



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 36

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione**

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE
NAZIONALE DEGLI ASSISTENTI E CONTROLLORI
DELLA NAVIGAZIONE AEREA (ANACNA) E AUDIZIONE
DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DELL'AGENZIA
NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO (ANSV)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

60^a seduta: mercoledì 23 giugno 2010

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

I N D I C E**Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale degli Assistenti e Controllori della Navigazione Aerea (ANACNA) e audizione del Commissario straordinario dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV)**

PRESIDENTE:

- PASTORE (PDL), senatore Pag. 3, 7, 8 e passim

BARRA, presidente ANACNA Pag. 3

SCHOLTZE, esperto sicurezza del volo

ANACNA 8

FRANCHI, commissario straordinario ANSV 12, 17

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, in rappresentanza dell'Associazione Nazionale degli Assistenti e Controllori della Navigazione Aerea (ANACNA) il dottor Barra, Presidente, e il dottor Scholtze, esperto nella sicurezza del volo, nonché il Commissario straordinario dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV), professor Franchi.

I lavori hanno inizio alle ore 14.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale degli Assistenti e Controllori della Navigazione Aerea (ANACNA)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta pomeridiana del 13 maggio, incentrata sull'attuazione del procedimento cosiddetto «taglia-enti», di cui all'articolo 26 del decreto legge n. 112 del 2008, come successivamente modificato e integrato, con particolare riferimento allo schema di regolamento di riordino dell'Agenzia Nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), di cui all'atto del Governo n. 216. È oggi prevista, in primo luogo, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale degli Assistenti e Controllori della Navigazione Aerea (ANACNA). Sono qui presenti il dottor Barra, Presidente, e il dottor Scholtze, esperto nella sicurezza del volo, che ringrazio per la loro presenza e a cui do la parola, per fornirci indicazioni che la Commissione potrà utilizzare nel corso dei propri lavori.

BARRA. Ringraziamo l'onorevole Presidente e questa autorevole Commissione bicamerale per averci offerto l'opportunità di essere ascoltati su un tema che ci sta particolarmente a cuore: la sicurezza del volo.

L'ANACNA (Associazione Nazionale degli Assistenti e Controllori della Navigazione Aerea) è qui per fornire il proprio contributo di idee allo schema di riordino in esame che, sui livelli di sicurezza del volo nel nostro Paese, è a nostro avviso destinato a produrre indubbiamente un notevole impatto.

L'Associazione da me presieduta è un organismo tecnico-professionale, una sorta di ordine professionale non sindacale. Al suo interno raccoglie un migliaio di professionisti aeronautici, civili e militari, controllori e assistenti al traffico aereo, esperti di sicurezza del volo. L'Associazione collabora con tutti gli organismi e le realtà operanti nell'ambito dell'assistenza al volo, proponendosi come scopi principali la sicurezza e l'efficienza della navigazione aerea e lo sviluppo dei mezzi e delle procedure

per un sicuro, economico e spedito controllo del traffico aereo, in campo nazionale e internazionale.

L'Associazione è presente in campo internazionale avendo aderito sin dal 1964 all'IFATCA, la Federazione internazionale delle associazioni dei controllori del traffico aereo che raggruppa in 137 Paesi nel mondo circa 50.000 controllori.

La finalità di straordinaria importanza di conseguire gli obiettivi di stabilità e di crescita e di ridurre la complessiva spesa di funzionamento della spesa pubblica su cui è impegnata questa Commissione bicamerale, non dovrebbe, nei nostri auspici, far passare in secondo piano, per Agenzie di elevata valenza strategica, come l'ANSV, l'essenzialità che, allorché gli investimenti dello Stato sono mirati a incrementare il livello di sicurezza dei cittadini e salvaguardare la loro incolumità, altrettanto prioritario divenga potenziare l'efficienza e migliorare la qualità dei servizi dei soggetti dei quali si intende razionalizzare l'assetto organizzativo.

Abbiamo già segnalato sin dallo scorso mese di gennaio alla Commissione da lei presieduta e più recentemente ribadito alla sua attenzione e a quella dell'onorevole relatore, quali siano i limiti insiti dello schema in esame, accludendo specifiche relazioni e proposte di emendamento all'articolo stesso. Non è quindi nostro intendimento entrare nei dettagli dei rilievi da noi formulati, ma richiamare solo alcune manchevolezze fondamentali del testo in parola sotto il profilo – a nostro avviso – del necessario rilancio qualitativo e quantitativo delle attività di ANSV, proprio nel momento – questo è un aspetto molto delicato che non so se sia a vostra conoscenza – in cui l'*iter* della proposta di Regolamento sulle inchieste e prevenzione incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile (che sostituisce la direttiva comunitaria 94/56 sulla base della quale è stata istituita l'ANSV) sta per essere definitivamente approvato dal Parlamento europeo, a settembre 2010 (forse converrebbe, allora, attendere settembre poiché vi sono degli aspetti innovativi fondamentali di cui brevemente dirò) e sul quale ANACNA ha fornito considerazioni e proposte ad autorità di Governo, organi parlamentari e istituzioni nazionali e internazionali. Considerazioni e proposte inoltrate anche attraverso la nostra Federazione (e questo ci inorgoglisce) e che hanno trovato, in gran parte, accoglimento da parte del Consiglio e della Commissione europea: recentemente, nel mese di giugno, ci è giunta questa informazione corredata da una serie di proposte del Consiglio e della Commissione.

