

*Roma, 16 giugno 2016*

---

## INTERVENTO DELL'ENAC

— *Ing. Marco Silanos, Direttore Regolazione Personale e Operazioni Volo ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile*

**M. SILANOS:** Buongiorno a tutti. Mi sentite bene sì, normalmente io ho la voce un po' bassa, cercherò magari di cambiare i toni e vediamo di stimolare un po' più di discussione. Innanzitutto sono qui, purtroppo l'Ingegnere Carrabba, che era previsto nella scaletta, non è potuto intervenire e mi ha chiesto di sostituirlo. Devo dire che ovviamente io ho avuto un po' la fortuna di respirare la gestione del rischio in diversi settori, dalle produzioni, dalle costruzioni aeronautiche, per poi passare rapidamente anche presso, sorvegliando gli aeroporti, certificazione aeroporti, e a un certo punto anche come sorvegliante dei fornitori di servizi di navigazione aerea che applicano i principi di risk management dal 2001, c'è la ESARR 4 e quindi forse un po' troppo in anticipo sono stati applicati certi principi, però ho avuto questa fortuna di sperimentare anche il rapporto che c'è normalmente fra l'autorità, che deve valutare poi i risultati di queste valutazioni del rischio, di queste gestioni del rischio, e poi in ultimo, grazie ai Regolamenti comunitari 965 e 1178, anche l'introduzione di questi concetti nel mondo delle operazioni del trasporto e dell'addestramento. Quindi ho preparato delle slide che partendo dai quesiti che il workshop si poneva, ho provato un attimo a dare risposte, non puntuali, ma insomma cercare di abbracciare un po' tutti gli argomenti. Quindi questo più o meno è il contenuto della mia presentazione. Dobbiamo ricordarci da dove veniamo, perché quei quesiti che si pongono, ma l'uno sostituisce l'altro? Il sistema qualità, la performance based, non bisogna più fare la compliance based? Attenzione, noi veniamo da una evoluzione di vari metodi, di varie misure che abbiamo, a livello mondiale, regionale e nazionale, applicato nel tempo per ridurre il rateo di incidenti. Ricordate, abbiamo cominciato ad agire sulla macchina, riducendo quindi i fattori di natura tecnica, per poi intervenire sui fattori umani e poi sugli aspetti di natura organizzativa. Tutto questo in parallelo ha comportato tutta una serie di individuazione di requisiti, quindi un pacchetto normativo ben definito, soprattutto in termini di omologazione dei prodotti e via dicendo, e quindi una sorveglianza basata molto sul... passa non passa, non si vede purtroppo, comunque compliance based oversight. E oggi, siccome appunto comunque sia, nonostante tutti gli sforzi, gli incidenti continuano a esserci, ovviamente il tentativo di, passando da un approccio reattivo, cioè c'è

