

Chi controlla i controllori?

Una valutazione dell'ICAO Universal Safety Oversight Audit Program a cui fu sottoposta l'ENAC nel 2000 e l'Audit Report di Goran Svensson sull'aeroporto di Linate dopo l'incidente dell'8 ottobre 2001.

(Discussione del Com.te Aldo Pezzopane)

Nella relazione per il Consiglio di Amministrazione dell'ENAC, avente per oggetto la "visita" svolta da un team di ispettori dell'ICAO nel giugno del 2000, il Direttore Generale dell'Ente scriveva:

«L'esito della visita è stato positivo, in quanto il team ICAO ha verificato l'esistenza di un sistema regolamentare e di sorveglianza adeguato.

Il team ha rilevato tuttavia che vi sono alcune aree che necessitano di miglioramento, principalmente sul versante organizzativo e delle risorse, prendendo atto della presente fase di riorganizzazione dovuta all'integrazione delle preesistenti strutture DGAC, RAI ed ENGA.»

(Da notare che questa fase di transizione dura da quasi cinque anni.)

La visita, definibile più compiutamente come **verifica di conformità**, faceva parte dell'**ICAO Universal Safety Oversight Audit Program**, che consiste, appunto, nella verifica della conformità ai seguenti Annessi:

Annex 1 - Personnel Licensing

Annex 6 - Operation of Aircraft

Part 1 - International Commercial Air transport - Aeroplanes

Part 2 - International General Aviation - Aeroplanes

Part 3 - International Operations - Helicopters

Annex 8 - Airworthiness of Aircraft

Prossimamente saranno inclusi nelle verifiche del programma Safety Oversight Audit, anche i seguenti Annessi:

Annex 11 - Air Traffic Services, Flight Information Service, Alerting Service

Annex 13 - Aircraft Accident and Incident Investigation

Annex 14 - Aerodromes

Volume 1 - Aerodromes Design and Operations

Volume 2 - Heliports

Quindi l'ispezione del 2000 non aveva ancora in agenda la verifica della safety nelle operazioni a terra in ambito aeroportuale.

E' pertanto evidente che non si può far carico all'ispezione ICAO di non aver soddisfatto il suo mandato, se un anno dopo avvenne a Linate un incidente di tipo **runway incursion**, in condizioni che avrebbero dovuto essere rilevate, **in quanto chiaramente rilevabili**, da una verifica di conformità.

Ma era lecito far conto solo sulle verifiche dell'ICAO per provvedere a rilevare problemi strutturali, organizzativi ed operativi interni?

L'Ispettore **Goran Svensson**, [Aviation Safety Department della Swedish Civil Aviation Administration] nel suo Audit Report [marzo 2002] a seguito della verifica di conformità sull'aeroporto di Linate dopo l'incidente dell'8 ottobre 2001, scrive tra l'altro:

«...ENAC has the authority to perform internal audits and inspections at the Aerodrome. Evidence was given that such inspections or audits were seldom performed...»

As mentioned in the analysis below, a similar accident with non-catastrophic consequences as the recent collision happened in 1991 without, as it has been told,

any remedial action but minor maintenance in order to satisfy the standards in ICAO Annex 14. It is safe to conclude that considerations and actions needed did not correspond to the obligations to international aerodrome standards.»

Naturalmente la mancanza di base-dati dell'ENAC non aveva consentito a Svensson di sapere che circa dieci anni prima [1980] c'era stata una collisione in pista tra un DC-9/30 e un turboelica Mitsubishi, senza vittime e con danni riparabili, evento antesignano di quel tipo di runway incursion, insieme ai tanti accaduti in seguito, fino al tragico 8 ottobre 2001.

Esso fu il primo indicatore significativo dell'assurda area di rischio costituita dalla utilizzazione del raccordo R6 per l'accesso alla pista dell'aviazione generale.

Nella valutazione conclusiva **Svensson** aveva scritto:

«...the deficiencies regarding signage are not acceptable to the safe operation of aircraft and thus the Operational Status of the Aerodrome has been found to be poor with regard to the number and severity of many of the non-compliances in comparison to the requirements in Annex 14.

Compared to international standards and even for domestic standards Milano-Linate Airport has to decide whether it should or should not be kept as an international aerodrome, General Aviation included, if corrective action is not taken in respect of the deficiencies based on the fact of the number and severity of the non-compliances.

The international aviation community expects the deficiencies to be corrected as laid down in ICAO Annex 14.

