

**CAMERA DEI DEPUTATI
IX COMMISSIONE**

**CONTIBUTO DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO (ANSV)
SULLA TEMATICA DEL VOLO DA DIPORTO O SPORTIVO**

Premessa.

L'Agencia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), istituita con il decreto legislativo 25 febbraio 1999 n. 66, è l'autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile dello Stato italiano: come tale, è un'autorità pubblica, caratterizzata da ampia autonomia, posta in posizione di terzietà rispetto al sistema aviazione civile, a garanzia della obiettività del proprio operato, così come richiesto dal regolamento UE n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010¹.

All'ANSV sono demandati i seguenti compiti:

- a) svolgere, a fini di prevenzione, le inchieste di sicurezza (in precedenza denominate "inchieste tecniche")² relative agli incidenti e agli inconvenienti occorsi ad aeromobili dell'aviazione civile, emanando, se necessario, le opportune raccomandazioni di sicurezza³; lo scopo delle inchieste in questione è di identificare le cause degli eventi, al fine di evitarne il ripetersi;
- b) svolgere attività di studio e di indagine per contribuire al miglioramento della sicurezza del volo.

Proprio perché si tratta di un'autorità investigativa, all'ANSV non sono demandati compiti di regolazione, controllo e gestione del sistema aviazione civile, che rientrano tra le competenze di altri soggetti aeronautici, principalmente identificabili nei seguenti: ENAC, Aero Club d'Italia, ENAV SpA, gestori aeroportuali.

1. Le criticità normative.

Come noto, il volo da diporto o sportivo (VDS) consiste nell'attività di volo svolta con apparecchi VDS per scopi ricreativi, diportistici o sportivi, senza fini di lucro.

Sono apparecchi per il volo da diporto o sportivo quelli aventi le caratteristiche tecniche contemplate dall'allegato alla legge 25 marzo 1985 n. 106.

Il decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010 n. 133 contenente il "Nuovo regolamento di attuazione della legge 25 marzo 1985, n. 106, concernente la disciplina del volo da diporto o sportivo" distingue, in particolare, tra: *apparecchi VDS* (quelli equipaggiati con motore);

¹ **Regolamento UE n. 996/2010** del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile e che abroga la direttiva 94/56/CE.

² **Inchiesta di sicurezza:** un insieme di operazioni svolte da un'autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile ai fini della prevenzione degli incidenti ed inconvenienti, che comprende la raccolta e l'analisi di dati, l'elaborazione di conclusioni, la determinazione della causa o delle cause e/o di fattori concorrenti e, ove opportuno, la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza.

³ **Raccomandazione di sicurezza:** si tratta di una raccomandazione formulata da una autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile (in Italia, l'ANSV), sulla base dei dati emersi da una inchiesta di sicurezza o da altre fonti come studi in materia di sicurezza, allo scopo di prevenire incidenti e inconvenienti in campo aeronautico.

apparecchi avanzati (gli apparecchi VDS che abbiano alcune specificità tecniche indicate espressamente dall'art. 8 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 133/2010); *apparecchi per il volo libero* (deltaplani, parapendio, ovvero ogni altro mezzo privo di motore con decollo a piedi).

Tra le criticità presenti nel citato decreto del Presidente della Repubblica n. 133/2010 si segnalano, ad esempio, le seguenti:

- l'esistenza di definizioni non in linea con la legge n. 106/1985 e con il relativo allegato;
- una suddivisione degli apparecchi VDS non in linea con la ripartizione di cui all'allegato alla legge n. 106/1985;
- in relazione all'uso delle aree per il decollo e l'atterraggio, la genericità del concetto di "area idonea", che non fornisce elementi utili per comprendere quali siano i parametri da prendere in considerazione per ritenere un'area "idonea" (e quindi sicura) per l'effettuazione di decolli e atterraggi;
- l'assenza, per gli apparecchi VDS impropriamente chiamati "basici", di specifiche disposizioni in tema di manutenzione, diversamente da quanto previsto per gli apparecchi chiamati "avanzati".