Orbene, in un momento, come questo, assai delicato e ricco di cambiamenti per i soggetti cui è assegnato nei Paesi membri il presidio della sicurezza del volo, lo schema di riordino sembra non essere sfiorato da tali mutamenti, per alcuni ritenuti epocali anche per la loro prevedibile incidenza sugli ordinamenti giuridici di ciascuno Stato (c'è tutta una dissertazione sugli errori non intenzionali, sull'attività di prevenzione, su cui non mi dilungo). Viceversa l'atto del Governo n. 216 sembra concentrarsi maggiormente sul riordino del *top management* dell'Agenzia contemplando la soppressione/sostituzione di figure apicali e una sbilanciata distribuzione dei poteri; si parla, in termini economici, di 114.000 euro,

ma non è quello il problema principale nel momento in cui si deve rivisitare l'organizzazione.

In buona sostanza, la proposta di riordino ANSV anziché delineare un nuovo corso sembra, invece, prefigurare assetti organizzativi tesi a ridimensionare maggiormente figure di vertice quale quella del Direttore generale (che sostituisce quella del Segretario generale), privo del diritto di voto e con competenze confinate alla sola gestione amministrativa e del personale; di fatto, privando quest'ultimo delle consuete prerogative e responsabilità di indirizzo e coordinamento operativo tipiche di tale ruolo in organizzazioni la cui delicata missione, si badi bene, è eminentemente tecnico-scientifica e certamente non assimilabile a quella di società produttrici di beni o servizi.

Il Collegio dell'Agenzia non è equiparabile a un qualsiasi Consiglio di amministrazione di un ente pubblico che può essere naturalmente composto da soggetti dotati di una generica cultura tecnico-amministrativa. Viceversa, di esso devono far parte esclusivamente superesperti in investigazioni tecniche e sicurezza del volo.

Così come il Direttore generale deve rappresentare il fulcro dell'attività operativa del soggetto dedicato alla sicurezza del volo e non essere relegato a mere incombenze amministrative. Aspetto peraltro evidenziato anche dalla relazione illustrativa allo schema di riordino, predisposta dal Governo, allorquando «si sottolinea, inoltre, che – trattandosi di una specificità rispetto ai compiti ordinariamente attribuiti agli organi di indirizzo politico – il presidente e i membri del collegio dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, nell'espletamento delle proprie funzioni, assumono, sulla base dell'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo n. 66 del 1999, gli stessi poteri attribuiti agli investigatori dell'ente che sono preposti allo svolgimento delle inchieste tecniche».

Gli organi stessi di ANSV devono essere dotati quindi di una elevatissima preparazione e esperienza investigativa in campo aeronautico, così come avviene nella maggior parte delle agenzie di sicurezza del volo dei Paesi aeronauticamente più evoluti e su questo vi riferirò brevemente, dopo di me, il dottor Scholtze, che ha maturato una notevole esperienza nei sistemi di gestione della sicurezza volo anche in ambito internazionale.

Il testo non fa nemmeno un cenno all'imminente attivazione di una rete europea – aspetto importantissimo in questo Regolamento – delle Autorità preposte alle investigazioni tecniche (un nuovo soggetto a livello europeo che coordina tutta l'attività delle agenzie in Europa) e all'importante ruolo di coordinamento che alla stessa assegnerà a breve il Parlamento europeo, nonché alla delicata migrazione verso l'EASA (l'Agenzia della sicurezza del volo europea), ai sensi del recente Regolamento (CE) 1108/09, delle competenze di regolamentazione della sicurezza relativa alla parte Aeroporti, ATM e Servizi della navigazione nonché al nuovo ruolo che avrà l'Agenzia europea per la sicurezza del volo nell'ambito delle inchieste e della prevenzione degli incidenti e inconvenienti.

In tale quadro – così come previsto dalla proposta di Regolamento europeo di cui si è fatta menzione – EASA dovrà essere posta nelle con-

dizioni di partecipare allo scambio e all'analisi delle informazioni di cui alla Direttiva 42/2003/CE e potrà inoltre richiedere informazioni aggiuntive avvalendosi del *network*, ovvero direttamente dagli Stati membri.

L'ANSV inoltre dovrà notificare senza ritardo alla Commissione europea, all'EASA e all'ICAO tutti gli incidenti e gli inconvenienti gravi avvenuti nell'ambito dello Stato. Così come va assecondato l'invito – contenuto nella proposta di Regolamento sulle inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile che sta per essere approvato dal Parlamento europeo – a una maggiore speditezza dell'*iter* e delle conclusioni delle investigazioni tecniche nei tempi e nelle modalità conformi allo *standard* ICAO.

In sostanza, le relazioni preliminari e conclusive sugli incidenti aerei svolte dalle agenzie di ciascuno Stato dovranno essere tempestivamente notificate alle autorità europee appena menzionate e all'ICAO. Anche di ciò non vi è traccia nel testo del Governo, anche perché, quanto a tempestività – lo dico con rammarico e senza polemiche – indispensabile a svolgere una efficace azione di prevenzione incidenti, abbiamo registrato talune evidenti e recenti lacunosità nelle attività di ANSV.

Un esempio: la relazione conclusiva dell'ANSV sull'ultimo grave incidente aereo avvenuto in Italia (a Cagliari nel 2004) è stata pubblicata ben cinque anni e quattro mesi dopo l'evento (mentre il decreto legislativo n. 66 del 1999 prevede che sia pubblicata entro dodici mesi), a conclusione anche del processo di appello che ha riguardato la condanna di due controllori del traffico aereo militare colpevoli solo di aver applicato le norme nazionali e internazionali in vigore. Vi garantisco che è la pura verità: questa sentenza d'appello ha fatto scandalo nel settore in tutto il mondo, tant'è che si stanno adottando dei provvedimenti a livello internazionale e vi è una serie di censure. D'altronde, secondo una recente classifica, il nostro sistema legale è tra i fanalini di coda dei 27 Paesi europei: siamo sestultimi in Europa. Anche a livello mondiale non stiamo messi tanto bene, secondo quanto ha riferito il presidente della Corte di cassazione Carbone.

