

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.



## **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE**

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO ED ECONOMIA DEI SISTEMI PRODUTTIVI,  
DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA  
CICLO XXIV**

### **TESI DI DOTTORATO DI RICERCA**

#### **LE INCHIESTE TECNICHE MARITTIME, AERONAUTICHE E FERROVIARIE: PROFILI GIURIDICI E PREVENZIONE**

*Dottoranda di ricerca: dott. ssa Elsie Cargniel*

*Relatrice: Ill. ma Prof. ssa Cristina Pozzi*

*Coordinatore del corso: Chiar. mo Prof. Maurizio Riguzzi*

**ANNO ACCADEMICO 2011/2012**

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

*L'analisi degli eventi sfavorevoli basato sull'errore umano e diretto dalla finalità punitiva può determinare esclusivamente il reiterarsi di circostanze analoghe, anche se poste in essere da soggetti agenti diversi. L'unica modalità che consente di intervenire al fine di migliorare le condizioni di sicurezza nell'ambito dei sistemi complessi è, pertanto, quella diretta a identificare i diversi livelli di criticità del sistema.*

*«Non si deve mai fare dell'esistenza o dell'essenza dell'uomo globalmente inteso una posta in gioco nelle scommesse dell'agire»*

(così H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica, Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt/M., 1979, 47 ss.)

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

*Alle persone più importanti della mia vita, mia origine, costante punto di riferimento, nonché efficace «Safety Management System»: mamma Loredana, nonni Francesca e Pio.*

*Nel ringraziarVi con grande stima e affetto,  
Elsie*

## INDICE

### Introduzione

1. Scopo della ricerca	Pag. 9
2. Metodologia utilizzata	Pag. 10
3. Risultati raggiunti	Pag. 13

### Capitolo I

#### Sicurezza e nozione di incidente

1. La sicurezza nel trasporto marittimo	Pag. 19
1.1. La disciplina internazionale e comunitaria sulle inchieste marittime	Pag. 21
1.2. L'importanza del <i>Port State Control</i> (PSC)	Pag. 26
2. La sicurezza nel trasporto aereo	Pag. 33
2.1. La disciplina internazionale delle inchieste aeronautiche	Pag. 37
3. La sicurezza nel trasporto ferroviario	Pag. 41
3.1. La disciplina internazionale e comunitaria in materia di sicurezza nel trasporto ferroviario	Pag. 44
4. La relazione tra sicurezza, prevenzione e il principio di precauzione	Pag. 47
5. Definizione di incidente in materia di inchieste marittime, aeronautiche e ferroviarie	Pag. 54

### Capitolo II

#### La tutela della «*safety*»: origini internazionali e comunitarie

##### Sezione I - *Trasporto marittimo*:

1. Normativa internazionale in materia di sicurezza della navigazione e prospettive evolutive	Pag. 63
2. Il codice IMO di investigazione sui sinistri marittimi	Pag. 68
3. La sicurezza marittima e le problematiche ambientali	Pag. 72
4. L'istituzione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)	Pag. 78
5. La dir. 2009/18/CE e l'attività di inchiesta marittima di sicurezza	Pag. 83

##### Sezione II - *Trasporto aereo*:

1. Il ruolo dell'ICAO in materia di sicurezza e l'Annesso 13	Pag. 87
2. Il recepimento dell'Annesso 13 ICAO	Pag. 92
3. L'istituzione dell'Agenzia Europea della Sicurezza del Volo (EASA)	Pag. 96
4. La prima disciplina sulle inchieste aeronautiche	Pag. 101
5. Il reg. (UE) n. 996/2010: la nuova disciplina delle inchieste aeronautiche	Pag. 104
6. Oggetto, definizioni generali e ambito di applicazione	Pag. 108
7. Modalità di svolgimento dell'inchiesta tecnica di sicurezza	Pag. 111
8. Il diritto di partecipare all'inchiesta tecnica, comunicazione e	Pag. 114

protezione delle informazioni sensibili

9. Atti conclusivi dell'inchiesta tecnica Pag. 118

10. Cooperazione tra le autorità investigative per la sicurezza e oneri di informazione Pag. 120

Sezione III - *Trasporto ferroviario*:

1. La disciplina internazionale in materia di trasporto ferroviario Pag. 123

2. Adesione della Comunità europea alla COTIF Pag. 127

3. La liberalizzazione del trasporto ferroviario Pag. 132

4. L'Agenzia ferroviaria europea (ERA) Pag. 139

5. La dir. 2004/49/CE modificata dalla dir. 2008/110/CE, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie Pag. 140

6. Disciplina delle inchieste tecniche di sicurezza ferroviarie. Pag. 146

### **Capitolo III**

#### **Le inchieste tecniche: natura giuridica e rapporti con i procedimenti ordinari**

Sezione I - *Inchieste marittime*:

1. Cenni introduttivi Pag. 153

2. Profili definitivi: inchiesta tecnica e sinistro Pag. 155

3. Le fattispecie disciplinate dal codice della navigazione Pag. 159

4. Le inchieste sui sinistri marittimi e la natura giuridica di procedimenti amministrativi Pag. 163

5. Rapporto tra inchieste marittime e procedimenti civili e penali Pag. 166

6. Il d. lg. 165/2011 e l'introduzione di una nuova fattispecie di inchiesta di sicurezza marittima Pag. 170

7. La disciplina della nuova attività investigativa di sicurezza di cui al d. lg. 165/2011 Pag. 174

8. Coordinamento, cooperazione e collaborazione Pag. 178

9. Conclusioni Pag. 182

Sezione II - *Inchieste aeronautiche*:

1. Le inchieste aeronautiche prima del d. lg. 66/1999 (cenni) Pag. 185

2. L'istituzione dell'ANSV Pag. 186

3. L'attività d'inchiesta e la sua natura sostanziale Pag. 194

4. La nuova rilevanza assunta dalla finalità preventiva nel reg. (UE) n. 996/2010: coordinamento tra inchiesta tecnica e procedimento penale Pag. 196

5. Inquirente tecnico e segretezza delle indagini preliminari Pag. 204

6. Relazione e raccomandazione di sicurezza Pag. 207

7. Conclusioni Pag. 210

Sezione III - *Inchieste ferroviarie*:

1. Regolarità e sicurezza nel trasporto ferroviario: gli ordini amministrativi (cenni)	Pag. 214
2. L'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria	Pag. 218
3. La natura giuridica dell'ANSF	Pag. 222
4. La dir. 2004/49/CE modificata dalla dir. 2008/110/CE: attuazione della normativa comunitaria con differenziazioni	Pag. 226
5. Individuazione di un apposito Organismo investigativo preposto allo svolgimento delle inchieste tecniche ferroviarie	Pag. 232
6. Lo svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica ferroviaria e i rapporti con l'autorità giudiziaria	Pag. 235
7. Lo svolgimento del procedimento investigativo, il diritto di « <i>difesa</i> » e la funzionalità della struttura	Pag. 237
8. L'attività di inchiesta e la sua natura sostanziale	Pag. 241
9. Gli atti conclusivi dell'inchiesta tecnica: le relazioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza	Pag. 243
10. Il segreto d'ufficio e il diritto di accesso degli Stati stranieri	Pag. 244
11. Conclusioni	Pag. 246

