

RELAZIONE ANACNA ALLA IX° COMMISSIONE TRASPORTI DELLA CAMERA ED ALLA XIV° COMMISSIONE POLITICHE EUROPEE DEL SENATO

Audizione del 9 febbraio 2010 - Relatore dott. Bruno Barra Presidente ANACNA

Come posto alla Sua attenzione - On.le Presidente - si sono svolte alla fine dello scorso anno numerose riunioni presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (Ufficio Legislativo) per trovare una soluzione alle note problematiche afferenti all'applicazione delle disposizioni di cui al DLgs 30 maggio 2008 n.118 concernente la licenza comunitaria dei controllori del traffico aereo, a cui hanno fatto seguito incontri tra dirigenti ANACNA e vertici ENAC ed ENAV.

On. le Presidente Le abbiamo segnalato che ANACNA ha sempre rimarcato l'esigenza che - nel formulare i necessari emendamenti al provvedimento in esame - **si tenesse in debito conto l'autentico contenuto della direttiva CE 23/06 senza distorcerne le finalità.** Ancor più oggi che, relativamente alle inchieste sugli incidenti e sugli eventi pregiudizievoli per il volo, l'UE prospetta una delicata migrazione verso l'EASA, ai sensi del recente Regolamento (CE) 1108/09, delle competenze di regolamentazione della sicurezza relativa alla parte Aeroporti, ATM e Servizi della Navigazione Aerea, unitamente alla ulteriore necessità di rivisitazione del DLgs 118/08, di recepimento della Direttiva 2006/23/CE (destinata ad essere abrogata nel corso del prossimo biennio), atteso che il disposto del suddetto Regolamento prevede, per tale ultima direttiva, una fase transitoria di applicazione sino all'avvio di un nuovo iter.

Abbiamo segnalato che gli emendamenti proposti dall'Associazione si rendevano indispensabili al fine di rendere il provvedimento in sintonia con i principi della *just culture*, in parte introdotti dalla stessa legge nazionale di recepimento del "*reporting*" (DLgs 213/06) e condivisi ormai a livello mondiale dalla comunità aeronautica (ICAO, NTSB, EUROCONTROL, IFALPA, ECA, IFATCA, IFSC etc), ad esclusivo vantaggio dell'opera di prevenzione e dell'incremento della sicurezza del volo nel nostro Paese.

Lo schema di Decreto Legislativo in parola, infatti, nel ribadire per Enac (autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo) le funzioni di vigilanza sui livelli di competenza e professionalità dei controllori del traffico aereo civili e *militari*, sconfinando, ad avviso di ANACNA, dal contenuto delle direttive comunitarie, amplificando a compiti di "polizia" le proprie verifiche in presenza di qualsiasi inconveniente aeronautico più o meno grave che, se riconducibile ad un errore, anche involontario, di un controllore, potrebbe portare alla sospensione o revoca della sua licenza.

Si scoraggerebbe, dunque, il segnalare i propri errori commessi e gli inconvenienti di volo di cui fosse stato artefice o testimone il controllore, vanificando un sistema di raccolta dati che, grazie proprio al DLgs 213/06 e con un ritardo di quasi trenta anni rispetto *ai paesi aeronauticamente più evoluti*, il governo aveva finalmente introdotto in Italia. **IN SOSTANZA UNA IMPOSTAZIONE DA BLAME CULTURE IN CONTROTENDENZA CON I CONCLUSIVI PRINCIPI DELLA JUST CULTURE.** Nessun operatore sarebbe più disponibile a rischiare di farsi "processare" per aver comunicato una problematica emersa nell'espletamento del proprio servizio, anche banale, dalla cui analisi tecnica si potrebbe scongiurare l'accadere di eventi drammatici futuri.

¹ L'ICAO ha recentemente raccomandato l'inserimento nell'Annesso 13 della seguente definizione di "just culture": «Una cultura nella quale gli operatori di prima linea o altri non vengano puniti per azioni, omissioni o decisioni da essi adottate, che siano proporzionali alla loro esperienza e addestramento, ma nella quale non sono tollerate colpe gravi, violazioni intenzionali o atti dolosi».

Parimenti vano il tentativo di ENAC, prima, e successivamente di ENAV (che formulava ipotesi di

emendamenti analoghi a quelli di ANACNA) ad argomentare, in modo più che esaustivo, come fosse necessario ancorare eventuali provvedimenti di sospensione o di revoca al “**dubbio di competenza**” così come previsto dall’art. 4 della CE23/06 anziché ad un singolo evento pregiudizievole per il volo provocato dal controllore del traffico aereo.