Su questo evento – pur nell'indipendenza e nella distinzione di ruoli tra investigazione tecnica e indagine giudiziaria – l'ANSV avrebbe avuto il dovere, a nostro avviso, quale autorevole ente tecnico a presidio della sicurezza del volo, di chiarire tempestivamente a una magistratura non specializzata (come avviene negli altri Paesi) quali in realtà fossero i compiti che erano chiamati ad assolvere nella circostanza i controllori del traffico aereo. L'ANSV avrebbe dovuto agire in tal senso, ma non lo ha fatto. È chiaro che i magistrati hanno una competenza molto relativa su una materia così specialistica e, nel caso in esame, non si sono voluti neanche avvalere del parere tecnico dei cinque consulenti del pubblico ministero, i quali hanno espresso un giudizio concorde sul caso dei controllori. Tuttavia, per chiarire la questione sarebbe servito un ente autorevole, che a oggi ancora non esiste.

In proposito, l'emanando Regolamento europeo sulle investigazioni prevede che siano definiti accordi di cooperazione e salvaguardia sulle re-

ciproche responsabilità tra l'autorità di investigazione tecnica (come l'ANSV) e l'autorità giudiziaria, a condizione che non sia compromessa l'indipendenza dell'attività investigativa sulla sicurezza del volo. Tale importante aspetto andrebbe debitamente considerato nello schema in esame, così come la necessità di ampliare nel nostro Paese i principi della *just culture* (una cultura adeguata al mondo del trasporto aereo, aspetto più volte rappresentato dall'ANACNA), in linea con il forte richiamo fatto dalla proposta di Regolamento in parola, con riferimento alla «*protection of sensitive safety information*» (protezione delle informazioni di sicurezza del volo), anche in ossequio alle previsioni di cui alla direttiva 42/2003/CE, in assenza dei quali sono ipotizzabili gravi ripercussioni sulla possibilità di rendere efficace la tutela giuridica delle professionalità aeronautiche nell'ambito del sistema di segnalazioni volontarie che sono fondamentali per fare un'opera di prevenzione.

Questo è un problema che non riguarda solo il trasporto aereo, ma anche la sanità: se non si ha la coscienza di riferire sui propri errori, come previsto dalle norme in vigore, mai e poi mai i sistemi potranno migliorare. In molti altri Paesi tali sistemi di segnalazioni volontarie sono in vigore già dagli anni Settanta. In Italia si è provato ad introdurli con il decreto legislativo n. 213 del 2006, ma i risultati sono stati – ve ne darà conto poi il dottor Scholtze – veramente scarsi, per non dire nulli, perché il numero delle segnalazioni volontarie è rimasto invariato.

In conclusione, l'ANACNA ribadisce quanto già segnalato in merito al riordino dell'ANSV e vale a dire che occorra: escludere dalla razionalizzazione degli organi dell'ANSV le misure che a qualsivoglia titolo possano, anche solo potenzialmente, pregiudicare l'efficace funzionamento e la tempestività di azione dell'ANSV, così come peraltro rimarcato dalla proposta di Regolamento sulle inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile che è ormai in corso di definizione da parte del Parlamento Europeo; caratterizzare maggiormente la figura del Direttore generale, assegnando allo stesso competenze dirette (di coordinamento, indirizzo e controllo) di alto contenuto tecnico e operativo sulle attività degli investigatori accreditati; prevedere che Presidente, Organi, Direttore generale e investigatori siano titolari di specifici requisiti di esperienza professionale, competenza tecnico-operativa nello scenario del trasporto aereo abbinata al superamento di corsi di alta formazione sulle investigazioni aeronautiche.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Barra. Desidero farle presente che, nell'adottare il regolamento di delegificazione di riordino, il Governo è astretto ad alcuni vincoli. Pertanto, non so se si possa intervenire nel senso che ci ha indicato, ma lo verificheremo.

BARRA. Noi suggeriremo di rinviare l'esame a settembre perché è in atto una revisione della materia.

PRESIDENTE. Vedremo se sarà possibile.

SCHOLTZE. Onorevole Presidente, onorevoli membri della Commissione, il mio intervento sarà abbastanza semplice nei contenuti, avendo cercato di escludere, per quanto possibile, gli aspetti più tecnici.

A seguito della pubblicazione della direttiva 94/56/CE del 21 novembre 1994, sono state istituite in Europa le Agenzie di investigazione tecnica sugli incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile. In taluni casi si è trattato di una vera e propria costituzione *ex novo*; in altri, di perfezionamenti e miglioramenti proprio in conseguenza del fatto che già presso alcuni Paesi, aeronauticamente avanzati, erano presenti delle agenzie a ciò preposte.

Vediamo ora quali sono i requisiti imposti dalla direttiva alle agenzie che sono state costituite a suo tempo: innanzitutto, un'indipendenza quantomeno funzionale e una terzietà nei confronti delle Autorità aeronautiche nazionali e, in generale, nei confronti di qualsiasi altra parte i cui interessi potrebbero entrare in conflitto con la missione delle agenzie; prevedere compiti più estesi non soltanto in riferimento all'evento in quanto tale, ma anche alla raccolta e all'analisi dei dati relativi alla sicurezza del volo ai fini della prevenzione; assegnare un adeguato numero di risorse professionalmente e operativamente competenti garantendo, inoltre, lo *status* e l'indipendenza dell'investigatore: una libertà nell'azione investigativa priva di contaminazioni che possano pregiudicare il buon esito dell'investigazione stessa.