It must be said to the advantage of the Aerodrome, although the non-compliances constitute a fairly small part of requirements given in Annex 14, is functioning with all its systems including the navigational aids.

One of the risks that have not been addressed in this audit is the position of the main apron, which under certain conditions with an "engine out" situation and an expected course deviation of more than 15 degrees will have a rather high probability of causing a catastrophe.»

Ma l'audit di Svensson fu eseguito solo in seguito all'incidente nell'ambito dell'inchiesta tecnica. In ogni caso il documento entrò a far parte degli atti dell'inchiesta giudiziaria.

Tornando alla nota di quasi soddisfazione del Direttore generale dell'ENAC per l'esito dell'auditing dell'ICAO, va considerato il contributo indiscutibile del patrimonio dell'ex **Registro Aeronautico Italiano** per superare l'esame in relazione all'**Annesso 8**. Per quanto riguarda altri aspetti dell'audit è utile riferirsi al documento dal titolo **Confidential Audit Final Report of the National Civil Aviation Agency of Italy** per comprendere se fosse il caso di essere realmente soddisfatti.

Per dimostrare la bontà della funzione certificatrice di ENAC, sia per le operazioni volo che per le operazioni di manutenzione, furono indicate l'Alitalia ed Air One [ove operano dirigenti ed altro personale ex Alitalia con esperienza e know how di un certo riguardo].

Come dire "facciamo vedere i primi della classe per dimostrare la nostra capacità tutoria".

La prima considerazione, che indica una certa presa di distanza, nel Final Report fu:

«Considering the time that was available to conduct the audit and the fact that the safety oversight audit team members could only review and analyse information and documentation made available by the State, it is possible that some safety concerns may not have been covered during the audit.»

Ma che beneficio avremmo allora, come utenti, da un dispiegamento di risorse come quello necessario ad attuare una verifica di conformità ICAO?

Ed è giusto l'aspetto di riservatezza [Confidential] dell'esito della verifica a fronte dei possibili "safety concerns", nei riguardi degli utenti dell'aviazione civile e del trasporto aereo?

Il Rapporto va letto ovviamente per intero e interpretato sulla base di una profonda conoscenza del sistema aviazione. Ed è proprio da una lettura attenta che emerge **la totale mancanza di un Sistema Qualità** all'interno di ENAC.

L'assurdo è che ENAC, nel certificare gli operatori aeronautici, **certifica il loro Quality System**, del quale fanno parte, ad esempio, i criteri organizzativi interni e le procedure [il tutto rigorosamente messo su Manuali e "informatizzato" per rapide revisioni e aggiornamenti]. Nell'ambito di questo quadro organizzativo, la compagnia aerea [operatore aeronautico] deve collocare gli strumenti normativi interni per "operazioni sicure" [safe conduct of operations].

Ma come può certificare la Qualità un ente **non accreditato**, che non possiede processi interni adeguati?

Tanto è vero che tale carenza viene immediatamente individuata e segnalata all'inizio del rapporto dell'ICAO:

«Operative procedures contain instructions applicable to ENAC personnel and processes. They define responsibilities of ENAC structures and their interrelationship as well as the activities and phases related to working processes. Operative procedures are classified in four series, depending on the affected organizational area, as follows:

- safety, which includes former RAI service instructions;
- airport security and infrastructures **[not yet implemented]**;
- airport operation and certification **[not yet implemented]**;
- economical, legislative and administrative issues related to air transportation **[not yet implemented]**.»

«...le procedure operative contenenti le indicazioni dei processi e le istruzioni applicabili al personale dell'ENAC...che definiscono le responsabilità delle strutture dell'ente...riguardo alla sicurezza pubblica negli aeroporti e alle infrastrutture aeroportuali, alle operazioni degli aeroporti e alla loro certificazione non sono state ancora attuate.»

Dal rapporto degli ispettori ICAO, riguardo all'area denominata «**Personnel licensing and training system in Italy**» **[Annex 1]**:

«The Department (Personnel Licensing) has not developed a written description of functions for the positions or written procedures to guide personnel in the daily performance of their tasks.

The Personnel Licensing Department maintains an individual file for each license holder *[cartelle individuali in forma cartacea]*. **...The few computers present in the Personnel Licensing Department are used essentially for word processing purposes.** However, a project to establish a personnel licensing database has been submitted for approval to the Board of ENAC.»