Dubbio di competenza che peraltro non può che maturare nell’ambito di chi impiega il personale (datore di lavoro presente nelle postazioni operative - ENAV/AM) e certamente non nel soggetto che istituzionalmente è chiamato a fissare le regole, certificare e controllare (ENAC). Per fare un esempio più o meno calzante se è la Motorizzazione Civile che sospende o ritira la patente di guida ad un automobilista per gravi violazioni (atto che certifica la sanzione), è evidente che la segnalazione sulla pericolosità della condotta di guida dell’automobilista viene fatta da soggetto (polizia stradale - carabinieri) che comunque ha competenza professionale ed esperienza nel rilevare le infrazioni sul posto e svolgere un’adeguata istruttoria.

Segnatamente, in relazione ad una corretta interpretazione del “*dubbio di competenza*” (art.4 direttiva CE 23/06) anche ENAC ed ENAV unitamente alla nostra Associazione e buona parte dei sindacati (presenti o rappresentati), significavano l’esigenza che - nel formulare i necessari emendamenti al provvedimento in esame - si tenesse in debito conto dell’autentico contenuto della direttiva europea senza distorcerne le finalità.

Nel merito ANACNA, in armonia con quanto in materia evidenziato dall’ICAO e dalla legislazione Europea, sottolinea che la valutazione della “**competenza**” non può essere relegata ad una meccanicistica e parcellizzata valutazione dei soli livelli di conoscenza, abilità ed esperienza del titolare della licenza ma deve essere, invece, **mutuata all’interno di una più vasta e variegata complessità che certamente non è rilevabile nelle dinamiche di un singolo evento**. Gli studi condotti sul Fattore Umano, sulle interfacce Uomo-Macchina, nonché le analisi svolte sulle dinamiche degli inconvenienti/incidenti, hanno più volte dimostrato l’assoluta necessità di non confinare la competenza del personale che opera in front-line isolandola dal contesto e dalla concatenazione delle componenti sistemiche in cui essa è esercitata.

Di conseguenza, appare evidente - anche su base scientifica - l’assoluta infondatezza del concetto secondo il quale l’innescò di un singolo errore “*non-intenzionale*” sia sempre e comunque direttamente ed immediatamente riconducibile ad una carenza di competenza dell’agente.

Quanto detto è avvalorato non solo dal dettato della direttiva CE 23/06 che “*essendo intesa a promuovere la comunicazione degli incidenti per soli fini conoscitivi*” ha fissato il principio (v. comma 7 delle premesse) che non va istituito “*un nesso automatico tra un incidente e la sospensione della licenza, dell’abilitazione o della specializzazione*” Così come “*la revoca della licenza dovrebbe essere considerata una decisione da prendere in ultima istanza in casi estremi*”.

Corre l’obbligo, in proposito, per ANACNA di spiegare meglio il concetto di mitigazione delle procedure nei termini sopra citati; occorre, infatti, chiarire che **l’adozione di un “criterio di mitigazione” non sottintende un generico principio di benevola indulgenza, bensì di diffusa consapevolezza nell’adottare obiettivi criteri di valutazione universalmente accreditati dalla ricerca scientifica nel sistema aviazione.**

A conforto e sostegno di quanto sopra, deve inoltre essere ricordata la profonda accelerazione in corso degli attuali e prevedibili processi in aviazione, sia con riferimento ai cambiamenti tecnologici e di interoperabilità sia con riferimento alla evoluzione dei nuovi scenari e concetti operativi (**programma SESAR²**) che avranno un radicale impatto sulla componente umana e tali da richiedere, in tempi celeri, l’adozione di decisioni sostenibili e comunque supportate da una larga mappatura sulle predette aree di criticità. Laddove, infatti, fossero presi a riferimento i soli Sistemi di Gestione della Safety di tipo “*conservativo/reattivo*” non vi sarebbe la possibilità di alimentare l’analisi delle suddette criticità potenziali né, tanto meno, di dimostrare la capacità degli Stati e dei Fornitori dei Servizi della Navigazione Aerea di generare valore aggiunto e di essere quindi attori responsabili dei cambiamenti a venire.

In tale direzione esiste una lunga serie di indicazioni internazionali (c.f.r. ICAO-DOC 9859: Safety Management Manual - ed. 2009, ESARRs, ECCAIRS, Regolamento CE 1330/2007, *Directive 2003/42 EC*).

ANACNA ha sottolineato con forza, in proposito, che la formulazione del testo ministeriale che si intendeva licenziare definitivamente - senza la condivisione delle Istituzioni preposte alla sua regolazione e gestione, nonché della stragrande maggioranza delle rappresentanze degli operatori - riproponeva la sospensione in via cautelare, quando è in corso un accertamento **“connesso”** ad un **“singolo inconveniente”** che abbia compromesso la sicurezza dell’aeromobile ed una sospensione a tempo, allorquando sia accertata **la responsabilità del controllore nel prodursi anche di un solo episodio pregiudizievole per il volo** e comunque, **“in ogni altro caso di grave negligenza professionale”**.