Ciò premesso, effettuando una ricognizione fra le Agenzie di investigazione istituite a livello europeo dopo l'emanazione della direttiva del 1994, possono intravedersi interessanti spunti nel modello inglese. Nel Piano strategico per la sicurezza (*Safety*) 2009-2011, edito dall'Autorità dell'aviazione civile inglese (*Civil Aviation Authority*), viene evidenziato – a *latere* delle normali attività investigative *post* incidente o inconveniente – il ruolo di due strutture *ad hoc*: la prima è un gruppo di analisi degli incidenti (*Accident Analysis Group*) che opera monitorando i dati disponibili sugli incidenti a livello mondiale; il secondo è un *team* per l'analisi degli eventi di rischio elevato (*High Risk Analysis Event Team*) che ha il compito di verificare le eventuali aree di rischio aggiuntivo rispetto a quelle individuate a livello globale: si tenta così di scendere ad un livello di dettaglio sempre maggiore.

È a questo punto però che l'*iter* appena descritto si caratterizza fornendo valore aggiunto alla mera raccolta dei dati; è prevista, infatti, l'attivazione di un Gruppo per l'analisi delle possibili mitigazioni del rischio, condotto da un Gruppo multidisciplinare, che si avvale, tra l'altro, della possibilità di interrogare un *data base* centralizzato e alimentato dai dati provenienti dal *reporting system* obbligatorio (sistema di segnalazioni), nonché attingendo elementi anche dal *reporting* di tipo confidenziale/volontario, facente parte di un programma denominato «*Human Factor Incident Reporting Programme*» (CHIRP), protetto da rigorose regole a tutela dell'identità dei soggetti che concorrono nel fornire le informazioni sulla sicurezza. Questo tipo di segnalazioni volontarie sono gestite e analizzate da una pluralità di professionisti provenienti dai diversi settori dell'aviazione.

zione britannica riconosciuti nel ruolo e nella loro indipendenza dall'Autorità dell'aviazione civile. La vasta articolazione e sinergia tra tutte le branche di attività sopra descritte è quindi riversata nella reazione di un documento (Piano strategico della *safety*) che fissa, in modo coordinato fra tutte le parti in causa del sistema di aviazione britannico, le priorità di intervento per arginare i potenziali rischi aeronautici. Il Piano viene aggiornato su base triennale ed è pubblicato e reso disponibile al pubblico.

Per quanto concerne, invece, l'analisi degli inconvenienti, nella sostanza tutti quegli eventi diversi dagli incidenti, è prevista l'attivazione di un comitato di valutazione delle situazioni in cui, a giudizio del pilota o del controllore del traffico aereo, sono stati rilevati anche solo lievi scostamenti dagli *standard* di sicurezza. Tale comitato è sponsorizzato e riconosciuto nella sua indipendenza dalla Autorità dell'Aviazione civile e dal Ministero della difesa, con il compito di valutare gli eventi senza addossare colpe o responsabilità agli attori coinvolti. Il comitato ha il compito di incoraggiare il *reporting* e a tal fine non pubblica né rende disponibili i nomi delle persone coinvolte né quelli delle organizzazioni di appartenenza. Lo stesso comitato viene attivato nella fase di conclusione delle investigazioni tecniche condotte dalla Autorità dell'Aviazione civile e dal Ministero della difesa e tra i compiti del comitato, che è peraltro sotto la *chairmanship* di un direttore che proviene dalla *Royal Airforce*, vi è anche quello di analizzare gli esiti delle investigazioni tecniche, comprensive della disamina sulla catena degli eventi e dei fattori causali e contributivi, diretti o indiretti, che hanno condotto a un inconveniente; nonché quello di valutare la severità del rischio in accordo alla classificazione internazionale; emanare le opportune raccomandazioni; pubblicare la sintesi descrittiva degli eventi e le relative analisi e conclusioni, ai fini della diffusione delle lezioni apprese e della promozione delle informazioni utili per la sicurezza del volo.

È chiaro ed evidente che alla luce delle considerazioni fin qui esposte, ci sembra doveroso sottolineare la capacità del modello inglese di aver saputo sviluppare un'attività investigativa a tutto campo, composta da professionalità multidisciplinari e in grado di vantare elevate esperienze e specializzazioni operative. Fatto salvo il principio di autonomia e indipendenza delle varie componenti presenti nel modello organizzativo inglese, appare significativo l'aver previsto, nell'articolazione delle varie competenze, un'elevata interazione tra ruoli di responsabilità, di indirizzo, di supervisione e di coordinamento, e compiti di investigazione tecnica. È appena del 2008 un *memorandum of understanding* tra l'*Air Accidents Investigation Branch* e la magistratura inquirente disciplinante proprio le regole di comportamento a salvaguardia delle autonomie, dei ruoli e delle funzioni degli investigatori tecnici inseriti nell'Agenzia per le investigazioni sugli incidenti.

Una rapida comparazione oltre oceano, dove la situazione appare senza dubbio ancora più matura e articolata; basti pensare che il *National Transportation Safety Board* (NTSB) è un'Agenzia federale indipendente con competenze sulla investigazione in merito agli incidenti che riguar-

dano l'intera filiera del sistema trasporti in generale inclusi, oltre a quello dell'aviazione, anche il sistema ferroviario, marittimo e stradale nonché gli incidenti connessi con i materiali pericolosi. Nel sistema statunitense, tra l'altro, risulta già da molto tempo in uso (dal 1975) un sistema di segnalazioni volontarie, denominato *Aviation Safety Reporting System* (ASRS), gestito dalla NASA, quindi da un soggetto terzo rispetto alla *Federal Aviation Administration* (FAA), l'autorità di governo preposta all'esercizio del trasporto aereo, per conto e in nome della quale la NASA raccoglie e analizza le segnalazioni che provengono dai cosiddetti *frontline*. Ad oggi, risultano pervenute oltre 815.000 segnalazioni nel *data base* della NASA e che rappresentano un incommensurabile patrimonio di analisi, approfondimento e diffusione di informazioni utili alla cultura della prevenzione.