Anche la legge n. 106/1985 presenta delle criticità: all'art. 3, ad esempio, sarebbe stato opportuno circostanziare meglio le competenze in materia dell'Aero Club d'Italia, non limitandole all'attività preparatoria, ma ricomprendendovi anche la immatricolazione degli apparecchi per il volo da diporto o sportivo e la vigilanza sull'intero comparto VDS, fatte salve le competenze di altri enti.

In generale, esiste quindi la necessità non soltanto di avere un regolamento di attuazione della legge n. 106/1985 che sia coerente con la legge stessa, ma anche l'esigenza di rivedere, alla luce dell'esperienza maturata in sede di relativa applicazione, l'impianto normativo della stessa legge n. 106/1985, al fine di adeguarla all'evoluzione del comparto in esame.

Va comunque rilevato che, a livello normativo, l'impianto attuale – costituito da una legge strutturata su pochi articoli, da un allegato tecnico alla medesima legge modificabile tramite uno strumento agile come il decreto ministeriale e da un regolamento attuativo della legge – ha dimostrato la sua validità ed efficacia, ancorché con le criticità sopra rappresentate, per cui parrebbe opportuno mantenere la stessa tipologia di impianto normativo anche per il futuro.

2. La problematica della certificazione degli apparecchi "VDS".

Come noto, un aeromobile, in virtù della normativa internazionale, UE e nazionale deve essere in possesso, per accedere alla navigazione aerea, di un documento che ne attesti la aeronavigabilità (certificato di aeronavigabilità) o di un documento che ne attesti la idoneità ad effettuare, in sicurezza, un volo elementare (permesso di volo). Gli apparecchi VDS identificati in Italia (quelli, cioè, immatricolati presso l'Aero Club d'Italia) non hanno, tuttavia, né un certificato di aeronavigabilità, né un permesso di volo, in quanto nessun organismo ne attesta la aeronavigabilità o la capacità di effettuare, in sicurezza, un volo elementare.

Questa anomalia normativa viene sempre più spesso rilevata dalle autorità investigative straniere omologhe dell'ANSV durante le inchieste di sicurezza condotte a seguito di incidenti/inconvenienti gravi occorsi, nei rispettivi Stati, ad apparecchi VDS con marche di identificazione italiane.

La criticità in questione, ad esempio, è stata formalmente rilevata, in tempi abbastanza recenti, anche dall'autorità investigativa olandese (DSB⁴) nella relazione d'inchiesta relativa all'incidente mortale occorso il 13 ottobre 2018 all'aeromobile ultraleggero Pipistrel Alpha Electro, di costruzione slovena, con marche di identificazione I-D057 (marche che denotano l'iscrizione nei pubblici registri italiani).

Nella inchiesta in questione l'ANSV aveva accreditato, come da normativa internazionale e UE, un proprio investigatore.

In particolare, nella citata relazione d'inchiesta il DSB rappresenta quanto segue.

«In Italy, MLAs⁵ are not governed by the Civil Aviation Authority. Instead, Italian law requires the Aero Club d'Italia to issue the certificate of registration. The Aero Club d'Italia does not have the authority to issue a permit to fly. With regard to operating MLAs in Italian airspace, the Italian regulation consists of the DPR133/2010 and the Law n. 106, March 25, 1985, concerning the discipline of the recreational or sport flight. The regulation stipulates the option to register MLAs as a basic or advanced type.».

«The Italian regulations with regard to basic MLAs contain no specific design requirements, making it less restrictive than the Dutch regulations. As a result, the Italian regulations do not require the same airworthiness and safety levels.».

«The aeroplane I-D057 operated in Dutch airspace while not complying with Dutch and Italian regulations. It did not use Dutch airspace temporarily, but made 42 flights in a period of more than 4 months, and it exceeded the maximum takeoff weight of 472.5 kg. The aeroplane did not comply with the requirement of a maximum stall speed of 35 knots needed for registration in the Italian basic category for microlight aeroplanes.».

