

P R E M E S S A

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

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

I suoi organi si sono insediati il 29 novembre 1999, una volta completatosi e perfezionatosi il relativo procedimento di nomina.

L'Agenzia è diventata operativa nell'ottobre 2000, facendosi però anche carico delle inchieste avviate a partire dal 1° giugno 2000 dall'allora Ministero dei trasporti e della navigazione.

Il presente Rapporto informativo – predisposto in ossequio al disposto di cui all'articolo 6, comma 2, lettera *b)*, decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66 – è stato deliberato dal Collegio dell'Agenzia nella riunione del 31 marzo 2004 e fa il punto sull'attività svolta dall'Agenzia nel periodo 1° gennaio-31 dicembre 2003.

Il Rapporto informativo si articola su tre parti: la prima, dedicata all'analisi degli aspetti organizzativi dell'Agenzia; la seconda, dedicata alle problematiche della sicurezza del volo alla luce della liberalizzazione del comparto del trasporto aereo; la terza, dedicata all'esame dell'attività istituzionale. Completano il Rapporto: un'appendice contenente la descrizione dei laboratori tecnici dell'Agenzia; una serie di Allegati, contenenti le raccomandazioni di sicurezza ed i messaggi di allerta emanati nel periodo di riferimento del Rapporto.

PARTE PRIMA

La situazione organizzativa dell'Agenzia

1. Considerazioni introduttive

Nel periodo di riferimento del presente Rapporto informativo l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo ha operato con continuità nel perseguimento di un duplice obiettivo:

- 1) l'assolvimento dei compiti di istituto, soprattutto per quanto concerne la conduzione delle inchieste tecniche e la elaborazione di raccomandazioni finalizzate al miglioramento della sicurezza del volo;
- 2) la diffusione di una cultura della sicurezza del volo - improntata alla trasparenza dei dati raccolti nonché all'esame oggettivo dei fatti accaduti - attraverso la messa a disposizione di tutti (Istituzioni, operatori, opinione pubblica e mass media) dei dati suddetti e delle analisi sui fatti accertati nel corso delle indagini condotte; l'affermazione di tale cultura a livello di tutte le componenti del sistema aviazione rappresenta infatti un presupposto importante per il raggiungimento di migliori risultati nel campo della sicurezza del volo.

Proprio nel perseguimento dell'obiettivo testé citato, l'Agenzia, anche nel presente Rapporto informativo, continua la pubblicazione in maniera articolata, dopo averli adeguatamente elaborati e catalogati, dei dati statistici relativi agli incidenti (*accident*), agli inconvenienti gravi (*serious incident*) ed agli inconvenienti (*incident*) occorsi nel 2003 nel campo dell'aviazione civile, così da consentire valutazioni obiettive in materia di sicurezza del volo nonché di raffronto con i dati del 2001 e del 2002.

I dati pubblicati rappresentano un significativo punto di riferimento per migliorare, in un'ottica di prevenzione degli incidenti, la conoscenza delle problematiche relative alla sicurezza del volo nel comparto dell'aviazione civile. In tale contesto va segnalato che l'Agenzia fornisce anche la classificazione degli *airprox* (sottoseparazioni tra aeromobili in volo) dei quali è venuta a conoscenza.

Come già rilevato nel precedente Rapporto informativo, l'impegno profuso dall'Agenzia nell'assolvimento dei suoi compiti istituzionali continua a non essere adeguatamente supportato, sia sotto il profilo dello stanziamento di bilancio (fissato nella legge finanziaria 2004 in 4.554.000 euro per il 2004, 2005 e 2006), sia sotto il profilo delle assunzioni del personale a tempo indeterminato, per le quali la citata legge finanziaria ha mantenuto il blocco, senza prevedere una specifica deroga a favore dell'Agenzia al fine di consentirle di completare i suoi organici.

In particolare, lo stanziamento di bilancio, che rispetto al 2003 è stato ulteriormente ridotto, è molto lontano dai 10.320.000 euro dei quali l'Agenzia ha almeno bisogno per soddisfare le sue esigenze operative, tenuto peraltro conto che le sue attuali risorse finanziarie, in assenza di entrate proprie, si

vanno sempre più assottigliando, in quanto la maggior parte delle risorse correnti è assorbita dalla spesa del personale per effetto del contratto collettivo ENAC, che trova applicazione, per legge, anche nei confronti dei dipendenti dell'Agenzia medesima. Tale incidenza, peraltro, è destinata ad aumentare nei prossimi anni per effetto dei miglioramenti economici che saranno riconosciuti allo stesso personale a seguito del nuovo contratto collettivo ENAC in corso di rinnovo.

Le residue risorse disponibili per lo svolgimento dell'attività propriamente istituzionale (svolgimento delle inchieste tecniche e dell'attività di studio e di indagine a fini di prevenzione) nonché per gli investimenti tecnologici sono pertanto decisamente insufficienti; si impone quindi il tempestivo intervento del legislatore al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa dell'Agenzia.