Ci sia consentita però una breve riflessione su un fatto che riteniamo essenziale ai fini della cultura della prevenzione: gli incidenti con effetti «tangibili» sulla sicurezza delle operazioni di volo sono inevitabilmente caratterizzati dalla drammaticità, visibilità e pubblicità – anche di tipo mediatico – degli effetti. Tuttavia, una prassi investigativa basata esclusivamente su una analisi dei soli incidenti «tangibili» potrebbe non essere scientificamente esaustiva, né così utile ai fini della prevenzione, poiché privilegierebbe esclusivamente l'emersione delle evidenze oggettive, verificate in quel momento e in quel contesto, senza poter beneficiare dell'altra e forse anche più rilevante tipologia di analisi, basata sulla individuazione degli indizi precursori che avrebbero potuto – stante la loro ricorrenza – anticipare l'insorgenza dell'incidente. Stiamo parlando, in sostanza, dei cosiddetti «quasi incidenti», quantitativamente rilevanti, poco noti e poco visibili, anche se estremamente utili poiché tra questi si annidano quei *virus* che sono, di fatto, i veri e propri precursori di criticità così importanti ai fini della prevenzione.

Proprio in questa ottica l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO), Eurocontrol, (agenzia della sicurezza nella navigazione aerea istituita dai Ministri dei trasporti europei nei primi anni '60 a cui l'Italia ha aderito *ex lege* nel 1996) e da ultimo la Commissione europea, mediante i Regolamenti sul Cielo Unico Europeo, hanno più volte raccomandato agli Stati l'importanza di implementare un sistema di segnalazioni volontarie. In tale contesto la direttiva 2003/42/CE, sulle segnalazioni di taluni eventi nell'aviazione civile (recepita in Italia con il decreto legislativo n. 213 del 2006), ha voluto incoraggiare l'introduzione della tutela (anche giuridica) e quindi la non perseguibilità per i cosiddetti errori non-intenzionali, segnalati dai soggetti che mettono a disposizione informazioni utili alla sicurezza, in piena armonia con i principi della *Just Culture*, dell'Annesso-13 ICAO alla Convenzione di Chicago e oggi oggetto di viva attenzione anche da parte della Agenzia Europea per la Sicurezza dell'Aviazione (EASA) che, come accennava poc'anzi il presidente, è in procinto di entrare in modo anche molto concreto nei meandri di quello che sarà il nuovo Regolamento modificativo della attuale direttiva 94/

56/CE che attiene proprio alla costituzione delle agenzie per la sicurezza del volo.

Soffermarsi sulla portata degli errori non-intenzionali, o cosiddetti errori cognitivi, comporta però la necessità di entrare negli strati più sottili e profondi del processo di investigazione tecnica e nei quali, come insegnano purtroppo le statistiche mondiali sugli incidenti e inconvenienti, la componente umana è molto spesso più esposta rispetto alle tecnologie. Stride, al riguardo, la possibilità di individuare, tra tali tipologie di errori, una responsabilità diretta da parte del soggetto che vi è incorso, addossandogli magari una deliberata e pervicace intenzione nel compiere azioni e/o omissioni prossime alla violazione di regole e quindi configurabili alla stregua di un atto doloso o di una grave negligenza.

Sul medesimo argomento degli errori non intenzionali (i cosiddetti *honest mistakes*), risultano evidenti parallelismi con la direttiva 2006/23/CE, sulla Licenza comunitaria dei controllori del traffico aereo, recepita con il decreto legislativo n. 118 del 2008, quest'ultimo rivisitato a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n. 68 del 2010 proprio al fine di rimodulare il sistema sanzionatorio nei confronti di quel personale controllore del traffico aereo eventualmente incorso in eventi critici.

È proprio con l'intento di offrire uno spiraglio di possibile mitigazione interpretativa di tali errori che è stata ravvisata l'opportunità di individuare una sorta di «zona franca» tra i ruoli della magistratura e i compiti istituzionali degli investigatori. Il legislatore europeo, infatti, con la summenzionata direttiva, ha ritenuto di raccomandare agli Stati di adottare il principio di non perseguibilità a protezione sia del sistema di segnalazioni spontanee sia dei soggetti cui potrebbero essere attribuite colpe prescindendo dall'analisi tecnico-scientifica che però è di pertinenza degli specialisti addetti alle investigazioni tecniche. Nel raccomandare tale nuova impostazione, il legislatore europeo ha precisato che tale previsione sarebbe stata comunque soggetta alle percorribilità dei codici penali applicabili nel singolo Stato; circostanza, questa, che ha però aperto un evidente *gap* sul possibile processo di larga ed efficace implementazione della tutela giuridica dei soggetti che intendono avvalersi di un sistema di segnalazioni volontarie. Ovviamente, è inutile negarlo, l'impossibilità di uniformare e rendere cogente la suddetta protezione ha comportato in Europa, in molti casi, una diffusa mancanza di fiducia e timore, da parte degli attori, nel riportare spontaneamente i propri errori.