Per quanto riguarda l'area denominata «**Aircraft operations supervision in Italy**» [Annex 6] il rapporto indica carenze riguardanti le ispezioni in volo dichiarando che: «**Non vengono effettuati esami finali o valutazioni qualitative per il ruolo di Ispettore di Operazioni Volo... Non c'è alcuna evidenza che ci sia un piano di supervisione gestito centralmente per le ispezioni delle operazioni...A causa di carenza di Ispettori, oltre il 95% delle verifiche periodiche del settore è delegato agli stessi operatori (i vettori).**»

«No final examination or qualitative assessment in the role of a **Flight Operations Inspector [FOI]** is undertaken at any stage of the course. A plan for recurrent training was being drawn up by Human Resource Department; however, it was not certain that flight operations inspectors will be provided with this training.»

«There was no evidence of a centrally managed supervision plan for operations inspections. The FOIs schedule his own inspections...

Due to the... mentioned shortage of FOIs, **more the 95% of industry re-examination is delegated to the industry.**

No formal periodic inspection report was available from any one of the visited operators and it was stated by ENAC staff that, should findings occur during surveillance, **they get resolved through a dialogue.** The majority of surveillance activity revolved around en-route inspections [cioè su voli di linea] and there was no evidence to support the assertion that ongoing operator document and paper inspections occurred following the initial certification process.»

Basterebbero queste considerazioni per smorzare qualsiasi minima espressione di soddisfazione per un esito che ha solamente "promosso" (in seconda istanza), con una risicata sufficienza, l'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile.

La bocciatura avrebbe fatto decadere l'Italia a **Category 2 [Does Not Comply With ICAO Standards]** nel programma IASA dell'FAA, facendola finire in compagnia di una ventina di Stati inadempienti tra i quali, ad esempio, Bangladesh, Bolivia, Nicaragua, Pakistan, Venezuela, ecc.

Se la condizione dell'Ente negli ultimi cinque anni non è affatto migliorata nella sostanza rispetto alla vecchia DGAC, e se nel processo risulta perlomeno annacquata la fisionomia che aveva il RAI quando operava come soggetto, lo si deve in gran parte anche all'assenza di stimoli e collaborazione di altri interlocutori validi nell'ambiente dell'Aviazione Civile. Una volta questi erano la compagnia aerea di riferimento (una volta si diceva di bandiera), cioè il gruppo Alitalia, e l'associazione piloti che dovrebbe assumere l'onere di rappresentare istanze tecniche, giuridiche ed organizzative in quanto federata alla organizzazione internazionale dei piloti, l'IFALPA, cioè l'ANPAC.

Il supporto di queste entità è addirittura fondamentale per la sicurezza delle operazioni aeroportuali e fu per questo che nel 1975 furono istituiti i **Comitati Aeroportuali di Sicurezza Operativa [CASO]**. Le Direzioni d'aeroporto venivano in tal modo a beneficiare della conoscenza diretta dei problemi operativi e le responsabilità delle decisioni correttive erano condivise.

In che modo questi due soggetti, membri permanenti dei CASO secondo la disposizione DGAC del 1975, hanno tenuto fede a tale mandato?

La risposta, per Linate, ancora una volta ce la dà Goran Svensson:

«**There is an Aerodrome Safety Operations Committee (CASO) that convenes on Ad Hoc basis and deals with aerodrome matters. No scheduled periodic meetings have been planned.**»

Ed a conferma che negli ultimi anni non c'è stato sufficiente impegno e attenzione dell'ANPAC, si manifesta una corsa ai ripari del Direttore del Comitato Tecnico, che chiede collaborazione ai colleghi per la partecipazione "ad un gran numero di riunioni di Comitato Aeroportuale Sicurezza Operativa".

Considerando che l'asserzione di Svensson coinvolge, alla luce della disposizione istitutiva dei **CASO** del 1975, anche il maggior operatore nazionale su Linate, come ha onorato questo impegno dal 1997 (data di un significativo cambiamento dei responsabili) ad ora il Quality System Alitalia? Che cosa fa ora per garantire una presenza attiva?

E sugli altri aeroporti nazionali? Quali risorse ha individuato? Con quale preparazione?

A meno che si faccia gran conto sulla scomparsa della figura del direttore d'aeroporto, che trascinerebbe nel nulla anche i **CASO**, il tutto sostituito da rapporti molto privati **[invisibili allo Stato e agli utenti]** tra operatori (le compagnie aeree) e i gestori aeroportuali.