#### **Capitolo IV**

##### **Conclusioni:**

##### **Errore umano e rilevanza della prevenzione attuata mediante l'inchiesta tecnica**

1. Il « <i>fattore umano</i> » nei sistemi produttivi	Pag. 251
2. I fattori determinanti l'errore	Pag. 255
3. Le teorie sulle cause degli incidenti	Pag. 259
4. La valutazione del fattore umano nei sinistri marittimi: il metodo SHELL	Pag. 264
5. La rilevanza dell'errore umano nei sinistri marittimi	Pag. 267
6. Le inchieste aeronautiche e la necessità di adottare un <i>Safety Management System</i>	Pag. 272
7. L'inchiesta tecnica come necessario strumento di prevenzione	Pag. 274
8. Il passaggio dagli <i>Human Factors</i> ai <i>Policy Factors</i> e l'« <i>Accident Prevention Loop</i> »	Pag. 277
9. Gli incidenti come proprietà di alcuni sistemi organizzativi	Pag. 281
10. Il superamento della c.d. « <i>blame culture</i> »	Pag. 286
11. La centralità dell'errore umano	Pag. 290
12. L'importanza della corretta adozione delle misure di sicurezza e la rilevanza della condotta omissiva	Pag. 293
13. L'importanza dell'attività di natura amministrativa e carattere preventivo: l'inchiesta tecnica	Pag. 295

<b>Bibliografia</b>	Pag. 305
---------------------	----------

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.



## INTRODUZIONE

### 1. Scopo della ricerca.

La ricerca condotta si propone lo scopo di evidenziare l'importanza assunta dalla tutela della sicurezza, in particolare nella sua accezione di «*safety*», ossia tutela dell'incolumità pubblica realizzata mediante il contenimento dei potenziali rischi a un livello ritenuto accettabile, nelle ipotesi in cui si verifichino eventi di pericolo non imputabili ad un atto volontario posto in essere da un determinato soggetto agente.

Nell'intento di perseguire un elevato livello di sicurezza, in particolare con riferimento all'ambito del diritto dei trasporti, si è avvertito come fosse necessario porre in stretta correlazione la sicurezza con l'attività di «*prevenzione*», ossia con l'attività diretta ad adottare una serie di misure al fine di impedire il verificarsi di danni, pericoli o rischi o, nel caso in cui l'eliminazione del rischio non sia possibile, dirette a circoscrivere le conseguenze derivanti dall'evento sfavorevole.

L'applicazione del richiamato principio ha determinato la necessità di adottare ogni misura diretta a migliorare la sicurezza individuata in base all'analisi dei rapporti tra causa ed effetto riferiti all'evento dannoso o pericoloso scientificamente provato, individuando, così, strumenti di prevenzione idonei a ridurre il rischio.

Nell'ambito di interesse, ossia il diritto dei trasporti riferito ai tre settori, marittimo, aeronautico e ferroviario, si è, pertanto avvertita l'esigenza di valorizzare la cosiddetta «*cultura della prevenzione*», conferendo adeguata rilevanza agli strumenti tecnici necessari, tra cui assumono una rilevanza fondamentale le inchieste tecniche di sicurezza.

Tali istituti sono particolarmente rappresentativi dell'esigenza di superare l'impostazione che vede la tutela della pubblica incolumità basata in via esclusivamente sulla punizione, mediante il conferimento della giusta rilevanza e, conseguente, preponderanza all'attività di prevenzione.

L'attività investigativa risulta, pertanto, fondamentale nella tutela della sicurezza, considerato il fatto che l'analisi condotta in tale sede è diretta ad individuare le possibili spiegazioni in merito alla causa e alla probabile concatenazione di eventi minori che ha determinato l'evento accidentale. Il processo investigativo pone, quindi, l'attenzione sull'individuazione del fattore che ha causato l'incidente, sulle modalità di manifestazione dello stesso e sull'individuazione di una spiegazione relativa al suo verificarsi.

L'investigazione è, pertanto, diretta a fornire gli elementi per individuare che cosa debba essere fatto al fine di evitare il ripetersi di eventi analoghi e, proprio da tale valutazione, si genera la prevenzione degli incidenti. La funzione investigativa può, pertanto, essere concepita come un'analisi sullo stato di sicurezza del sistema, che interviene in considerazione del verificarsi di un evento sfavorevole.

Al fine di evidenziare quanto sinteticamente ricordato, il presente scritto analizza la disciplina delle inchieste tecniche in relazione al settore marittimo, aeronautico e ferroviario, prendendo, a tale scopo, in considerazione la normativa internazionale,

comunitaria e interna, nel tentativo di ricostruirne l'evoluzione normativa. Tale analisi è diretta ad evidenziare i profili di criticità riscontrabili nella disciplina di settore e riconducibili, in via principale, alla necessità di garantire l'efficace e indisturbato svolgimento di due attività, quali le inchieste tecniche e gli accertamenti condotti a fronte di procedimenti di natura giudiziaria, che possono avere ad oggetto gli stessi elementi materiali, determinando interferenze tra le attività svolte.

Proprio nella consapevolezza di tali aspetti, anche a fronte dei riscontri forniti dalla pratica, tutti e tre i menzionati settori sono stati, in tempi recenti, oggetto di revisione da parte del legislatore comunitario, con conseguente onere di attuazione e recepimento nell'ordinamento interno, evidenziando, anche mediante tale *iter* normativo, la concezione di un diritto dei trasporti sempre più integrato non solo a livello comunitario, ma anche internazionale.

## 2. Metodologia utilizzata.

Con riferimento al metodo utilizzato nell'elaborazione della presente trattazione è necessario evidenziare che, per quanto attiene all'analisi dell'esperienza maturata a livello internazionale e comunitario e alla valutazione degli strumenti di recepimento e attuazione nel nostro ordinamento, sono stati presi a riferimento i principali esponenti della dottrina che hanno condotto studi e approfondimenti nel settore.

La necessità di avvalersi delle risultanze trasposte in autorevoli scritti deriva dalla consapevolezza del fatto che la disciplina attuale è il risultato di un percorso evolutivo che trae origine dal riscontro della sussistenza di profili di criticità afferenti alla disciplina di settore a fronte dei quali risulta necessario porre in essere interventi migliorativi. Nello specifico, l'attenzione sulla possibilità di intervenire su una realtà perfettibile emerge non solo dal riscontro fornito dagli eventi verificatisi e dalle intervenute pronunce giurisprudenziali riferite alle fattispecie concrete, ma, soprattutto, grazie al contributo della dottrina, con la sua capacità di fornire al legislatore delle riflessioni giuridicamente motivate da cui poter trarre spunti per interventi migliorativi dell'apparato normativo preesistente <sup>(1)</sup>.

Nello specifico, con riferimento al settore marittimo, la presente trattazione reca l'espresso riferimento agli scritti di esponenti autorevoli, quali A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO <sup>(2)</sup>, nonché G. RIGHETTI <sup>(3)</sup>. Per quanto attiene, poi, alla disciplina inerente alla tutela ambientale e alla sua stretta connessione con le disposizioni relative al mezzo nautico, sono stati presi a riferimento gli approfondimenti condotti da G.

---

<sup>(1)</sup> Con riferimento a tale aspetto è esemplificativo il settore aeronautico, infatti il recente reg. (UE) n. 996/2010 si colloca quasi come una risposta normativa alle problematiche al centro del dibattito dottrinale, basti pensare all'aspetto relativo al rapporto tra inchiesta tecnica ed eventuali accertamenti condotti nell'ambito di un procedimento giudiziario instaurato con riferimento agli stessi fatti. Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005.

<sup>(2)</sup> Cfr., *ex multis*, A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XII ed., Milano, 2011.