Si manteneva in sostanza - nonostante l’unanime parere discorde dei presenti - un principio che contraddiceva viepiù le raccomandazioni della direttiva europea volte ad evitare un nesso automatico tra un singolo “incidente” e la sospensione della licenza contemplando, con un’inspiegabile inasprimento rispetto al legislatore europeo, addirittura la revoca a fronte di una singola violazione ascrivibile tra quelle “gravemente colpose” per le quali, come è noto sul piano internazionale, i margini interpretativi richiederebbero non solo competenze tecnico operative ma anche l’assegnazione di qualificate competenze sul fattore umano ed in particolare sulle scienze cognitive mirate proprio alla individuazione dei c.d. errori non intenzionali.

Per ANACNA anche gli ulteriori i correttivi sottoposti al parere delle competenti commissioni parlamentari (atto Governo n.176) non mutano la sostanza dei rilievi appena delineati.

ANACNA ritiene che l’impianto normativo di tipo meramente sanzionatorio che si insiste nel proporre, scoraggia definitivamente qualsiasi operatore aeronautico (e non solo i controllori) ad utilizzare il *reporting* che - nell’invogliare chi comunica i propri errori non intenzionali alle autorità di controllo - rappresenta un straordinario ed indispensabile strumento di prevenzione.

Per ANACNA la sicurezza del volo rimane il primo obiettivo da perseguire attraverso la salvaguardia della competenza professionale dei controllori e l’Associazione non intende rinunciare a far prevalere un testo legislativo che ricalchi alla lettera l’impostazione e le finalità della direttiva CE 23/06 che appare largamente condivisa sul piano istituzionale e sindacale. A tale scopo l’ANACNA ha sensibilizzato IFATCA³ diffondendo tra le associazioni membre dei 27 Paesi dell’UE un questionario per conoscere le modalità di recepimento della direttiva comunitaria all’interno di ciascun ordinamento nazionale.

Dalle risposte pervenute (UK in particolare) è emerso di tutta evidenza che un singolo inconveniente, magari episodico e/o atipico, non può assolutamente tradursi in una semplice visione deterministica tale da generare una automatica valutazione della competenza professionale di un controllore.

Non solo, ma **il DLgs 118 contiene anche profili di incostituzionalità per il principio stesso di automatismo introdotto nonché per la negazione del più elementare criterio di proporzionalità⁴.**

Se mai si dovesse giungere a tanto con l’avallo dei pareri delle commissioni parlamentari competenti - ma siamo fiduciosi che ciò non potrà avvenire - l’ANACNA si vedrebbe costretta a considerare le norme sanzionatorie contenute nel DLgs 118 *“tamquam non essent”* (come se non ci fossero) e dover svolgere ogni possibile azione sul piano delle disposizioni applicative che dovranno essere perfettamente in linea con la direttiva europea ed i principi dettati dalla Corte Costituzionale ed infine a presentare un esposto alla Commissione Europea volto ad evidenziare il mancato recepimento nel nostro Paese dei principi della *just culture* tesi a migliorare il livello della sicurezza del volo in Europa che nell’ultimo decennio ha registrato un incremento notevole di incidenti aerei ed eventi pregiudizievoli per il volo rispetto ai decenni precedenti.

Allegato 1 : proposta di emendamenti all'art.5 del DLgs 118/08

Allegato 2 : Panoramica internazionale sullo stato della Sicurezza del Volo

Allegato 3: “Rapporto ANACNA sullo stato della *just culture* in Italia” del marzo 2009

² La regolamentazione del Cielo Unico Europeo (*Single European Sky*), divenuta legge nel 2004, ha definito il quadro istituzionale entro cui intervenire per ottenere una maggiore capacità di traffico aereo. SESAR (*Single European Sky ATM Research*) rappresenta il complemento tecnologico di questa riforma istituzionale che intende rivoluzionare il trasporto aereo in Europa.

³ L'organizzazione non politica e non industriale che rappresenta circa 50.000 controllori del traffico aereo, attraverso le loro associazioni nazionali, in 137 paesi.

⁴ Vedi CE 23/06: (18) Gli Stati membri dovrebbero stabilire le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate a norma della presente direttiva e prendere tutte le misure necessarie per garantire che tali sanzioni vengano effettivamente applicate. Le **sanzioni dovrebbero essere effettive, proporzionate e dissuasive**. Ed ancora **vedi I° comma art.1258 cod.nav. dichiarato incostituzionale** in quanto la pena disciplinare della cancellazione dall'albo della gente dell'aria inflitta da ENAC (conseguente addirittura a condanna penale) non è previsto sia preceduta da una valutazione complessiva da parte dell'amministrazione competente.