*Roma, 16 giugno 2016*

---

l'incidente, investighiamo, evitiamo che si ripeta nuovamente questa evenienza, all'approccio proattivo, e oggi grazie appunto a queste tecniche più evolute di gestione del rischio, a essere addirittura predittivi, andare ad anticipare la parte dell'iceberg che è sommersa e che in qualche maniera dobbiamo cercare di evidenziare. Quindi questo per dire attenzione, non è che se io seguo la nuova filosofia basata, performance base, mi devo dimenticare che c'è una compliance base, prima di tutto. Un aneddoto, tanto per ricordare agli inizi, anzi un po' prima dell'introduzione del Regolamento 965, a un certo punto c'era un evento nuovo, riguardava un nostro operatore nazionale, gli chiediamo, okay, la materia ancora non è definita, fai un risk assessment rispetto a questo change, a questa proposta che tu stai presentando a noi. E l'operatore fece un bellissimo studio aeronautico, come azioni mitiganti, misure compensative dei rischi connessi, uscì fuori praticamente l'elenco dei requisiti che avrebbe già dovuto applicare. E quindi questo per dire attenzione, prima ti fai la compliance based, cioè verifichi che effettivamente quello che stai proponendo è coerente e conforme ai requisiti; poi dopo quello scenario che esce fuori lo sottoponi, con le tecniche di risk assessment, a un'ulteriore valutazione per capire se nei punti di interfaccia, se nei meandri della normativa non scappi qualche cosa che può indurre situazioni di pericolo e quindi calcolare poi il rischio connesso. Questa è una piccola parentesi per dire attenzione, non è che l'uno sostituisce l'altro, lo integra, lo migliora. Qualcosa ha detto già Michel prima riguardo il quesito rapporto fra norma prescrittiva e norma basata sulla prestazione. Diciamo che fondamentalmente la norma prescrittiva stabilisce non solo il cosa ma anche il come, mentre lo schema, l'approccio prestazionale stabilisce il cosa ma è flessibile sul come. E noi in Europa abbiamo un impianto molto flessibile da questo punto di vista, perché abbiamo praticamente i requisiti essenziali riportati nel basic regulation e nell'implementing rule, e quella noi la chiamiamo la hard law. Poi abbiamo la soft law, cioè tutto ciò che è metodi di rispondenza, quindi in termini sia di certification specification che di acceptable means of compliance, e poi grazie all'iniziativa, di cui si è fatto promotore EASA, di unire l'industria e di sviluppare la cosiddetta safety promotion, raccogliere le cosiddette best practice in linee guida, dove unendo i contributi di tutti gli operatori, in qualche modo si potesse tirare fuori, non la norma cogente, neanche un metodo di rispondenza, ma un buon standard che è stato valutato positivo con l'esperienza presso uno o più operatori. E questa è tutta l'iniziativa dell'European Strategic Safety Initiative. Poi, ancora sempre in termini di flessibilità, ricordate che

*Roma, 16 giugno 2016*

---

abbiamo il basic regulation che consente *for unforeseen circumstances and for operational needs* la possibilità di intervenire addirittura in esenzione e/o deroga, la differenza tra esenzione e deroga è: l'esenzione è temporanea, la deroga è *sine die*, su requisiti. Ovviamente c'è tutto un sistema supervisionato da EASA stessa che permette all'autorità, su richiesta del richiedente, di poter usufruire di questa misura di flessibilità. Inoltre abbiamo la possibilità di creare metodi alternativi a quelli già pubblicati. Quindi un sistema abbastanza flessibile, ma che non deve preoccupare, io nel working paper ho visto, oddio, poi non si capisce più nulla, e via dicendo. Non deve preoccupare perché le regole per sviluppare queste misure di flessibilità sono ben definite e bisogna sicuramente creare qualche cosa che sia equivalente, in termini di livelli di sicurezza garantiti dal requisito principale. Quindi di fatto non c'è niente di obbligatorio, di scolpito sulla pietra, però quando si vanno a toccare i requisiti prescrittivi, bisogna dimostrare di veramente proporre qualcosa di equivalente. Esempi tipici di questi nuovi approcci li abbiamo proprio vissuti. Credo che ci sia in aula molta componente operativa, un'alzata di mano di operatori, quanti sono gli operatori, okay. Quindi l'abbiamo toccato col passare dalla OPS 1, Regolamento 859 del 2008, passando al 965 2012. Molti requisiti che erano nella OPS 1, nella cosiddetta EU OPS, sono stati trasferiti addirittura in AMC, primo fra tutti il delle operazioni. Il manuale delle operazioni era un'appendice dei requisiti, quindi modificare l'indice del manuale era considerato requisito essenziale, stava scritto nei requisiti, bisognava proporre una deroga, un'esenzione per poter proporre qualcosa di diverso. Tutto il pacchetto è stato trasferito in AMC, se non erro, giusto? E non solo questo, parecchio materiale è stato appunto trasferito. Noi infatti durante la transizione abbiamo dato come indicazioni generali, per il momento non toccate l'indice del manuale, non andate... quando si andrà a regime, se poi volete, sappiate che il rango giuridico, la fonte da cui appunto questi aspetti sono in qualche modo fissati permette delle flessibilità. Per il momento mi sembra che monitorando il sistema nazionale, credo che i problemi degli operatori siano altri che pensare a trovare nuove misure alternative. Altro esempio è stato il Regolamento 83 che ha sostituito il Capo Q per quanto riguarda i flight time limitation, e anche lì si sono inseriti addirittura un livello intermedio di flessibilità, prevedendo delle certification specification che consentissero un'ulteriore diversa possibilità di modifica di alcuni contenuti della certification specification stessa. Un bellissimo esempio, se volete documentarvi, è il rule-making team, ancora è prevista la pubblicazione dell'NPA secondo quadrimestre 2016, quindi