<sup>(3)</sup> G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, Tomo II, Milano, 1987.

MANCUSO e N. ROMANA <sup>(4)</sup>, E. FARACI <sup>(5)</sup>, L. MICCICHÉ <sup>(6)</sup> e M. COMENALE PINTO <sup>(7)</sup>.

In ambito marittimo è stato, inoltre, indispensabile affrontare l'origine della disciplina inerente alla sicurezza e di quella relativa alle inchieste tecniche, rinvenibile in disposizioni di carattere internazionale o comunitario, per cui ci si è avvalsi degli studi di C. MONTEBELLO <sup>(8)</sup>, G. TELLARINI <sup>(9)</sup>, S. ZUNARELLI <sup>(10)</sup> e A. MARINO <sup>(11)</sup>.

Per quanto attiene, infine, allo specifico settore di indagine, ossia a quello relativo alle inchieste marittime di sicurezza, l'analisi ha preso le mosse dagli studi di autorevoli esponenti dottrinali riferiti agli istituti previsti dal codice della navigazione, tra cui possono essere menzionati T. TESTA <sup>(12)</sup>, S. LA CHINA <sup>(13)</sup>, F. A. QUERCI <sup>(14)</sup>, A. RIVARA <sup>(15)</sup>, A. DIMUNDO <sup>(16)</sup> e C. ANGELONE <sup>(17)</sup>.

Sono stati davvero preziosi i recenti studi condotti da G. MANCUSO e N. ROMANA <sup>(18)</sup>, e, nello specifico degli interventi di D. DI BONA <sup>(19)</sup> e di L. PISCHEDDA <sup>(20)</sup>. Di

---

<sup>(4)</sup> Cfr. G. MANCUSO - N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza nella navigazione: profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006.

<sup>(5)</sup> Si pensi a E. FARACI, *La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione della normativa comunitaria*, in *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006, 35-49.

<sup>(6)</sup> L. MICCICHÉ, *Le norme internazionali ed interne sulla sicurezza della navigazione marittima con particolare riferimento alle disposizioni relative al mezzo nautico*, in (a cura di) *La sicurezza nella navigazione*, cit., 15-34

<sup>(7)</sup> Cfr., *ex multis*, M. COMENALE PINTO, *Il meccanismo dei fondi e la proposta di istituzione di un fondo europeo di terzo livello*, in AA.VV. (a cura di ZANELLI), *Inquinamento del mare e sicurezza della navigazione*, Atti del Convegno di Santa Severina, 14-15 giugno 2002, Napoli, 2004; *La responsabilità delle società di classificazione delle navi*, in *Dir. mar.* 2003.

<sup>(8)</sup> C. MONTEBELLO, *Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security*, in *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, III, 2005, nonché ID., in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Sicurezza della navigazione: profili di diritto interno, comunitario e internazionale*, Palermo, 2006, 75 – 90.

<sup>(9)</sup> G. TELLARINI, *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 2003.

<sup>(10)</sup> S. ZUNARELLI, *Le bandiere di convenienza e l'evolversi dei principi di libertà di navigazione e di commercio marittimo*, in *Dir. mar.* 1980.

<sup>(11)</sup> A. MARINO, *Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in *Studi in memoria di Elio Fanara* (a cura di U. LA TORRE – G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO), Milano, I, 2006, 277 ss.

<sup>(12)</sup> T. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, 1958.

<sup>(13)</sup> S. LA CHINA, voce *Sinistri marittimi*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1970, ID., *Le disposizioni processuali del codice della navigazione*, in *Il cinquantenario del codice della navigazione* (a cura di L. TULLIO - M. DEIANA), Cagliari, 1993, 419 ss

<sup>(14)</sup> F. A. QUERCI, *Le inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970.

<sup>(15)</sup> A. RIVARA, voce *Sinistri marittimi nel diritto processuale*, *Dig. comm.*, XIV, Torino, 1997, 19 ss.

<sup>(16)</sup> A. DIMUNDO, *Le disposizioni processuali del codice della navigazione. La riforma del processo civile e le controversie in materia marittima*, in *Dir. mar.* 1998, 3 ss.

<sup>(17)</sup> C. ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, in *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001, 9.

<sup>(18)</sup> Cfr. G. MANCUSO - N. ROMANA, *La sicurezza nella navigazione: profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006.

<sup>(19)</sup> D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in G. MANCUSO - N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006.

<sup>(20)</sup> L. PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Profili di diritto interno, comunitario e internazionale*, Palermo, 2006, 91-120.

grande ausilio è stata la consultazione della completa trattazione effettuata in materia da C. INGRATOCCI<sup>(21)</sup>.

Anche con riferimento al settore aeronautico si è ritenuto di iniziare l'approfondimento dalla normativa internazionale e comunitaria, per cui si è presa a riferimento l'esaustiva trattazione di F. PELLEGRINO<sup>(22)</sup>, nonché dei vari autori intervenuti nel Convegno di Modena sulla sicurezza del volo del 2002, i cui atti sono stati curati da B. FRANCHI<sup>(23)</sup>, mentre per quanto attiene alle problematiche inerente alle difficoltà riscontrate nel recepimento della normativa di origine internazionale si sono presi a riferimento gli approfondimenti di G. ROMANELLI e M. COMENALE PINTO<sup>(24)</sup>, nonché di G. BEVILACQUA<sup>(25)</sup>.

Nell'approfondire, infine, la disciplina inerente alle inchieste tecniche aeronautiche è stato fondamentale il riferimento a B. FRANCHI<sup>(26)</sup> e agli studi relativi alla natura giuridica ed efficacia degli atti conclusivi dell'inchiesta condotti da A. ANTONINI<sup>(27)</sup>, nonché agli approfondimenti condotti da L. TULLIO<sup>(28)</sup>.

Con riferimento al settore ferroviario, al fine di approfondire la disciplina storica della sicurezza in ambito ferroviario, è stato di fondamentale importanza il saggio di P. FULCINITI<sup>(29)</sup>, nonché le osservazioni di G. MASTRANDREA riferite alle caratteristiche del trasporto ferroviario<sup>(30)</sup>. Nell'individuare l'*iter* che ha condotto alla determinazione di una normativa di carattere comunitario che vede come obiettivo primario il raggiungimento

---

(21) C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, VI, Palermo, 2008, 1-62, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).

(22) Cfr. F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005.

(23) Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; B. FRANCHI, *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Atti del (28-29 giugno 2002), Milano, 2005. Nello specifico ci si riferisce ai seguenti interventi: A. FOJADELLI, *Sistemi di segnalazione degli eventi aeronautici e tutela delle fonti di informazione*; C. GRAVINA, *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*; G. GARUTI, *I diritti della difesa nell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno e in quello internazionale*, 91-103, 1-9, 79-91.

(24) G. ROMANELLI - M. COMENALE PINTO, *Il recepimento degli Annessi ICAO in Italia: un obiettivo raggiunto?*, in *Dir. trasp.*, 1994.

(25) Cfr. G. BEVILACQUA, *Il valore giuridico degli Annessi ICAO in ambito nazionale*, Associazione Nazionale Assistenti e Controllori Navigazione Aerea, 2002, in [www.traffico-aereo.it](http://www.traffico-aereo.it).

(26) Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

(27) Cfr. A. ANTONINI, *Sinistri aeronautici*, in *Digesto (discipline privatistiche)*, XIV, 1991; ID. *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, in *Dir. trasp.* 2001; ID. *Riflessi civilistici dell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di) *La sicurezza del volo nell'ordinamento italiano ed in quello internazionale*, Atti del Convegno di Modena 28-29 giugno 2002, Milano, 2005.