Infine, e in sintonia con quanto sin qui esposto, non può non essere fatto un esplicito riferimento al sistema danese, nel quale sono ravvisabili gli effetti positivi di un'efficace legislazione in materia di protezione e immunità dei soggetti che mettono a disposizione le informazioni in loro possesso nell'ambito di un sistema di segnalazioni volontarie. Gli effetti, infatti, hanno comportato un improvviso e immediato innalzamento del numero delle segnalazioni.

Nel corso del 2001, con un anticipo di un biennio rispetto alla Direttiva 42/2003/CE, il Parlamento danese ha approvato una specifica legge sul *reporting* prevedendo che «il sistema di segnalazione è strettamente

confidenziale nel senso che l'identità di chi riporta non può essere rivelata al di fuori dell'Agenzia che tratta gli inconvenienti. A chi riporta tali segnalazioni è assicurata l'immunità sia penale sia disciplinare collegata all'inconveniente, a condizione che la segnalazione sia sottoposta entro 72 ore dall'evento occorso e che quest'ultimo non sia un incidente (...)»: quindi, non un fatto che abbia materializzato una criticità, ma che l'abbia semplicemente anticipata. È quello su cui è necessario lavorare ai fini della prevenzione.

Ad appena un anno dalla pubblicazione della legge danese, le segnalazioni «spontanee» dei soli controllori del traffico aereo salirono a 980, rispetto alle sole 15 segnalazioni del precedente anno, consentendo, quindi, di trasformare l'attività investigativa in un vero e proprio «laboratorio» di conoscenze e esperienze utili alla prevenzione del rischio.

In ultimo, proprio con riferimento all'esempio danese, non sembrerebbero ancora raggiunti analoghi e lusinghieri risultati dopo la pubblicazione del decreto legislativo n. 213 del 2006, concernente le segnalazioni volontarie nel nostro Paese.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Scholtze. Mi sembra che non vi siano ulteriori questioni da approfondire, anche perché ha lasciato agli atti un'ampia documentazione che sarà resa disponibile alla consultazione dei colleghi e del relatore che oggi non ha potuto presenziare ai nostri lavori. Spero che potremo dare seguito alle vostre richieste.

Ringrazio i rappresentanti di ANACNA per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle ore 14,40, riprende alle ore 14,45.

Audizione del Commissario straordinario dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV)

PRESIDENTE. Ringrazio il Commissario straordinario dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, professor Franchi, per la sua disponibilità. La procedura informativa odierna si inserisce nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa.

La informo che la pubblicità della seduta sarà assicurata attraverso la resocontazione stenografica, che consentirà ai colleghi assenti di non perdere nulla dell'intervento del professor Franchi o di eventuali interlocuzioni che ne possano derivare.

FRANCHI. Signor Presidente, la ringrazio innanzitutto per aver dato la possibilità all'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo di portare il proprio contributo all'esame della proposta di riordino dell'ente. Vorrei consegnare agli atti della Commissione un documento nel quale abbiamo focalizzato alcuni aspetti che riassumerò nel mio intervento e che mi auguro la Commissione voglia tenere in considerazione.

Lo schema di regolamento di riordino – così come è stato elaborato – tiene conto degli oltre dieci anni di operatività dell’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo. Di fatto, alcuni aspetti che vengono disciplinati dalla proposta di riordino sono già stati regolamentati nell’ambito dell’Agenzia. Lo schema di riordino tiene conto delle peculiarità dell’Agenzia, che – com’è noto – è un’authority investigativa cui vengono riconosciuti poteri particolari nell’espletamento dei propri compiti d’istituto.

L’aspetto interessante del progetto di riordino all’esame della Commissione è che esso è conforme ai contenuti della proposta di Regolamento, attualmente all’esame del Parlamento europeo, in materia di inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell’aviazione civile. Infatti, la proposta di Regolamento comunitario individua, per quanto riguarda l’organizzazione dell’authority investigativa, due soggetti ben precisi: il capo dell’authority investigativa e gli investigatori.

Va anche sottolineato che i requisiti professionali richiesti dalla proposta di Regolamento europeo per il capo dell’authority investigativa sono conformi a quelli richiesti dallo schema di regolamento all’esame della Commissione per la semplificazione. Infatti, la proposta di Regolamento comunitario, deliberata in sede Consiglio europeo nella riunione dell’11 marzo e attualmente all’esame del Parlamento europeo (senza essere oggetto di alcuna proposta di modifica), definisce i requisiti professionali del capo dell’authority investigativa, prevedendo che abbia esperienza e competenza in materia di sicurezza per l’aviazione civile, conformemente a quanto previsto nell’articolo 2, comma 6, dello schema di regolamento di riordino all’esame della Commissione.

Inoltre, lo schema di regolamento di riordino avvicina il modello organizzativo dell’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo a quello delle authority investigative di altri Paesi europei: le procedure decisionali sono semplificate proprio in funzione del fattore tempestività connesso alla prevenzione. La proposta appare in linea anche con il decreto legge n. 78 del 2010 per quanto riguarda il numero dei componenti del collegio dell’ANSV (altrove consiglio di amministrazione), nonché del collegio dei revisori dei conti, giacché non supera il tetto massimo dei componenti ivi previsto.

L’altro aspetto rilevante è che lo schema di riordino allinea, anche se un po’ in ritardo, il modello organizzativo al decreto legislativo n. 419 del 1999, ove si prevede che il segretario generale (nella proposta in esame «direttore generale») non sia più qualificabile come organo dell’Agenzia, essendo il soggetto che gestisce la struttura.

La nostra valutazione dell’Atto del Governo n. 216 è complessivamente positiva, ma è soprattutto positivo che la proposta di riordino sia in linea con lo schema di Regolamento in discussione a Bruxelles. Si tenga presente che il regolamento comunitario, una volta entrato in vigore (dovrebbe essere approvato entro la fine dell’anno), abrogherà la Direttiva 94/56/CE che ha portato all’istituzione dell’Agenzia. Sarà un Regolamento abbastanza rivoluzionario e richiederà alle authority investigative europee di riallinearsi alle procedure ivi previste.