*Roma, 16 giugno 2016*

---

entro agosto, il fatto di prevedere i requisiti sul fuel, di pianificazione e di gestione in volo del fuel, diversificati a seconda se parliamo di turismo, di NCO e via dicendo, mentre adesso sono praticamente quelli del CAT e quindi ritenuti esagerati in termini di onere per alcuni operatori e il regolatore, in questo caso l'EASA, sta intervenendo proprio per cercare di rendere la norma più flessibilità e più performance based. L'ha già detto anche Michel, come abbiamo nei regolamenti europei importato i principi dell'Annesso 19, prima dell'Annesso 6 o dell'Annesso 14, dentro i regolamenti europei. Gli esempi sono questi, li ha citati anche prima Michel. Fondamentalmente, non voglio ripetermi, sappiamo l'ICAO chiede l'SMS, c'è un bellissimo documento che è la Bibbia per tutti noi, perché al momento non abbiamo una AMC dettagliata in ambito EASA, però non chiede da nessuna parte un compliance monitoring system, cioè noi abbiamo una storia come Europa e abbiamo consolidato dei sistemi di gestione che sono più che efficaci, e quindi si tratta di integrarli. Per cui, per questo motivo non parliamo né di QS, né di SMS, ma in generale l'SMS ci mettiamo una bella barra sopra e per noi è management system, con le due componenti, l'una ex qualità, sistema qualità, l'altra invece per introdurre i principi, mi sembra che la parola citata è risk management process, giusto? Che è proprio la parola usata nel documento ICAO. E quindi qui c'è il link. C'è lo studio, però ancora non si riesce a uscire, sia per la parte delle autorità, perché noi abbiamo gli stessi requisiti della parte authority, dobbiamo organizzarci in maniera tale, come autorità, tutte le autorità europee, per introdurre questi principi di risk management process nei nostri processi. Però non c'è AMC, e c'è un pacchetto, una NPA, credo che sia stata già pubblicata, con le AMC da seguire, ma che si ispirano praticamente al documento ICAO e al... non mi ricordo mai come si chiama il gruppo citato prima da Michel, SM ICG, quindi deriva da lì tutto quel materiale che si sta sviluppando, a livello mondiale, perché vi partecipano le FE, vi partecipano operatori del trasporto e soggetti provenienti da tutto il mondo. Praticamente nella normativa voi troverete dentro le AMC EASA uno schema di questo tipo, ma che non preclude appunto la possibilità che il Safety Manager possa fare anche Quality Manager, il Compliance Monitoring Manager, purché abbia i requisiti e ovviamente sia garantito un livello di indipendenza delle funzioni da cui dipendono sotto di sé, in modo da garantire autonomia in tal senso. Io per esempio mi ricordo in ENAV Safety Manager, e non parliamo quindi di una piccola organizzazione, adesso non so perché sono tanti anni che non la seguo più, in ENAV Safety Manager e Quality Manager era la stessa persona, sotto di sé aveva tutte le varie funzioni,