(28) Cfr. L. TULLIO, *La normativa regolamentare dell'aviazione civile*, in B. FRANCHI (a cura di), *Cinquant'anni di codice della navigazione*, Roma, 1993.

(29) Cfr. P. FULCINITI, *Contributo allo studio della regolarità e della sicurezza del trasporto pubblico ferroviario*, in *Dir. trasp.* II, 2005.

(30) G. MASTRANDREA, *Le carte dei servizi ferroviari e la qualità della prestazione*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, Tomo II, (a cura di U. LA TORRE – G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO), Milano, 2006, 197 ss.

della liberalizzazione di tale settore del diritto dei trasporti è stato fondamentale l'apporto di S. BUSTI<sup>(31)</sup>.

Per analizzare le cause determinanti gli eventi sfavorevoli afferenti al settore dei trasporti, anche al fine di individuare gli elementi causali comuni e comprendere l'esatta portata dell'inchiesta tecnica aeronautica in ambito preventivo al fine di addivenire a delle conclusioni applicabili a tutti e tre i settori dei trasporti, è stato utile avvalersi dei risultati derivanti dagli approfondimenti svolti nel settore aeronautico da A. C. PEZZOPANE, R. DENTESANO, S. SILENZI, G. B. PETTI, L. IAVARONE<sup>(32)</sup>, nonché degli studi ergonomici condotti da M. CATINO<sup>(33)</sup>.

Nel precisare come la richiamata dottrina non esaurisca l'intero apparato documentale oggetto di consultazione, si rinvia alla consultazione delle note e della bibliografia.

Il presente scritto tiene, altresì, conto delle risultanze emerse nell'ambito dei Convegni organizzati rispettivamente dall'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia nelle giornate dell'11 e 12 settembre 2009 sulla tematica «*Il trasporto aereo: problemi giuridici di attualità*» e dall'Università degli Studi di Udine nelle giornate del 30 novembre e 1 dicembre 2007 con riferimento a «*L'errore umano nelle attività aeronautiche, oltre la cultura della colpa*».

### 3. Risultati raggiunti.

Gli approfondimenti svolti hanno consentito di osservare come tutti e tre i settori del diritto dei trasporti, ossia il trasporto marittimo, aeronautico e ferroviario, siano interessati dal medesimo processo evolutivo, che vede l'origine della disciplina afferente alla tutela della sicurezza già in ambito internazionale, con tutte le problematiche afferenti alla carenza del carattere dell'obbligatorietà in senso stretto di tale tipologie di fonti, per poi assistere a una sempre maggiore consapevolezza della necessità di intervenire con approccio preventivo da parte delle legislature comunitario, che ha previsto un apparato normativo che determina specifici obblighi conformativi da parte del legislatore nazionale.

La forte attenzione dell'Unione europea con riferimento alla tutela della «*safety*» è stata determinata dall'obiettivo di raggiungere una sempre maggiore integrazione del settore dei trasporti dell'Unione, essenziale per il completamento del mercato interno nell'ottica del perseguimento di una «*mobilità sostenibile*», caratterizzata dall'efficienza nella prestazione del servizio offerto nel rispetto degli standard obbligatori appositamente individuati dagli organismo competenti.

La disciplina comunitaria ha visto, pertanto, l'individuazione di autonome agenzie in tutti e tre i settori interessati, al fine di porre in correlazione le amministrazioni nazionali e comunitarie, istituendo un sistema di relazioni dei diversi centri di riferimento di interessi, rispetto al quale l'agenzia è collocata in una posizione centrale al fine di consentire alle

---

<sup>(31)</sup> Cfr. S. BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Dir. trasp.* 2003, 27-40, nonché ID. *Il difficile varo del diritto privato comunitario sul trasporto ferroviario di persone*, in *Dir. trasp.*, I, 2008.

<sup>(32)</sup> Cfr. A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000.

<sup>(33)</sup> Cfr. M. CATINO, *Da Chernobyl a Linate. Incidenti tecnologici o errori organizzativi?*, Roma, 2002, nonché ID. *Incidenti organizzativi nel trasporto ferroviario*, in *Ricerche di ergonomia*, I, 2005, 36-51.



amministrazioni statali operanti nel settore stabili riferimenti, mediante una modalità di esercizio della funzione che consente di coniugare i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Per quanto attiene allo svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica di sicurezza, in tutti e tre i settori sono stati individuati appositi Organismi inquirenti, dotati del carattere della permanenza e imparzialità, cui debbono essere conferiti i necessari poteri e dotato di organico adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti. Al fine di realizzare l'inchiesta di sicurezza in modo imparziale, l'organo inquirente deve indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli.

Le disposizioni di origine comunitaria hanno imposto ai singoli ordinamenti interni l'obbligo di adeguarsi, determinando, così, il conferimento di nuovi caratteri a tutte e tre le tipologie di trasporto.

Nello specifico, per quanto attiene al diritto marittimo, sebbene questo prevedesse già delle inchieste marittime nell'ambito del codice della navigazione, ha comportato l'individuazione di un nuovo Organismo, che fosse rispettoso dei requisiti sinteticamente ricordati, ma ha anche determinato una maggiore consapevolezza della stretta connessione esistente tra tutela della sicurezza in ambito marittimo e tutela dell'ambiente dall'inquinamento.

Venendo, ora, a svolgere alcune considerazioni relative al settore aeronautico si evince come questo, proprio per la particolarità dell'ambito in cui si svolge, per vocazione aperto agli altri Stati e agli altri Paesi e caratterizzato da rischi specifici, sia stato il primo a prevedere un'articolata disciplina riferita alla «*safety*».

In considerazione del suo primato nel settore, ha potuto già sperimentare alcune difficoltà applicative della disciplina delle inchieste di sicurezza, in particolare riferita all'accessibilità alle prove e ai documenti, in caso di contestuale svolgimento di attività di natura inquirenti da parte di soggetti che svolgono la loro attività nell'ambito di procedimenti di natura giudiziaria. Dai riscontrati profili di criticità ha recentemente tratto origine l'attività di revisione delle inchieste aeronautiche, con l'emanazione del reg. (UE) n. 996/2010.

Infine il settore del trasporto ferroviario, per sua stessa natura, basti pensare al fatto che si sviluppa necessariamente su una linea ferroviaria, ha una vocazione nazionale, pertanto la disciplina delle inchieste di sicurezza si è necessariamente collocata nell'ambito di un procedimento di liberalizzazione, che ha visto l'ingresso di nuovi esercenti nella struttura, determinando la necessità di introdurre la netta distinzione tra fornitura dei servizi di trasporto e gestione dell'infrastruttura. In tale ambito, pertanto, le principali evoluzioni sono imputabili alla necessità di addivenire alla separazione delle funzioni attribuite e, soprattutto, per quanto attiene al nostro ordinamento, nell'introduzione di una distinzione tra il momento attuativo e la fase dedicata allo svolgimento di attività di controllo e di vigilanza, nonché nella previsione di una serie di *standard* necessari al fine di poter espletare il servizio, tipicamente attribuibili all'evoluzione del mercato nell'ambito del processo di liberalizzazione.

Per quanto attiene, invece, alle inchieste tecniche ferroviarie peculiare risulta essere il loro carattere partecipato, che si può collocare nell'ambito di un processo di valorizzazione del principio di c.d. «*autoresponsabilizzazione*» dei soggetti preposti a effettuare le operazioni di trasporto ovvero a garantire la funzionalità e sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria.