Per quanto riguarda il modello organizzativo, il legislatore comunitario ha preso a riferimento alcune grosse autorità investigative, che, esistendo da più tempo, hanno maggiore esperienza in materia rispetto all'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo. Secondo questo modello, i soggetti di riferimento supportati da un apparato logistico sono – come già detto – solamente due: il capo dell'autorità investigativa e gli investigatori.

Vi sono poi alcuni aspetti su cui mi permetto di sensibilizzare la Commissione. L'articolo 6, comma 3, dello schema di Regolamento di riordino prevede una rimodulazione della dotazione organica dell'ente. L'aspetto positivo è che, pur stabilendosi il principio che tale dotazione debba essere ridotta di un dirigente, viene lasciata all'ente la possibilità di decidere come effettuare questa rimodulazione. Si tenga presente che l'attuale modello organizzativo dell'ANSV imporrebbe la presenza di posizioni dirigenziali, attualmente vacanti perché – appena costituita – l'Agenzia è incappata nelle varie leggi finanziarie che le hanno reso impossibile soddisfare pienamente le esigenze di completamente dell'organico.

Occorre tuttavia evidenziare, in sede di approvazione dell'Atto del Governo n. 216, la necessità di un coordinamento tra la citata previsione, di cui all'articolo 6, comma 3, con quanto previsto dall'articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge n. 194 del 2009 (il cosiddetto «milleproroghe») sempre in termini di rimodulazione della dotazione organica. L'ANSV già sta attuando la rivisitazione della propria dotazione organica e la concluderà entro il mese, eliminando altre sei posizioni di personale. In questa ottica ovviamente si cerca di salvaguardare i posti occupati, mentre si andrà a incidere sui posti vacanti. Ricordo, tra l'altro, che a livello di investigatori, abbiamo al nostro interno anche altissime professionalità, difficilmente reperibili sul mercato. Il rischio è che, in assenza di un adeguato coordinamento tra le disposizioni citate, l'ANSV si trovi, in un breve arco di tempo, a effettuare due rimodulazioni della propria dotazione organica con ulteriore riduzione di unità di personale. Questo, obiettivamente, è un po' difficile da accettare, perché creerebbe delle ricadute negative a livello operativo.

Vorrei dare un'idea del numero delle unità di personale in organico presso la nostra Agenzia: attualmente sono 46, ma dopo la rimodulazione scenderanno a 40. Effettivamente in servizio sono solo 27, di cui 11 tecnici investigatori. Tra l'altro, siamo riusciti a completare l'organico tecnico-investigativo solo l'anno scorso, ottenendo l'autorizzazione ad assumere in deroga dopo moltissimi sacrifici. Ciò nonostante, abbiamo consentito all'Italia di fare un'ottima figura a livello internazionale, interfacciandoci quotidianamente con le realtà investigative straniere, con le quali ci confrontiamo relativamente alle inchieste – che sono molte – a rilevanza internazionale. Peraltro, quando l'ICAO (*International civil aviation organization*) ha sottoposto ad *audit* il sistema dell'aviazione civile italiana e ha ispezionato anche la nostra Agenzia, abbiamo ottenuto un'ottima valutazione. Non altrettanto positivamente è stato giudicato l'ordinamento italiano, ma per altri aspetti che non riguardano l'operatività dell'ANSV,

bensì i rapporti tra inchiesta tecnica e inchiesta dell'autorità giudiziaria. A tal riguardo, vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su un aspetto che, se anche non potrà essere recepito sotto il profilo del riordino organizzativo, forse potrà valere come raccomandazione al Governo. Nel modello di riordino c'è una disposizione, che in realtà è già contenuta nell'attuale decreto n. 66 del 1999, secondo la quale il Presidente e i componenti del collegio non possono assumere incarichi di consulenti o di periti dell'autorità giudiziaria in procedimenti che abbiano attinenza con l'assolvimento dei compiti di istituto. Noi auspicheremmo che una disposizione del genere fosse traslata anche sugli investigatori dell'Agenzia, per due ragioni. La prima è che la finalità della nostra Agenzia è soltanto di prevenzione: cerchiamo le cause di un evento, non le responsabilità, quindi gli investigatori sono tenuti esclusivamente a individuare le cause degli incidenti a fini di prevenzione. La seconda, e non marginale ragione, è che l'ANSV sin dalla sua costituzione sta conducendo una battaglia non certo contro l'autorità giudiziaria – ci tengo a sottolinearlo, perché il problema è comune anche ad altre autorità investigative ed è diffuso in Paesi con ordinamenti simili al nostro – ma certamente nei confronti del codice di procedura penale: l'ordinamento attuale contiene infatti delle limitazioni che mettono a rischio l'attività di prevenzione. Nel momento in cui un investigatore venisse nominato consulente tecnico o perito dall'autorità giudiziaria, si rischierebbe di perdere la fiducia da parte degli operatori, i quali possono confidare all'investigatore un'informazione che aiuti a capire la causa di un determinato incidente; ma se sanno che quell'investigatore è anche consulente tecnico del pubblico ministero, l'ANSV rischierebbe di non riuscire più ad avere quell'informazione e quindi ad assolvere ai propri compiti. In base all'esperienza di questi anni, in cui abbiamo aperto e chiuso diverse inchieste, siamo riusciti fortunatamente a contenere il problema: direi che in oltre dieci anni le situazioni in cui ci siamo trovati a dover condividere, per così dire, il «doppio cappello» sono molto poche e in ogni caso ciò è avvenuto per evitare che l'Italia facesse inadeguate figure a livello internazionale o per evitare eventuali incidenti diplomatici. Non vorrei però che l'ANSV ogni volta dovesse «negoziare» con i pubblici ministeri la possibilità che i propri investigatori non vengano nominati consulenti tecnici. Con molti magistrati ci stiamo riuscendo: forniamo loro delle soluzioni alternative, perché è fondamentale che gli investigatori dell'ANSV pensino solo alla prevenzione e una norma di legge ci faciliterebbe enormemente in questo senso.