Si impone altresì — come già evidenziato nei precedenti Rapporti informativi — la soluzione del problema della reperibilità di stanziamenti straordinari nell'eventualità di inchieste particolarmente onerose relative ad incidenti di notevole complessità, i cui costi di indagine non siano sostenibili con l'ordinario stanziamento di bilancio.

A quanto sopra rappresentato si aggiunga, come già anticipato, l'impossibilità di completare gli organici per il blocco delle assunzioni del personale a tempo indeterminato, che sta incidendo negativamente non soltanto sul tempestivo completamento delle inchieste tecniche, ma anche sull'attività di studio e di indagine a fini di prevenzione.

2. L'organizzazione dell'Agenzia

La struttura organizzativa dell'Agenzia si articola su tre Dipartimenti: il Dipartimento logistico amministrativo; il Dipartimento inchieste tecniche; il Dipartimento studi e ricerche.

Tale struttura, alla data del 31 dicembre 2003, annoverava 23 unità di personale (su un totale complessivo di 55 previste dal d.lgs. n. 66/1999), di cui 16 rappresentate da personale amministrativo e 7 da tecnici investigatori (di cui 4 con contratto di lavoro a tempo indeterminato e 3 con contratto di lavoro a tempo determinato).

Al riguardo va nuovamente ribadito che il citato blocco delle assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato condiziona lo svolgimento dei compiti istituzionali assegnati all'Agenzia, in quanto 7 investigatori sono del tutto insufficienti a fronteggiare la considerevole mole di lavoro a carico dell'Agenzia medesima.

Proprio per ovviare a questa situazione di carenza di organico, l'Agenzia ha recentemente bandito – rivedendo, per necessità, le proprie strategie, orientate a privilegiare le assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato su cui investire in formazione ed aggiornamento – un concorso per l'assunzione di cinque tecnici investigatori con contratto di lavoro a tempo determinato, il cui espletamento dovrebbe concludersi nella seconda metà del 2004.

Si reitera quindi l'istanza (già rivolta nei precedenti Rapporti informativi) alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Parlamento affinché queste due Istituzioni si facciano parte attiva per rimuovere quegli ostacoli di carattere economico e relativi alla carenza di personale che stanno incidendo sulla organizzazione e sull'operatività dell'Agenzia.

3. I laboratori tecnici

Nel 2003 è diventato operativo il sistema avanzato acquistato sul finire del 2002 dall'Agenzia per la decodifica, il filtraggio e l'elaborazione dei dati provenienti dai registratori di bordo degli aeromobili (Flight Data Recorder e Cockpit Voice Recorder), in grado inoltre di procedere alla ricostruzione dinamica degli eventi ed alla loro rappresentazione in scenari tridimensionali.

Tale acquisizione ha messo l'Agenzia sullo stesso piano delle più accreditate Autorità investigative straniere, consentendo all'Italia di non doversi più rivolgere all'estero, come accadeva in passato, per la decodifica dei dati contenuti nei registratori in questione.

La parte fondamentale del suddetto sistema è rappresentata dal RAPS (Recovery, Analysis and Presentation System), che è estesamente utilizzato a livello mondiale. Tale sistema, negli ultimi anni, è sempre stato utilizzato per l'analisi e la ricostruzione dei più gravi incidenti di volo e permette un proficuo e costante dialogo con le Autorità investigative di Paesi diversi.

In particolare, il RAPS e le altre apparecchiature *hardware e software* acquisite dall'Agenzia per i propri laboratori tecnici consentono di effettuare le seguenti operazioni:

- a) disassemblare e decodificare i dati contenuti nei registratori di bordo (a stato solido o a nastro magnetico) degli aeromobili;
- b) riprodurre i dati direttamente utilizzando il modulo memoria/dispositivo di registrazione contenuto nel registratore dell'aeromobile incidentato;
- c) analizzare manualmente i dati grezzi (*raw data*) estratti dai Flight Data Recorder;

- d) migliorare la qualità e filtrare i dati audio estratti dai Cockpit Voice Recorder;
- e) analizzare graficamente i dati e derivarne degli altri attraverso funzioni matematiche e statistiche;
- f) realizzare animazioni strutturate della dinamica dell'evento nel contesto ambientale in cui l'evento stesso è accaduto.

Il sistema in questione, ad esempio, è stato estesamente utilizzato dall'Agenzia nella ricostruzione dell'incidente occorso sull'aeroporto di Milano Linate l'8 ottobre 2001.

La disponibilità del sistema citato sta aprendo all'Agenzia nuovi scenari: in particolare, la stessa sta valutando la possibilità - compatibilmente con le previsioni normative del d.lgs. n. 66/1999 nonché in un'ottica di positiva collaborazione e di contenimento dei costi - di far fruire del proprio sistema non soltanto le altre Istituzioni aeronautiche nazionali, ma anche Istituzioni aeronautiche straniere.

4. La comunicazione istituzionale

Un salto di qualità nella comunicazione istituzionale è derivato dall'attivazione del sito web dell'Agenzia (www.ansv.it), che le ha consentito di essere più incisiva nella diffusione di informazioni relative alla sicurezza del volo.