L'instaurazione di prassi cooperative nell'ambito di un approccio comune nella tutela della sicurezza ha consentito di individuare una serie di strumenti adatti a perseguire il maggior grado di tutela della sicurezza possibile, tra cui è stata individuata l'inchiesta di sicurezza, nel rispetto dell'obiettivo finale del codice che consiste nell'identificazione delle cause e delle circostanze determinanti l'incidente al fine di evitare il ripetersi di eventi sfavorevoli.

L'attribuzione di uno scopo prettamente tecnico a tale tipologia di inchiesta determina la necessità di conferirle il carattere di separatezza e indipendenza da ogni altro procedimento investigativo di natura giudiziaria svolto contestualmente in relazione al medesimo evento.

Per quanto attiene all'aspetto sostanziale della disciplina in commento e, in particolare, ai profili evolutivi della materia risulta necessario evidenziare che tutte e tre le inchieste tecniche di sicurezza sono state oggetto di recenti evoluzioni normative.

Si pensi al reg. (UE) n. 996/2010, che ha innovato il settore aeronautico dimostrando una maggiore consapevolezza nell'esigenza di conferire tempestività allo svolgimento delle inchieste di sicurezza, nel pieno rispetto della loro finalità preventiva, carattere che, nel vigore della previgente normativa, risultava spesso sacrificato in considerazione della maggiore rilevanza assunta dalla finalità punitiva.

Un altro recente intervento evolutivo nel settore è stato determinato dall'attuazione dei principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo, previsti nella dir. 2009/18/CE, mediante l'approvazione del d. lg. 165/2011, il quale ha, di fatto, introdotto nel nostro ordinamento una nuova tipologia di inchiesta, che differisce dalle già previste inchieste sommaria e formale, proponendosi espressamente lo scopo di migliorare la sicurezza della navigazione mediante l'analisi delle cause e delle circostanze che hanno determinato il verificarsi di sinistri e di incidenti marittimi, allo scopo di ridurre, in tal modo, potenziali e analoghi rischi futuri. In tale ipotesi il legislatore ha effettuato una scelta diversa rispetto al ricordato regolamento del settore aeronautico per quanto attiene alla relazione tra inchiesta tecnica ed eventuale concomitante svolgimento dell'inchiesta giudiziaria, non recando alcuna statuizione espressa con riferimento al rapporto tra inchiesta tecnica e procedimento giudiziari, prevedendo esclusivamente che l'organismo investigativo è tenuto a instaurare ogni procedura diretta a garantire idonee forme di collaborazione con l'autorità giudiziaria (nonché con l'autorità marittima proposta allo svolgimento delle inchieste disciplinate dal codice della navigazione).

Nello svolgimento dell'attività di ricerca diretta ad individuare i fattori che hanno determinato il verificarsi dell'incidente risulta, tuttavia, necessario agire nella consapevolezza che, nei sistemi complessi, lo sviluppo di una sequenza fattuale che determina l'incidente trae le sue origini da una pluralità di fattori, imputabili a carenze, difetti latenti e avarie o deficienze nelle decisioni organizzative e manageriali, ovvero alle

condizioni dei vari ambiti in cui si esplica l'attività lavorativa, alle situazioni e ai fattori soggettivi individuali che determinano violazioni o errori degli operatori di prima linea, tali da generare l'evento accidentale.

Per quanto attiene alla prevenzione degli incidenti è, pertanto, necessario partire dalla valutazione relativa alla possibilità di identificare e correggere i fattori latenti, organizzativi e manageriali, prima che avvenga un incidente, svolgendo l'indagine con la finalità di identificare il modo in cui tali interventi possano migliorare la naturale resistenza del sistema nei confronti dei fattori che producono un incidente.

Proprio in tale ambito di cultura della prevenzione si colloca anche l'adozione di un *Safety Management System*, prevista in quasi tutte le organizzazioni imprenditoriali complesse, al fine di individuare delle linee guida di un sistema organico di gestione della sicurezza, che dovrà coinvolgere ogni elemento umano in un processo di responsabilizzazione.

In conclusione si coglie l'occasione per rappresentare che, anche nell'esaminare le più recenti evoluzioni normative, è stato necessario fare riferimento alla normativa previgente e alle relative problematiche applicative, in considerazione del fatto che proprio tali elementi hanno determinato la necessità di innovare la materia, infatti il presente si pone in rapporto al passato, pur nella diversità, con soluzione di continuità. Risulta, inoltre, opportuno evidenziare come, proprio in relazione a tali ultime innovazioni, sia venuto a mancare, a causa di forza maggiore, un riscontro fattuale/attuativo della disciplina, considerata la loro recente entrata in vigore.

Si precisa, altresì, che il presente scritto è stato completato tra la fine del 2011 e il mese di febbraio del 2012, per cui, per quanto attiene alla normativa di più imminente approvazione, è necessario demandare a successivi riscontri applicativi che la traduzione delle richiamate norme nella pratica potrà offrire.



## *Capitolo I*

### **Sicurezza e nozione di incidente**

SOMMARIO: 1. La sicurezza nel trasporto marittimo - 1.1. La disciplina internazionale e comunitaria sulle inchieste marittime - 1.2. L'importanza del *Port State Control* (PSC) - 2. La sicurezza nel trasporto aereo - 2.1. La disciplina internazionale delle inchieste aeronautiche - 3. La sicurezza nel trasporto ferroviario - 3.1. La disciplina internazionale e comunitaria in materia di sicurezza nel trasporto ferroviario - 4. La relazione tra sicurezza, prevenzione e il principio di precauzione - 5. Definizione di incidente in materia di inchieste marittime, aeronautiche e ferroviarie.

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

## *Capitolo - I -*

### **SICUREZZA E NOZIONE DI INCIDENTE**

#### 1. La sicurezza nel trasporto marittimo.

L'attività di trasporto e la navigazione sono caratterizzate da rischi e pericoli derivanti dall'ambiente stesso in cui vengono svolte; in tali ambiti emerge, pertanto, la necessità di conferire una grande rilevanza alla tutela della sicurezza.

In considerazione del fatto che la prima modalità di trasporto di grande diffusione è stata quella marittima, si è sviluppata l'analisi dei pericoli derivanti dalla navigazione<sup>(34)</sup>. La primaria esigenza di conferire adeguata tutela alla navigazione, in considerazione della sua natura di interesse pubblico generale, è stata caratterizzata da specifici interventi normativi diretti a prevenire il verificarsi dei sinistri. La tutela della «*safety*» si è, poi, estesa al lavoro e alla qualità della vita a bordo, determinando l'interazione con le esigenze relative allo sviluppo sostenibile e alla tutela dell'ambiente, che hanno fatto della sicurezza l'obiettivo principale da raggiungere mediante la cooperazione tra gli Stati, determinando una rinnovata attenzione all'emanazione di norme dirette a garantire la sicurezza dei trasporti<sup>(35)</sup>.

La sicurezza della navigazione e dei trasporti, intesa come «*safety*», è diretta a salvaguardare il mezzo, le persone e i beni a bordo dai rischi derivanti dall'attività di navigazione e trasporto effettuata in ambienti che possono risultare pericolosi per loro stessa natura ovvero possono diventarlo a seguito degli interventi umani.