*Roma, 16 giugno 2016*

---

c'erano gli esaminatori degli eventi che in tutti gli spazi aerei controllati venivano raccolti, esaminati per valutare eventuali azioni, misure di riduzione del rischio, c'erano di auditor, c'erano tutte le varie funzioni tipiche della qualità. Quanto mi è rimasto, 5 minuti? Un breve accenno su quello che abbiamo fatto parlando di risk based oversight. Abbiamo costituito un gruppo di lavoro, credo che l'abbiamo fatto un po', spero, tutte le altre autorità europee, ma la cosa principale è stata quella di impadronirsi della cultura del risk process, quindi grazie all'intuizione, era un po' solo, il nostro... adesso tanto va via, è in pensione, ma l'abbiamo un po' criticato il Vicedirettore Generale, dicevamo, 'sta roba qui non la possiamo fare, non abbiamo le persone ecc. ecc., lui diceva, no, s'ha da fare, perché questo è il futuro, ma contro tutti. E lui è andato avanti come un... e oggi devo dire ci ha fatto, nonostante la fatica e la difficoltà che ogni giorno siamo chiamati a sostenere, ha avuto un'intuizione veramente importante e devo dire ci lascia un vero e proprio tesoro. Ci siamo dovuti impadronire delle tecniche di risk based, quindi abbiamo non solo lavorato sull'implementazione di un piano di sorveglianza basato sul rischio, ma per impadronirsi di queste tecniche, ci siamo fatti, grazie alla mappatura dei processi, dei nostri processi, un'analisi dei rischi connessi alle nostre attività, non tenendo in considerazione solo la Safety, ma anche altri criteri, come l'immagine dell'ente, la soddisfazione degli stakeholder, e via dicendo. Quindi in questo vedete che dovevamo aggiungere alla compliance check, cioè alla sorveglianza di tipo tradizionale, le tecniche basate sulla performance based. Quindi ci siamo andati a studiare i documenti ICAO e ci siamo fatti l'analisi di noi stessi, proprio per poter poi capire e leggere quelli che potevano essere i rischi connessi, gli indicatori di rischio dei soggetti da noi controllati. E quindi abbiamo innanzitutto identificato degli indicatori, indicatori di complessità dei soggetti certificati. Per il momento l'abbiamo applicato soltanto per gli operatori aerei, ma stiamo estendendolo a tutti i soggetti certificati. Gli operatori aerei perché avevamo la visita EASA più a ridosso e quindi anche noi adattiamo il piano di azioni in funzione di quelle che possono essere le esigenze che vengono dall'esterno. E anche individuati degli indicatori di performance, quindi abbiamo individuato una serie di parametri che ci consentissero in qualche modo, impresa per impresa, con criteri il più oggettivi possibile, di in qualche modo mapparli in una matrice, si chiama matrice di sorveglianza, in cui ci sono 9 aree tipiche e, se il soggetto dalla valutazione cade in una di quelle aree di sorveglianza, c'è un profilo di sorveglianza associato, in termini di numero di audit sia di sistema che di prodotto, e via dicendo. Il risultato è stato

*Roma, 16 giugno 2016*

---

sicuramente che, l'abbiamo già potuto percepire da questa prima... è da poco che è in funzione, però già si percepiscono i benefici, innanzitutto consente di concentrare in questo sistema le risorse sulle attività più rischiose, riducendo, cioè evitando di sprecare tempo e di andarle a utilizzare su argomenti meno a rischio. Ci permette, grazie a questi parametri, di monitorare anche il trend, cioè come poi nel tempo quel... grazie al risultato della sorveglianza, si modifica anche l'indice di rischio del soggetto. La visione grafica ovviamente ha un effetto immediato di comparazione fra più soggetti, mettendo sullo stesso grafico più soggetti si ha una situazione e si possono fare anche scelte in termini di assegnazione di risorse, modificando team e via dicendo. Dall'evidenza importante agli operatori che sono più conformi, più diligenti, che gli si riduce il *burden*, l'onere di sorveglianza. Da sempre, dice, quante volte vieni? Mi applichi sempre lo schema? Tu lo sai che lì tutto funziona? Ma perché vieni sempre, ecc. ecc.? Per me ospitare una visita dell'autorità comporta un fermo di attività... ecc. ecc. E poi anche la possibilità di migliorare la rotazione degli incarichi. Quindi, concludendo, perché ho rubato due minuti, a mio avviso, quindi qua parla l'Ingegnere Marco Silanos, il risk management integra il precedente, senza duplicazione, cioè dobbiamo evitare duplicazioni, assolutamente, e ci deve essere una integrazione. Uno dei fenomeni, uno dei problemi che è stato riconosciuto causa di incidente è che all'interno della stessa organizzazione ci fossero dei blocchi culturali di settori che non si parlano, tipico ingegneri con piloti. No, non ci sono le lobby, si lavora tutti senza barriere e in maniera integrata. Riduce gli sprechi, non toglie compliance based, attività di compliance based, però evita di fare compliance based inutili, e quegli sprechi possono in parte compensare la riduzione di risorse, ma anche possono essere reinvestiti sugli argomenti più a rischio e quindi possono essere reinvestiti in termini di sicurezza, e sicuramente però si sviluppa in sistemi maturi, maturi in termini appunto di safety just culture. E qui mi fermo perché sappiamo che è un argomento molto sensibile. Però per poterli attuare realmente non si può prescindere da una segnalazione aperta degli eventi, da una raccolta di informazione e da un mondo in cui le informazioni viaggiano senza barriere o pregiudizi. Ho finito.

