscenza del d.lgs. n. 66/1999.

Da più gestori aeroportuali è stato segnalato il problema delle difformi interpretazioni normative adottate dalle direzioni di aeroporto a fronte di fattispecie identiche.

E' altresì emerso che in pochi aeroporti risultano costantemente aggiornati i Piani generali da adottarsi nel caso di incidenti aerei e riguardanti, in particolare, le specifiche azioni da intraprendere all'interno ed all'esterno del sedime aeroportuale. Tale situazione risulta più critica negli scali con traffico misto civile/militare nonché in quelli che necessitano di un servizio di soccorso a mare.

In generale, non risultano ancora ben definite le suddivisioni di responsabilità in materia di sicurezza del volo tra direzioni di aeroporto e gestori aeroportuali. Peraltro, è emerso che soltanto un numero limitato di questi ultimi ha deciso di attivare nella propria struttura una funzione dedicata alla sicurezza del volo.

Non sempre efficace (e in pochi scali addirittura non esercitata) l'attività di prevenzione delle collisioni con volatili (*bird strike*).

Non risulta ovunque costituito o funzionante con regolarità il Comitato di sicurezza aeroportuale.

A taluni operatori aeroportuali non risultano infine chiare le procedure da adottare per l'aggiornamento e l'emissione delle carte ostacoli nonché per la determinazione delle eventuali limitazioni di pista conseguenti.

E' stata altresì rappresentata all'Agenzia la necessità di un maggior rigore nell'applicazione delle limitazioni edificative in prossimità degli aeroporti.

Gli incontri con le imprese aeroportuali hanno consentito all'Agenzia di fare il punto anche sull'impiego del personale operativo degli aeroporti, nonché sul problema del trattamento delle merci pericolose.

Per quanto concerne il primo punto, gli aeroporti dove tendenzialmente si riscontra un maggior numero degli inconvenienti coinvolgenti aeromobili in sosta o in manovra a terra sono quelli che si caratterizzano per la marcata presenza di lavoratori precari.

In particolare, in relazione al problema dei lavoratori precari (tra cui rientrano anche quelli con rapporto di lavoro stagionale) è emerso, sulla base delle dichiarazioni rilasciate dalle imprese interpellate, che la percentuale di questi ultimi impiegata nelle attività tecnico-operative è estremamente variabile (può raggiungere anche il 50%).

Per quanto concerne invece il trattamento delle merci pericolose, la situazione che l'Agenzia ha acquisito al termine degli incontri programmati è la seguente: 10 gestori aeroportuali hanno dichiarato di essere certificati, 12 hanno dichiarato di non essere ancora certificati, 3 si sono riservati di fornire le informazioni richieste.

2.2. Altre iniziative.

Sempre nell'ambito dell'attività di studio e di indagine, l'Agenzia ha ritenuto doveroso avviare - a seguito di altra sua inchiesta aperta per una serie di possibili "mancate collisioni" verificatesi in spazi aerei controllati sovrastanti le acque internazionali - una indagine ad ampio spettro finalizzata a fare il punto, sotto il profilo giuridico e quello tecnico, sulle problematiche relative alla sicurezza del volo derivanti dalla contemporanea presenza nei suddetti spazi aerei di traffico aereo civile e militare.

Nella prima parte di tale indagine l'Agenzia ha sviluppato un'attività di tipo ricognitorio, mirata alla precisa ricostruzione del quadro normativo di riferimento (che, incidentalmente, non si limita alle sole fonti normative dell'ordinamento aeronautico nazionale ed internazionale).

La seconda parte dell'indagine comporterà invece, una volta completato l'esame degli elementi acquisiti, la predisposizione di eventuali proposte normative e procedurali in materia da sottoporre alle autorità nazionali ed internazionali, stante la connotazione prettamente internazionale della problematica in questione.

Nell'ambito dell'attività di studio e di indagine va infine segnalata un'altra iniziativa promossa dall'Agenzia, in collaborazione con l'Aero Club d'Italia, riguardante la problematica delle rotte obbligatorie imposte agli aeromobili operanti secondo le regole del volo a vista (VFR) entro determinati spazi aerei. Tali rotte, percorse prevalentemente da aeromobili dell'aviazione turistico-sportiva, non sempre paiono essere state predisposte avendo attenzione alle problematiche della sicurezza del volo. Proprio per questa ragione, l'Agenzia sta approfondendo le problematiche indotte dalle suddette rotte, al fine di sensibilizzare le autorità aeronautiche a cui spetta la revisione delle medesime (ENAC, ENAV ed Aeronautica Militare).

3. Le inchieste.

Dal mese di ottobre 2000 alla data di deliberazione del presente Rapporto l'Agenzia è venuta complessivamente a conoscenza di 92 eventi a vario titolo interessanti la sicurezza del volo (28 negli ultimi tre mesi del 2000, 64 dal 1° gennaio al 28 marzo 2001).