Le problematiche correlate al tema della sicurezza marittima sono divenute di grande attualità a fronte del verificarsi di gravi incidenti nelle acque dell'Unione europea, causati soprattutto da navi petroliere, con conseguenti ripercussioni disastrose per l'ambiente

---

<sup>(34)</sup> Nell'affrontare il problema della sicurezza della nave e della navigazione è stata di grande ausilio anche l'applicazione dei risultati derivati dal progresso scientifico e tecnologico che hanno reso la navigazione sempre più sicura.

<sup>(35)</sup> Con riferimento alla sicurezza nel trasporto marittimo si rinvia alla completa trattazione effettuata da P. VIGLIETTA - E. PAPI, *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, in *Dir. trasp.*, I, 2005, 116. Cfr. reg. (CEE) n. 2158/1993 relativo all'applicazione di emendamenti alla Convenzione internazionale del 1974 sulla salvaguardia della vita umana in mare e al reg. (CEE) n. 613/1991 del Consiglio (in GUUE n. L 194 del 3 agosto 1993) per quanto attiene alla Convenzione internazionale del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi.

marino <sup>(36)</sup>, da cui è emersa, con sempre maggiore evidenza, la necessità di dettare specifiche disposizioni in materia <sup>(37)</sup>.

Tra i più significativi testi normativi e documenti internazionali in materia possono essere segnalati, per quanto attiene alla Convenzione SOLAS 1974 del 1978 <sup>(38)</sup> per la salvaguardia della vita in mare, la risoluzione 1 emanata il 12 dicembre 2002 dalla Conferenza diplomatica dell'IMO <sup>(39)</sup>, mentre con riferimento alla Convenzione MARPOL 1973 del 1978 sulla prevenzione dell'inquinamento da navi <sup>(40)</sup> rileva la risoluzione MEPC 111(50) del 4 dicembre 2003. Quest'ultima <sup>(41)</sup> è rilevante sia per aver inciso sulla Regola 13G, mediante l'elaborazione di un nuovo calendario per accelerare la cosiddetta *phase out of single-hull oil tankers* (calendario che allinea le scadenze IMO a quelle stabilite dalla Comunità europea con il reg. (CE) n. 417/2002 <sup>(42)</sup>, come modificato dal reg. (CE) n. 1726/2003 <sup>(43)</sup> e dal reg. (CE) 2172/2004 <sup>(44)</sup>), sia per l'introduzione della nuova regola 13H che prevede l'obbligatorietà del trasferimento degli olii pesanti su navi a doppio scafo o di tecnologia equivalente.

Quanto al diritto comunitario, si ricorda il reg. (CE) n. 725/2004 <sup>(45)</sup> relativo ai miglioramenti delle navi e degli impianti portuali e la disciplina per lo svolgimento delle ispezioni della Commissione <sup>(46)</sup>. Si ricorda, inoltre, la dir. 2009/123/CE <sup>(47)</sup> riguardante espressamente le sanzioni conseguenti all'inquinamento provocato dalle navi.

A tale proposito emerge con evidenza come la produzione normativa tragga origine dalle analisi condotte in occasione del verificarsi di nuovi disastri marittimi, o comunque eventi sfavorevoli, la cui dinamica e le cui conseguenze evidenziano i limiti degli strumenti giuridici in vigore, determinando, così, la necessità di intervenire con attività di revisione, modifica e integrazione delle disposizioni vigenti. Risulta, altresì, essere di grande importanza la necessità di prevedere, oltre alle specifiche disposizioni di carattere preventivo, anche norme inerenti ai profili di responsabilità ravvisabili in occasione del verificarsi di un incidente.

---

<sup>(36)</sup> Il rischio principale per l'ambiente deriva dallo sversamento in mare di grandi quantità di idrocarburi .

<sup>(37)</sup> Si pensi al caso *Prestige* il cui affondamento nel 2002 devastò la costa della Galizia, nonché al caso *Erika* del 12 dicembre 1999 relativo al naufragio della nave maltese a circa 70 chilometri dalla costa francese, con conseguente sversamento in mare di 20.000 tonnellate di petrolio, cfr. A. RELLA, *Il caso «Erika» al vaglio della Corte di giustizia*, in GIURETA, *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, VII, 2009, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).

<sup>(38)</sup> Cfr., in dottrina, M. GRIGIOLI, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, Milano, 1990; M. L. CORBINO, *Sicurezza della navigazione marittima*, in *Dig. comm.*, XIII, 1996, 409; A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XII ed., Milano, 2011.

<sup>(39)</sup> Entrata in vigore il primo luglio 2004.

<sup>(40)</sup> Cfr. raccomandazione del Consiglio 78/584/CEE del 26 giugno 1978 relativa alla ratifica di convenzioni sulla sicurezza del trasporto marittimo (in GUUE n. L 194 del 19 luglio 1978).

<sup>(41)</sup> Le cui previsioni sono entrate in vigore il 5 aprile 2005.

<sup>(42)</sup> In GUUE n. L 64 del 7 marzo 2002.

<sup>(43)</sup> In GUUE n. L 249 del 1 ottobre 2003.

<sup>(44)</sup> In GUUE n. 371 del 18 dicembre 2004.

<sup>(45)</sup> In GUUE n. L 129 del 29 aprile 2004.

<sup>(46)</sup> Cfr. dir. 1995/21/CE (in GUUE n. L 157 del 7 luglio 1995), dir. 2001/106/CE (in GUUE n. L 19 del 22 gennaio 2002) e dir. 2002/84/CE (in GUUE n. L 324 del 19 novembre 2002).

<sup>(47)</sup> In GUUE n. L 280 del 27 ottobre 2009. Provvedimento che ha modificato la dir. 2005/35/CE del 7 settembre 2005 (in GUUE n. L 255 del 30 settembre 2005).

Anche tale ambito è soggetto a rapido sviluppo, basti, infatti, pensare al Protocollo IMO istitutivo del cosiddetto *Supplementary Found* <sup>(48)</sup>, alla già richiamata dir. 2005/35/CE <sup>(49)</sup> relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni penali <sup>(50)</sup>, nonché alla decisione quadro 2005/667/GAI <sup>(51)</sup> sul rafforzamento dell'apparato sanzionatorio penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi. Risulta, tuttavia, evidente come rimangano ancora insolute delicate problematiche afferenti, in particolare, all'individuazione dei profili di responsabilità, alla determinazione di adeguati livelli di risarcimento del danno e all'individuazione delle fattispecie di danno risarcibili.

La considerazione relativa al fatto che il verificarsi di eventi sfavorevoli possa essere un'occasione per determinare l'emanazione di nuove norme al fine di conferire un maggior grado di sicurezza alla tutela della sicurezza fa emergere come la rilevanza della conoscenza dei processi causativi dei sinistri assuma una rilevanza fondamentale. Tale consapevolezza ha determinato un particolare attenzione della normativa internazionale, comunitaria e interna riferita alla disciplina delle inchieste di sicurezza, determinando, così, un processo evolutivo di tale settore, comprensivo anche delle recenti evoluzioni normative <sup>(52)</sup>.

### 1.1. La disciplina internazionale e comunitaria sulle inchieste marittime.

La disciplina internazionale individua, nella Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare <sup>(53)</sup>, l'obbligo, posto in capo allo Stato di bandiera, di condurre un'inchiesta tecnica nel caso in cui si verifichi, in acque internazionali, un sinistro marittimo grave che coinvolga navi sottoposte alla sua giurisdizione. Tale previsione deve essere necessariamente posta in correlazione con le misure individuate dall'IMO in relazione alle misure di protezione dell'ambiente marino e della vita umana in mare <sup>(54)</sup>, dalle quali emerge l'importanza assunta dalla finalità preventiva anche con riferimento alla tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento.