**MARASÀ:** Grazie. Intanto ringrazio Marco anche per gli apprezzamenti nei miei confronti. È gratificante sapere che quando si semina poi alla fine si raccoglie e non si raccolgono soltanto erbacce, ma cose importanti. Io volevo lanciare, Marco poco fa diceva, vi vedo troppo calmi, troppo tranquilli, questi sono argomenti che dovrebbero portare a determinate riflessioni, anche stimoli e

*Roma, 16 giugno 2016*

---

provocazioni. Bene, io una provocazione la voglio lanciare, ed è questa: sia nella presentazione di Michel Masson che in quella di Marco Silanos si parlava di manager, compliance manager e safety manager. Io la provocazione che voglio fare è questa: ma siamo sicuri che è questo il problema? Il problema è la figura o è il sistema? Io sono convinto che è il sistema. Spesso capita, sia quando qualche operatore mi viene a trovare, magari all'inizio del percorso di certificazione, ma lo stesso capita presso le nostre strutture territoriali, una delle domande che pongono, normalmente sono gli accountable manager che pongono questa domanda, ma è proprio necessario avere due figure, una di compliance monitoring e l'altra di safety manager? Ma non li posso unificare? Allora la risposta non è sì o no, secondo me, ma la risposta che bisognerebbe dare e che io provo a dare sempre è sì, ho capito, ma prima di pensare alla figura, cosa c'è dietro? Cosa pensi che ci debba essere dietro? Perché compliance monitoring manager è una figura, o dovrebbe essere una figura che fa determinate cose, o perlomeno che gestisce determinate cose. L'accento che pone la normativa europea, poco fa si diceva molti dei requisiti che stavano nella OPS 1 sono stati portati in AMC, quindi praticamente rendendoli più flessibili, nel senso che non sono più hard law ma sono soft law. L'accento della normativa europea è proprio quello di basarsi sull'organizzazione piuttosto che sulle persone. Nella EU OPS mi ricordo che c'erano proprio nominati nella norma, i post holder dovevano essere quattro e quattro dovevano essere, punto. Se ci fosse stato un quinto, non dico che era vietato, ma bisognava giustificare perché. La stessa cosa se ce ne fossero stati tre. Ecco, io credo che il discorso di compliance monitoring e safety management vada inquadrato sulle cose da fare, non tanto sulla persona che le gestisce. E quindi la flessibilità dipende anche dalla maturità dell'organizzazione di capire quali sono, non tanto i ruoli personali, ma le attività che bisogna svolgere per rispondere a queste esigenze, che sono quelle, ripeto ancora una volta, di garantire che la normativa viene applicata e seguita, implementata, come si dice, da un lato, e dall'altro lato che le attività del sistema di gestione sono mirate al raggiungimento di determinati valori, di determinati obiettivi e risultati di sicurezza. Poi dopo viene l'esigenza di capire se questo sistema complessivo che riguarda la rispondenza alle norme, e dall'altro lato il miglioramento del sistema di sicurezza, può essere gestito da una, due persone e così via, tenendo conto ovviamente che più complessa è l'organizzazione e maggiori sono le necessità di avere personale competente sulle singole materie oggetto di verifica.

*Roma, 16 giugno 2016*

---

**ALBERTI:** Se è breve, se no facciamo alla fine la domanda, come preferisci tu.

**OCCHIATO:** Siccome ci avevi suggerito di cominciare a ravvivare la platea, volevo sapere se era il momento di attivarla oppure di rimandare a dopo questa operazione. Mi chiamo Occhiato, penso che molti mi conoscano.

**ALBERTI:** Diciamo che la filosofia dovrebbe essere se è qualcosa che ti serve un chiarimento sulla relazione appena fatta, è giusto farlo ora. Se è un discorso più strutturale, tipo la riflessione che ha fatto adesso Benedetto ecc., possiamo farlo forse nell'ambito della tavola rotonda.

**OCCHIATO:** Benissimo. Attenderò la tavola rotonda.

**ALBERTI:** Grazie.