In particolare, l'Agenzia ha aperto 29 inchieste tecniche (che vanno ad aggiungersi alle 8 ereditate dal Dipartimento per l'aviazione civile), mentre su 26 eventi ha chiesto alle autorità aeronautiche competenti ulteriori informazioni e chiarimenti.

Va qui ricordato che l'Agenzia sta cercando di definire con l'ENAC una linea di condotta omogenea nella catalogazione degli eventi: tale argomento rientra nell'ambito del protocollo d'intesa che l'Agenzia ha proposto all'ENAC.

Oltre alle 37 inchieste in corso (alcune delle quali sono in via di chiusura, essendosi completata la fase di acquisizione dei dati), l'Agenzia ne sta seguendo, attraverso propri rappresentanti accreditati, altre due relative ad incidenti capitati all'estero, che hanno visto coinvolti aeromobili di costruzione o di immatricolazione italiana.

In particolare, delle suddette 37 inchieste, 22 riguardano eventi configurabili come incidenti (di cui 7 mortali), mentre 15 riguardano eventi configurabili come inconvenienti gravi.

10 di tali inchieste vedono coinvolti aeromobili di immatricolazione straniera, molti dei quali, però, utilizzati da operatori italiani.

In merito va rilevato che l'investigazione obbligatoria degli inconvenienti gravi introdotta dal d.lgs. n. 66/1999, precedentemente non contemplata dal nostro ordinamento, sta imponendo una mole di lavoro consistente, che richiede la disponibilità di un adeguato numero di unità di personale tecnico investigativo. Questa situazione (aggravata dal fatto che, in prospettiva, secondo le tendenze che vanno delineandosi a livello internazionale, potrebbe essere imposta anche l'investigazione dei meri inconvenienti) potrebbe imporre la revisione degli attuali organici dell'Agenzia.

Delle suddette 37 inchieste, 15 riguardano aeromobili dell'aviazione turistico-sportiva, 9 riguardano elicotteri, 12 riguardano aeromobili dell'aviazione commerciale e una un aeromobile dell'aviazione d'affari.

Da notare che mentre nel campo dell'aviazione turistico-sportiva e del comparto ala rotante è più elevato il numero degli eventi configurabili come incidenti, nel settore dell'aviazione commerciale si sono riscontrati solo inconvenienti gravi.

Per quanto concerne l'aviazione turistico-sportiva, che continua a rappresentare il comparto dove maggiore è l'incidentistica, gli elementi che stanno emergendo dalle inchieste in corso confermano quanto già anticipato nel Rapporto preliminare sulla sicurezza del volo in Italia. In particolare, la maggior parte degli eventi oggetto d'inchiesta pare riconducibile a carenze

preparazione dei piloti (dovuta sia ad una limitata preparazione di base, sia ad una limitata attività di volo) nonché ad una organizzazione a terra non sempre adeguata.

Anche in ordine al comparto elicotteristico, le inchieste in corso vedono confermate le considerazioni espresse dall'Agenzia nel citato Rapporto preliminare sulla sicurezza. La situazione esistente in questo settore non è soddisfacente, sia sotto il profilo tecnico-operativo, sia sotto quello normativo.

In particolare, sulla base delle indicazioni emergenti dalle inchieste avviate, l'Agenzia ha promosso, con la collaborazione logistica dell'Aeronautica Militare, una riunione di carattere operativo per affrontare con tutte le parti interessate le questioni di più immediato interesse per la sicurezza del volo.

Con tale iniziativa - alla quale hanno partecipato rappresentanti dell'ENAC, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, del Corpo Forestale dello Stato, della Polizia di Stato, delle associazioni professionali dei piloti, operatori del settore nonché rappresentanti della stessa Aeronautica Militare e dell'Agenzia - quest'ultima ha sperimentato un modulo operativo nuovo per analizzare, fuori da rigidi schemi formali, le problematiche emergenti, al fine di acquisire elementi di ulteriore riflessione per le raccomandazioni di sicurezza da emanare.

Nel corso del suddetto incontro sono state in particolare affrontate le seguenti problematiche:

- inadeguatezza della normativa in materia, soprattutto per quanto concerne alcune tipologie di impiego degli elicotteri (lavoro aereo, soccorso, antincendio, eliambulanza), gli attuali limiti di impiego del personale navigante e la segnalazione della presenza di cavi e teleferiche;
- inadeguatezza dell'addestramento dei piloti;
- inadeguatezza dell'addestramento del personale complementare di bordo;
- inadeguata attenzione del management delle imprese di lavoro aereo verso gli aspetti relativi alla sicurezza delle operazioni di volo.