---

<sup>(48)</sup> Adottato nel 2003 ed entrato in vigore il 3 marzo 2005.

<sup>(49)</sup> In GUUE n. L 255 del 30 settembre 2005.

<sup>(50)</sup> Poi modificata, come già ricordato, dalla dir. 2009/123/CE.

<sup>(51)</sup> In GUUE n. L 255 del 30 settembre 2005.

<sup>(52)</sup> Sul punto si rimanda alla completa trattazione effettuata da L. MICCICHÉ, *Le norme internazionali ed interne sulla sicurezza della navigazione con particolare riferimento alle disposizioni relative al mezzo nautico*, E. FARACI, *La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione della normativa comunitaria*, G. TELLARINI, *Nuove misure di prevenzione dell'inquinamento marino*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza nella navigazione: profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006, 15 - 34, 35 - 49, 185 - 208.

<sup>(53)</sup> La convenzione di Montego Bay sul diritto del mare viene denominata UNCLOS 1982. Per quanto attiene all'obbligo di condurre l'inchiesta tecnica cfr. art. 94, disposizione che deve necessariamente essere posta in correlazione con le previsioni di cui agli artt. 217 e 223 della citata Convenzione, i quali individuano i poteri di polizia dello Stato di bandiera.

<sup>(54)</sup> Si pensi alla Regola 1/21 della Convenzione di Londra del 1 novembre 1974 (SOLAS 1974) per la salvaguardia della vita umana in mare; le Regole 8 e 12 della Convenzione di Londra del 2 novembre 1973 (MARPOL 73-78) sulla prevenzione dell'inquinamento da navi; la Regola 22 della Convenzione di Londra del 5 aprile 1966 (*Load Line*) sulle linee di carico. In particolare, la Regola 21 della SOLAS prevede che «*Each administration undertakes to conduct an investigation of any casualty occurring to any of its ships subject to the provisions of the present Convention when it judges that such an investigation may assist in determining what changes in the present regulations might be desirable [...]*».

Il codice IMO per l'investigazione sui sinistri marittimi <sup>(55)</sup> ha, pertanto, consentito di identificare una modalità condivisa per la conduzione delle inchieste tecniche, fornendo i criteri per individuare le amministrazioni competenti a svolgere le attività nel caso in cui si verifichi un incidente di non lieve entità <sup>(56)</sup> che coinvolga navi di due diversi Stati di bandiera. Tale apparato normativo è articolato in tre parti, la prima delle quali specifica le l'ambito di applicazione, le finalità e i profili definatori, la seconda prevede gli *standard* obbligatori e la terza contempla le pratiche raccomandate.

L'inchiesta tecnica si pone lo scopo di individuare tutte le informazioni che possano essere di interesse per la ricostruzione dei fattori determinanti l'evento <sup>(57)</sup> e deve essere svolta con tempestività.

Al fine di perseguire efficacemente le finalità di prevenzione attiva, attraverso l'individuazione di tutti i fattori che hanno contribuito al verificarsi del sinistro, è necessario che l'inchiesta di carattere tecnico sia indipendente rispetto alle altre tipologie di indagini, basti pensare, a titolo esemplificativo, agli accertamenti condotti sul medesimo evento nell'ambito dei procedimenti civili e penali. A tal fine la parte III del Codice prevede che gli organismi preposti allo svolgimento dell'inchiesta di sicurezza debbano essere dotati del carattere dell'indipendenza rispetto ai soggetti che portino interessi configgenti tali da interferire nell'esercizio dei compiti ispettivi <sup>(58)</sup>.

In considerazione della necessità di superare i profili di criticità che afferiscono al Codice IMO, ascrivibili per lo più al valore meramente raccomandatorio attribuito allo stesso, con conseguente assenza del carattere dell'obbligatorietà anche in relazione al rispetto delle procedure individuate per l'espletamento dell'inchiesta da parte degli Stati di bandiera, il Comitato dell'IMO per la sicurezza marittima (*Maritime Safety Committee*, MSC) ha predisposto delle Linee guida per una revisione del codice in materia di inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi prevedendo, nello specifico, l'obbligatorietà di alcune sue parti <sup>(59)</sup>.

---

<sup>(55)</sup> Con la risoluzione A. 849(20) è stato adottato dall'IMO il Codice per l'investigazione sui sinistri e incidenti marittimi.

<sup>(56)</sup> In tal modo viene ampliato l'ambito di applicazione, infatti anche la Parte III del Codice prevede, come pratica raccomandata, l'instaurazione dell'inchiesta non solo in caso di sinistri molto gravi (cfr. UNCLOS 1982), ma anche in presenza di eventi di minore portata lesiva o di meri incidenti marittimi qualora si ritenga che dall'analisi degli stessi possano essere individuati elementi significativi per le finalità di prevenzione.

<sup>(57)</sup> Nel condurre tale analisi deve essere prestata particolare attenzione ai mezzi interessati dall'evento e alle loro caratteristiche tecniche, alle condizioni ambientali e al personale viaggiante.

<sup>(58)</sup> Tale previsione consiste, tuttavia, in una raccomandazione, da cui il profilo di criticità derivante dalla sua mancata coerenza.

<sup>(59)</sup> Il codice (adottato, come detto, dall'IMO e già oggetto di emendamenti, cfr. risoluzione A 884 del 25 novembre 1999), è in corso di revisione. Una proposta modificata è stata elaborata nell'ambito dei lavori del *sub-committee on Flag State Implementation* (FSI) del *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'IMO, da sottoporre all'approvazione del MSC entro il 2008, a fronte della quale l'IMO ha pubblicato la risoluzione MSC.255(84) del 16 maggio 2008 «*Adoption of the code of the international standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident (Casualty Investigation Code)*», il Rapporto finale della XVI sessione dei lavori del Sottocomitato *Flag State*, (FSI 16/18 «*Report to the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee*» del 18 giugno 2008), e, nel dicembre 2008, la circolare MSC-MEPC. n. 3 «*Casualty-related matters reports on marine casualties and incidents - Revised harmonized reporting procedures - Reports required under SOLAS regulation 1/21 and MARPOL, articles 8 and 12*» prevedendo, accanto a una parte dedicata alle «*norme generali*», contenente lo scopo e le definizioni, altre due parti relative rispettivamente agli «*standard obbligatori*» e alle «*pratiche*

L'esigenza di rendere vincolanti nell'immediato le procedure fissate nel codice IMO, anche al fine di consentire uno scambio di informazioni utile alla migliore prevenzione dei sinistri, ha indotto le istituzioni comunitarie a rendersi parte attiva, prevedendo specifiche disposizioni a tutela della *safety* nel diritto marittimo <sup>(60)</sup>.

In tale contesto di inserisce la dir. 2009/18/CE <sup>(61)</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce i fondamentali principi in materia di inchieste tecniche riferite agli incidenti marittimi <sup>(62)</sup>.

Dalla lettura delle citate disposizioni emerge con evidenza come tale fattispecie di inchiesta abbia preso a riferimento gli studi già condotti in ambito aeronautico <sup>(63)</sup>, determinando la riconduzione, dell'attività di inchiesta di sicurezza marittima, alla fattispecie delle *safety investigations*, preposte all'individuazione delle cause e circostanze del sinistro per una finalità esclusivamente preventive e non punitive <sup>(64)</sup>.