Ci sono poi due aspetti che la Commissione ha già affrontato discutendo del riordino dell'ENAC. Il presidente Riggio, come si legge dagli atti di quell'audizione, ha rappresentato l'esigenza di poter disporre di procedure semplificate per l'assunzione degli ispettori piloti, anche in deroga a tutte le norme attualmente vigenti in materia di assunzioni: l'ANSV ha la stessa identica esigenza. Reclutare investigatori non è facile: ogni autorità investigativa forma di solito i propri, perché tali figure professionali non esistono abitualmente sul mercato, a meno che non provengano da altre autorità investigative. L'Agenzia, come tutte le altre autorità investiga-

tive, si è dotata di professionisti che hanno alle spalle un'esperienza elevatissima: alcuni investigatori dell'ANSV provengono dall'aviazione commerciale e sono *ex* piloti con alle spalle moltissime ore di volo, altri sono ingegneri, altri sono *ex* controllori del traffico aereo che nelle organizzazioni di provenienza avevano raggiunto i vertici in materia di sicurezza del volo e altri ancora sono esperti in ulteriori materie. È difficile reperire figure professionali di questo tipo, il problema è che è difficile che vengano autorizzati i concorsi.

L'anno scorso l'ANSV ha avuto una autorizzazione in deroga all'assunzione a fronte di una situazione altamente critica, nella quale era diventato molto difficile gestire l'attività investigativa, con una media di 100 nuove inchieste all'anno tra incidenti e mancati incidenti occorsi ad aeromobili dell'aviazione civile, non soltanto italiana ma anche straniera (perché se occorre un evento ad un aeromobile di un altro Paese in territorio italiano le indagini vengono svolte dall'ANSV, che deve anche gestire i rapporti con le relative autorità investigative straniere). Il problema è che fra l'autorizzazione al concorso, il suo espletamento e l'autorizzazione finale, chi è risultato vincitore potrebbe, nel frattempo, aver già superato il limite di età massimo per permanere in servizio. Mi auguro che questa stessa sensibilità che sembra esservi nei confronti dell'ENAC vi sia anche nei confronti dell'ANSV, perché al tema della sicurezza del volo non si può certamente restare insensibili. Un altro grande problema è quello relativo ai fondi, ma non sono certo venuto qui oggi per rappresentare tale esigenza: cercheremo di fare dei miracoli, per quanto sia difficile, con quanto il Governo già destina al funzionamento dell'Agenzia. Ma almeno chiediamo di avere, per le procedure di assunzione, la strada spianata.

L'ultimo aspetto su cui richiamiamo l'attenzione, anche questo toccato dal presidente dell'ENAC, è quello dei termini di incompatibilità degli organi al termine del mandato. Per quanto concerne l'ENAC l'orientamento è di dimezzare i termini, lo stesso parrebbe opportuno per l'ANSV, riducendo il termine in questione da tre anni a 18 mesi, perché è anche difficile confrontarsi con le realtà straniere in cui accade l'opposto. Pur ritenendo personalmente giusto che esista questa forte sensibilità rispetto al tema dell'incompatibilità, non posso non evidenziare come spesso all'estero investigatori o capi di autorità investigative dall'oggi al domani passino al settore industriale, e questo è visto in un'ottica positiva perché c'è una ricaduta di elevatissima professionalità, maturata nelle istituzioni pubbliche, in altri settori che ne hanno bisogno.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo contributo. Terremo senz'altro conto delle sue osservazioni, che speriamo di poter trasfondere nello schema di parere che sarà sottoposto alla Commissione. Le trasmetto le scuse del relatore per non aver potuto essere presente all'incontro di oggi; egli potrà comunque far riferimento agli atti della seduta odierna. Eventuali approfondimenti che dovessero rendersi necessari potranno anche essere svolti in incontri informali.

FRANCHI. L'ANSV è sempre a disposizione, anzi l'ANSV sarebbe onorata se i membri del Parlamento venissero in visita ai suoi laboratori di decodifica delle cosiddette scatole nere: chiunque sia venuto in visita all'ANSV è restato fortemente impressionato dai livelli di tecnologia utilizzati, dalle procedure seguite per la lettura dei dati di una scatola nera e soprattutto è rimasto affascinato dalla capacità di ricostruire in dettaglio, con dei *software*, le dinamiche degli eventi indagati, tramite l'associazione dei dati del *Flight Data Recorder* a quelli del *Cockpit Voice Recorder*. Sarei personalmente favorevole a tenere aperte le porte dell'Agenzia tutti i giorni per consentire ai cittadini e *in primis* ai parlamentari – che a dire il vero finora sono venuti in pochi – di constatare di persona come l'Agenzia impieghi il denaro pubblico, facendo, a mio parere, un ottimo lavoro per la sicurezza del volo.

PRESIDENTE. Sono sicuro che il relatore, senatore Casoli, che fra l'altro è anche pilota dilettante, approfitterà volentieri di questo invito. Ringraziandola ancora per il suo contributo, dichiaro conclusa la procedura odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05.