Per quanto concerne infine l'aviazione commerciale, gli elementi emergenti dalle inchieste in corso indicano una prevalenza del fattore tecnico-manutentivo.

Sempre per quanto concerne questo comparto, va segnalato che l'Agenzia ha all'esame un numero crescente di eventi classificati dal personale di volo, nei rispettivi riporti (che spesso non si identificano nel modello ATIRF previsto dall'AIP Italia), come *airprox*. La segnalazione di tali eventi all'Agenzia avviene abitualmente con notevole ritardo, con la conseguente possibilità di veder pregiudicata l'acquisizione di tutti gli elementi necessari alla corretta ricostruzione dei medesimi. Sul punto si rinvia per altre considerazioni a quanto già detto nella parte prima di questo Rapporto, *sub* 3, in ordine al problema delle "mancate collisioni".

Sulla base di quanto va emergendo nel corso delle inchieste aperte, nonché delle dichiarazioni acquisite durante gli incontri svolti nell'ambito dell'attività di studio e di indagine, l'Agenzia sta perseguendo, in aggiunta a quelli già indicati, i seguenti obiettivi:

- a) messa a punto di un modello standard (coordinato con le iniziative in via di elaborazione in ambito europeo) per la segnalazione degli incidenti e degli inconvenienti, da distribuire a tutti i soggetti interessati;
- b) definizione di un sistema di segnalazioni su base volontaria per consentire l'acquisizione del maggior numero possibile di dati inerenti alla sicurezza del volo.

4. Il volo da diporto o sportivo.

Tra i compiti che il d.lgs. n. 66/1999 ha assegnato all'Agenzia c'è anche quello di monitorare gli incidenti occorsi agli apparecchi per il volo da diporto o sportivo, a quei mezzi, cioè, individuati dalla legge 25 marzo 1985 n. 106 (deltaplani, ultraleggeri, parapendio, ecc.).

Il settore in questione non è affatto marginale nel contesto dell'aviazione civile italiana, sia sotto il profilo degli attestati di pilotaggio rilasciati dall'Aero Club d'Italia (oltre 30.000), sia per numero di mezzi identificati (più di 6.000).

Come già rilevato nel Rapporto preliminare sulla sicurezza del volo in Italia, avere il quadro esatto della situazione della sicurezza del volo nel settore in questione non è agevole, per molteplici ragioni, tra le quali si segnala la mancanza di una specifica previsione di legge che imponga un generalizzato obbligo di denuncia degli incidenti e degli inconvenienti alle autorità aeronautiche competenti.

La difficoltà di una raccolta capillare dei dati è dovuta anche al fatto che tale attività si svolge al di fuori degli aeroporti, in aree o campi di volo difficilmente assoggettabili ad una vigilanza di tipo istituzionale.

Gli unici eventi di cui è pertanto possibile venire a conoscenza sono di solito quelli che abbiano comportato decessi o lesioni gravi.

Per cercare di ricostruire il quadro della situazione, l'Agenzia si è incontrata, oltre che con l'Aero Club d'Italia (istituzione preposta al settore), anche con la Federazione Italiana Volo Ultraleggero (FIVU). Non è stato invece possibile organizzare, nonostante la proposta avanzata dall'Agenzia, un incontro con la Federazione Italiana Volo Libero (FIVL) e quindi avere un quadro esatto della situazione relativa all'incidentistica nel settore degli apparecchi per il volo da diporto o sportivo sprovvisti di motore (deltaplani, parapendio).

In particolare, i dati raccolti dalla FIVU (assunti contattando 160 campi di volo, che corrispondono a circa 4.000 piloti, una realtà quindi decisamente rappresentativa) registrano

l'accadimento, nel 2000, nel solo settore del volo da diporto o sportivo provvisto di motore, di 82 incidenti, a fronte di un'attività presunta di 156.000 ore di volo.

Di questi 82 incidenti, 11 hanno avuto conseguenze mortali per gli occupanti.

In particolare, dall'esame degli elementi forniti sia dall'Aero Club d'Italia sia dalla FIVU emerge che l'incidentistica è essenzialmente riconducibile ai seguenti fattori:

- carenze addestrative nei piloti;
- indiscipline di volo;
- impatto con cavi, spesso presenti nelle immediate vicinanze dei campi di volo.

Risultano invece in diminuzione gli incidenti riconducibili a cause strutturali, anche se l'aumentata età media del parco mezzi in circolazione potrebbe comportare la recrudescenza di incidenti riconducibili a tale causa.

Gli elementi sin qui raccolti dall'Agenzia costituiranno oggetto di approfondimento con i soggetti innanzi indicati, al fine dell'elaborazione di una politica della sicurezza del volo nel comparto in questione, che tenga conto non soltanto delle previsioni normative in materia (eventualmente da rivedere), ma anche e soprattutto della realtà operativa andata delineandosi.