Al termine della relazione d'inchiesta, il DSB ha indirizzato al Minister of Infrastructure and Water Management olandese alcune raccomandazioni di sicurezza, che, sostanzialmente, auspicano quanto segue:

- un incremento dei livelli di sicurezza degli MLA immatricolati in Olanda e di quelli comunque operanti all'interno del Paese;
- la definizione di standard comuni in ambito europeo per gli MLA, onde creare un livello minimo di sicurezza per questa categoria di aeromobili.

3. Proposta di legge C. 2493 Bendinelli, recante “Disciplina del volo da diporto o sportivo”.

La proposta di legge in questione, ancorché vada apprezzata perché cerca di sanare alcune criticità presenti nel comparto VDS, presenta, tuttavia, un limite di fondo, rappresentato dal fatto che le norme ivi contenute (affrontando in modo dettagliato tutti gli aspetti organizzativi ed operativi dell'attività di volo) sono tipiche di un regolamento, non di una fonte primaria.

In sostanza, la proposta di legge in esame ha connotazioni simili a quelle dell'attuale decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010 n. 133 (regolamento di attuazione della legge n. 106/1985), discostandosi decisamente molto dall'impianto che dovrebbe avere una legge.

Tale limite rischia di “ingessare” la normativa del comparto VDS, impedendo rapide modifiche/integrazioni nel caso in cui l'evoluzione del medesimo comparto le richieda.

⁴ **DSB**: Dutch Safety Board.

⁵ **MLA**: Microlight aeroplane.

4. L'incremento della massa massima al decollo.

Tutto il dibattito attualmente in corso in ordine alla revisione della normativa del volo da diporto o sportivo sta in realtà concentrandosi sull'innalzamento della massa massima al decollo (MTOM) degli aeromobili in questione da 450 kg a 600 kg, alla luce delle previsioni contenute nel regolamento UE n. 2018/1139 e delle decisioni in materia assunte dall'ENAC (notifica *opt-out*).

Al riguardo, pare preliminarmente opportuno osservare che una revisione della normativa relativa al settore VDS non dovrebbe concentrarsi soltanto su un segmento dello stesso (nel caso di specie sugli apparecchi VDS provvisti di motore), ma dovrebbe essere una riforma organica, che tenga quindi conto del comparto nella sua interezza, che comprende pure gli apparecchi VDS sprovvisti di motore (deltaplani, parapendio, ecc.).

Ciò premesso, il problema di fondo non è tanto quello di aumentare o meno il limite della MTOM, quanto piuttosto di decidere se questa categoria di aeromobili (da 450 a 650 kg) debba essere ricompresa nel concetto di apparecchi VDS (e quindi assoggettata, a normativa vigente, all'Aero Club d'Italia) oppure si tratti di una nuova categoria, che finisce per collocarsi tra questi ultimi e gli aeromobili dell'aviazione generale. In sintesi, si tratta, prima di tutto, di individuare il soggetto istituzionale preposto alla gestione di questa nuova fascia di aeromobili.

Al fine di evitare stravolgimenti all'attuale assetto normativo parrebbe più ragionevole ampliare la categoria degli apparecchi VDS, estendendo, parallelamente, le competenze dell'Aero Club d'Italia, che potrebbe esercitarle con il supporto tecnico dell'ENAC. Il soggetto responsabile del settore in questione deve però essere unico, per evitare pericolose "cogestioni" di competenze, che potrebbero finire per avere conseguenze negative sulla sicurezza del volo e generare confusione tra gli operatori del settore. La modifica normativa dovrebbe ovviamente prevedere adeguate risorse per gestire il nuovo assetto.

5. L'attività investigativa ANSV in tema di VDS.

Fra i compiti che il decreto legislativo n. 66/1999 ha assegnato all'ANSV c'è anche quello di monitorare gli incidenti occorsi agli apparecchi per il volo da diporto o sportivo (VDS), ovvero a quei mezzi individuati dalla citata legge n. 106/1985 (deltaplani, ultraleggeri, parapendio, ecc.).