L'utilizzo di questo strumento di informazione digitale ha permesso infatti all'Agenzia di interfacciarsi in modo nuovo, a livello mondiale, con le Istituzioni, con gli operatori ed anche con i non addetti ai lavori, consentendo l'accesso a dati e notizie con maggiore facilità e velocità, in tempo pressoché reale.

In particolare, il sito dell'Agenzia, realizzato con le nuove tecnologie consentite da un codice di programmazione rapido e dinamico (ASP), ha tutte le caratteristiche proprie di uno spazio istituzionale: il tipo di linguaggio utilizzato, la struttura di navigazione ed i contenuti, pur riguardando dati spesso di natura tecnica (considerata la particolare attività svolta dall'Agenzia), conservano tuttavia la caratteristica di proporre l'informazione in modo semplice ed immediato.

Tale impostazione permette di raggiungere diverse categorie di utenza senza per questo venir meno alle esigenze di attenzione, precisione e rigore tecnico della notizia.

Tutti i contenuti vengono costantemente aggiornati, ivi compresi quelli relativi all'apertura di nuove inchieste a seguito di incidenti o di inconvenienti gravi. Di tali eventi vengono altresì forniti, nel

rispetto delle disposizioni del d.lgs. n. 66/1999, i primi elementi a conoscenza dell'Agenzia.

5. I rapporti con le altre Istituzioni aeronautiche

Nel 2003 l'Agenzia ha continuato a mantenere positivi rapporti di collaborazione con tutte le Istituzioni aeronautiche italiane (ENAC, ENAV SpA, Aero Club d'Italia e Aeronautica militare), fermi restando i rispettivi ruoli istituzionali, nonché con la maggior parte degli operatori del comparto aeronautico.

Di particolare importanza, in tale contesto, la conclusione del protocollo d'intesa con l'ENAC, un obiettivo perseguito da tempo dall'Agenzia e concretizzatosi nel mese di settembre 2003. Tale protocollo va ad aggiungersi a quelli a suo tempo conclusi dall'Agenzia con l'ENAV SpA e con l'Aeronautica militare. Anche tale protocollo con l'ENAC, analogamente a quelli firmati con l'ENAV SpA e con l'Aeronautica militare, si pone l'obiettivo prioritario di dare piena attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 66/1999 in tema di segnalazione degli eventi; lo stesso protocollo, inoltre, getta le premesse per una più stretta collaborazione in ambito nazionale ed internazionale tra le due Istituzioni, favorendo, sempre nel rispetto dei rispettivi ruoli, il reciproco scambio di informazioni e di esperienze.

Rapporti improntati alla massima collaborazione nell'interesse della sicurezza del volo sono stati mantenuti anche con le Autorità investigative straniere, con le quali l'Agenzia si è confrontata pressoché quotidianamente nell'ambito di inchieste coinvolgenti aeromobili stranieri o aeromobili italiani incorsi in incidenti o in inconvenienti gravi all'estero.

6. La riforma dell'aviazione civile

Dopo l'incidente di Milano Linate dell'8 ottobre 2001 il Parlamento ha avviato un'ampia indagine conoscitiva sulle problematiche esistenti in ambito nazionale in materia di sicurezza del volo. Da tale indagine sono scaturite numerose proposte di legge finalizzate a riformare il quadro normativo dell'aviazione civile.

In particolare, la maggior parte delle proposte presentate alla Camera dei Deputati sono state canalizzate nel cosiddetto testo unificato C 1431 Muratori, C 1842 Ronchi, C 1847 Pasetto, C 1878 Duca, C 1953 Ferro, C 2130 Duca, C 2494 De Laurentiis, C 2918 Romani, C 3069 Pasetto, C 3727

Pezzella e C 4033 Carboni, avente per oggetto "Modifiche al codice della navigazione e disposizioni in materia di sicurezza ed efficienza del trasporto aereo". Tale testo unificato – che si basa prevalentemente sulla proposta di legge C 2918 elaborata dall'On. Paolo Romani – mira sia a rivedere e modificare le competenze e l'organizzazione delle attuali istituzioni aeronautiche, sia a modificare estesamente la parte seconda del codice della navigazione, relativa alla navigazione aerea.

Al riguardo, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, l'Agenzia ritiene opportuno confermare le osservazioni a suo tempo fatte in occasioni delle audizioni parlamentari alle quali hanno partecipato i suoi Organi. Tali osservazioni si possono così sintetizzare:

- a) il testo unificato in questione non tiene conto di alcune significative novità introdotte dal legislatore comunitario, come ad esempio l'istituzione dell'EASA (European Aviation Safety Agency), che necessariamente impongono un coordinamento dell'ordinamento interno con quello comunitario;
- b) lo stesso testo disattende disposizioni normative elaborate in ambito comunitario, ad esempio proprio in materia di terzietà e competenze dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo;
- c) il medesimo testo unificato non risolve chiaramente il problema della ripartizione delle competenze tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ENAC, ENAV SpA e imprese di gestione aeroportuale;
- d) viene ridimensionata l'importanza istituzionale dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, pregiudicandone la terzietà nonché sottraendole la possibilità di svolgere attività di studio e di indagine a fini di prevenzione.