L'art. 743, comma 4, del codice della navigazione, così come modificato dall'art. 8 del decreto legislativo 15 marzo 2006 n. 151, ha previsto che «Agli apparecchi costruiti per il volo da diporto o sportivo, compresi nei limiti indicati nell'allegato annesso alla legge 25 marzo 1985, n. 106, non si applicano le disposizioni del libro primo della parte seconda del presente codice». Contestualmente è stato modificato l'art. 1, comma 1, della legge n. 106/1985. Pertanto, oggi, gli apparecchi per il volo da diporto o sportivo, diversamente dal passato, sono considerati aeromobili.

In materia sono state introdotte novità significative dal citato regolamento UE n. 996/2010, come da ultimo modificato dal regolamento UE 2018/1139, il quale prescrive che siano sottoposti ad inchiesta di sicurezza gli incidenti e gli inconvenienti gravi occorsi ad aeromobili ai quali si applichi, appunto, il predetto regolamento UE 2018/1139. L'elenco delle tipologie di aeromobili ai quali il regolamento 2018/1139 non si applica è riportato nell'allegato I al medesimo regolamento e tra questi sono ricompresi quegli aeromobili con una MTOM⁶ non superiore ad un determinato valore indicato espressamente nello stesso allegato (categoria che ricomprende, tra gli altri, quegli aeromobili che, in Italia, sono appunto classificabili come apparecchi per il volo da diporto o sportivo ai sensi dell'allegato tecnico alla legge 25 marzo 1985 n. 106).

⁶ **MTOM**: Maximum Take Off Mass, massa massima al decollo.

Conseguentemente, nel caso di incidenti/inconvenienti gravi occorsi ad apparecchi per il volo da diporto o sportivo non sussiste, per l'ANSV, l'obbligo di condurre una inchiesta di sicurezza, ma, alla luce di quanto contemplato dall'art. 5, paragrafo 4, del regolamento UE n. 996/2010, soltanto una facoltà, esercitabile in considerazione degli insegnamenti che si prevede possano essere tratti per il miglioramento della sicurezza aerea.

Con riferimento al comparto in esame, va evidenziato che l'ANSV, ormai da alcuni anni, dopo essersi dotata di specifiche linee programmatiche in materia, ha iniziato ad investigare anche gli incidenti/inconvenienti gravi occorsi ad apparecchi VDS provvisti di motore, nel convincimento che dalle inchieste in questione possano trarsi insegnamenti sul piano della sicurezza. La conclusione di alcune delle inchieste condotte a seguito di incidenti occorsi ad apparecchi VDS non ha fatto che confermare il predetto convincimento, essendo emerse significative criticità, che suggeriscono una più penetrante ed efficace azione di prevenzione nel settore in esame.

Come testé detto, proprio in relazione agli incidenti/inconvenienti gravi occorsi ad apparecchi VDS, l'ANSV ha ritenuto opportuno adottare delle specifiche linee programmatiche per l'attività d'inchiesta. Le citate linee programmatiche in materia puntano a temperare le esigenze di prevenzione con le risorse di cui l'ANSV dispone. In altri termini, l'approccio al comparto VDS da parte dell'ANSV è estremamente cautelativo e selettivo, per cui l'ANSV valuta, caso per caso, quando effettivamente possa essere utile, in un'ottica di prevenzione, aprire una inchiesta di sicurezza. Quindi, l'ANSV non apre incondizionatamente inchieste di sicurezza ogni qual volta si verifichi un incidente/inconveniente grave ad un apparecchio VDS, ma, continuando ad avvalersi della discrezionalità che le è consentita dal regolamento UE n. 996/2010, decide di aprire una inchiesta di sicurezza quando valuti che, dalla inchiesta stessa, sia possibile trarre degli insegnamenti sul piano della sicurezza del volo (art. 5, paragrafo 4, regolamento UE n. 996/2010).

In merito va aggiunto che una sistematica e acritica attività investigativa su tutti gli incidenti occorsi agli apparecchi VDS non soltanto non sarebbe in linea con gli orientamenti normativi in materia assunti dal legislatore UE, ma non produrrebbe neppure effetti significativi per migliorare la *safety*. L'orientamento del legislatore UE (ampiamente condivisibile alla luce dell'esperienza delle autorità investigative della UE e della stessa esperienza ultraventennale dell'ANSV) è di concentrare infatti l'attività investigativa soltanto su quegli eventi che possano effettivamente dare un valore aggiunto all'attività di prevenzione e quindi di miglioramento della sicurezza del volo, garantendo, al contempo, una oculata gestione delle risorse umane ed economiche delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile.

Le citate linee programmatiche adottate dall'ANSV, rese note nel proprio annuale *Rapporto informativo* al Parlamento (disponibile anche nel sito web istituzionale dell'ANSV), mirano quindi a definire un punto di equilibrio tra le citate esigenze di prevenzione e le risorse a disposizione dell'ANSV, oltre ad assicurare trasparenza e coerenza ai propri comportamenti in materia.

Le linee programmatiche sopra delineate servono, di massima, anche per indirizzare le decisioni dell'ANSV relativamente alla nomina di propri rappresentanti accreditati nelle inchieste di sicurezza aperte da autorità investigative straniere per la sicurezza dell'aviazione civile a seguito di incidenti/inconvenienti gravi occorsi, nei rispettivi Stati, ad apparecchi VDS di interesse italiano.

6. Le inchieste di sicurezza dell'ANSV.

Le inchieste condotte dall'ANSV relative ad incidenti/inconvenienti gravi in cui siano stati coinvolti apparecchi VDS hanno evidenziato che gli stessi sono prevalentemente riconducibili al fattore

umano e derivano, ad esempio, da una inadeguata gestione dell'aeromobile (soprattutto in certe fasi di volo), dalla sottovalutazione del fenomeno dello stallo e delle relative conseguenze, dalla inosservanza delle regole dell'aria.

In linea di massima, nel settore in questione si rileva l'esistenza di una inadeguata cultura della sicurezza del volo.

7. Dati statistici.

Relativamente ai dati statistici del comparto VDS, si rappresenta che avere un quadro completo ed esatto della situazione della sicurezza del volo nel settore in questione continua a non essere agevole per molteplici ragioni.

La difficoltà di una raccolta capillare dei dati è dovuta anche al fatto che tale attività si svolge principalmente fuori dagli aeroporti, in aree, ritenute "idonee" per le operazioni di decollo e di atterraggio, difficilmente assoggettabili ad una vigilanza di tipo istituzionale. Gli unici eventi di cui pertanto è possibile venire sempre a conoscenza sono, di solito, quelli che abbiano comportato decessi o lesioni gravi.

L'ANSV, nel 2019, ha registrato 81 segnalazioni di eventi di interesse per la sicurezza del volo in cui, a vario titolo, siano stati coinvolti, in Italia, apparecchi VDS, principalmente provvisti di motore e con identificazione nazionale.

Dei suddetti eventi, 27, sulla base delle informazioni pervenute, sono stati classificati dall'ANSV come incidenti, mentre 4 sono stati classificati come inconvenienti gravi.

La quasi totalità di questi eventi classificati come incidenti/inconvenienti gravi ha visto coinvolti apparecchi VDS provvisti di motore.

Da rilevare che, tra le segnalazioni complessivamente pervenute, molteplici sono state relative ad ingressi non autorizzati di apparecchi VDS in spazi aerei controllati (UPA⁷).

Proprio con l'obiettivo di mitigare il numero delle UPA, l'ANSV, nel 2013, aveva emanato una serie di raccomandazioni di sicurezza.

⁷ UPA: Unauthorized Penetration of Airspace.