Nell'individuare l'ambito applicativo è necessario evidenziare come l'obbligo di condurre l'inchiesta venga previsto nell'ipotesi in cui si verifichi un sinistro molto grave che coinvolga navi di bandiera di uno Stato dell'Unione europea, o che si verifichi in zona soggetta alla sua giurisdizione o, comunque, incida su un interesse rilevante per lo stesso

---

*raccomandate*». L'approvazione del nuovo codice è correlata all'inserimento di una nuova Regola VI nel capitolo XI – I della SOLAS (*Special measures to enhance maritime safety*), in vigore dal mese di gennaio del 2010, al fine di rendere obbligatorie le succitate parti del provvedimento. Tra le modifiche più interessanti si ricorda la previsione di un obbligo di avviare l'inchiesta tecnica solo in caso di sinistri molto gravi, da intendersi come quei sinistri che hanno determinato la perdita totale della nave, la morte di persone o grave danno all'ambiente marino. In caso di sinistri meno gravi o di incidenti, lo svolgimento dell'inchiesta è raccomandato quando dagli accertamenti condotti possano emergere dati significativi per la prevenzione di futuri sinistri. L'inchiesta, finalizzata ad acclarare le cause tecniche dell'evento in modo imparziale ed obiettivo, dovrà essere condotta in guisa da garantire che le competenti autorità inquirenti non subiscano interferenze da parte di soggetti comunque interessati agli esiti dell'accertamento. È previsto anche l'obbligo di notifica all'IMO dei risultati delle indagini condotte ove il rapporto finale contenga informazioni utili per la prevenzione di ulteriori eventi infausti. Nella parte III della bozza di codice in esame è infine previsto, a titolo di raccomandazione, che le inchieste siano affidate a una autorità funzionalmente indipendente dai soggetti i cui interessi possano entrare in conflitto con l'esercizio dei compiti ispettivi. Per seguire gli sviluppi del procedimento di revisione del Codice IMO sulle inchieste sui sinistri marittimi, cfr. il sito [www.imo.org](http://www.imo.org).

<sup>(60)</sup> Nell'ambito di un vasto pacchetto di provvedimenti denominato «*Erika III*» per cui si rinvia al capitolo III della presente.

<sup>(61)</sup> In GUUE n. L 131 del 28 maggio 2009.

<sup>(62)</sup> La dir. 2009/18/CE, la quale ha modificato le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE, di cui si dirà in seguito. Sempre in tema di inchieste si ricorda che il reg. (CE) n. 1406/2002, istitutivo della Agenzia europea per la sicurezza marittima, affida a quest'ultima il compito di facilitare la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione nella elaborazione di una metodologia comune per indagare sui sinistri marittimi secondo i principi contenuti nel codice IMO. L'Agenzia sostiene gli Stati membri nelle attività relative alle inchieste sui sinistri gravi e provvede ad un'analisi delle relazioni finali. Sull'Agenzia europea per la sicurezza marittima in generale vedi A. MARINO, *Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in *Studi in memoria di Elio Fanara* (a cura di U. LA TORRE - G. MOSCHELLA - F. PELLEGRINO - M. P. RIZZO - G. VERMIGLIO), Milano, I, 2006, 277 ss. Sul punto si rimanda al capitolo III della presente trattazione. Cfr. A. KREHER – F. MARTINES, *Le «agenzie» della Comunità europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 97; C. FRANCHINI, *Le relazioni tra le Agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 15; si veda anche C. POZZI, *L'Agenzia europea per la sicurezza aerea*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico in ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, 91.

<sup>(63)</sup> Il settore aeronautico è stato, infatti, il primo a prevedere una normativa comunitaria in materia di inchieste di sicurezza, per la cui analisi si rinvia capitoli che seguono (cfr. capitoli II e III).

<sup>(64)</sup> Lo scopo delle inchieste tecniche viene, infatti, ripreso espressamente nei *considerata* del provvedimento i commento. Cfr. considerando n. 10 e 26.



(<sup>65</sup>). Nel caso in cui il sinistro molto grave incida su interessi rilevanti di due o più Stati membri risulta necessario individuare lo Stato competente a condurre l'inchiesta, di comune accordo, al fine di evitare la conduzione di inchieste parallele (<sup>66</sup>).

Al di fuori dei citati casi di obbligatorietà (<sup>67</sup>), in presenza di un evento che non abbia superato la soglia del pericolo di danno o abbia cagionato perdite di lievissima entità (<sup>68</sup>), lo Stato è tenuto ad avviare l'inchiesta solo nel caso in cui si ritenga che l'individuazione delle cause possa essere utile per la prevenzione di futuri incidenti, in base alle valutazioni derivanti da un primo accertamento sommario dei fatti. La prevista facoltà di condurre l'inchiesta conferita alle autorità competenti e riferita agli eventi anche solo potenzialmente idonei ad accrescere il livello di rischio per i beni, le persone a bordo o l'ambiente marino (<sup>69</sup>), determina un notevole ampliamento dell'oggetto dell'indagine (<sup>70</sup>).

La dir. 2009/18/CE individua un nuovo organismo inquirente permanente e autonomo, dotato di adeguate capacità operative e un'esperienza pratica nelle materie afferenti agli ordinari compiti ispettivi, cui attribuire lo svolgimento dell'attività di inchiesta, al fine di garantire obiettività nella sua conduzione. L'indipendenza (<sup>71</sup>) deve essere garantita nei confronti delle autorità nazionali e dei soggetti pubblici e privati posti a presidio di specifici settori del sistema di sicurezza della navigazione, nonché con riferimento a qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con lo svolgimento dell'attività di inchiesta (<sup>72</sup>).

Nonostante la disciplina comunitaria abbia espressamente previsto che l'attività di inchiesta di sicurezza debba essere svolta con tempestività, non ha potuto recare disposizioni di dettaglio atte a disciplinare in modo univoco le eventuali ipotesi di interferenza tra l'attività dell'inquirente tecnico e le altre tipologie di accertamento presenti nei singoli ordinamenti interni, in considerazione del fatto che ognuno di essi è caratterizzato da specifiche peculiarità (<sup>73</sup>).

---

(<sup>65</sup>) La direttiva non si applica ai sinistri, inconvenienti e richieste di soccorso che interessano soltanto: a) navi da guerra o destinate al trasporto di truppe o altre navi di proprietà o in gestione di uno Stato membro che siano utilizzate esclusivamente per fini pubblici non commerciali; b) navi non a propulsione meccanica, navi di legno, navi di costruzione rudimentale ed imbarcazioni da diporto, salvo che siano dotate di equipaggio e trasportino più di dodici passeggeri per scopi commerciali; c) battelli fluviali utilizzati in acque interne; d) pescherecci di lunghezza inferiore a 15 metri; e) unità fisse di perforazione. Sono, poi, previste disposizioni specifiche nel caso di sinistri che coinvolgano navi *ro-ro* o unità veloci passeggeri.

(<sup>66</sup>) Cfr. art. 7.3 dir. cit.

(<sup>67</sup>) Cfr. art. 5 dir. cit.

(<sup>68</sup>) Si pensi al sinistro meno grave o all'inconveniente marittimo.

(<sup>69</sup>) La normativa europea prevede, infatti, che, nel caso in cui si verificano sinistri, inconvenienti o richieste di soccorso, le autorità e i soggetti interessati debbano informare immediatamente l'organo inquirente.

(<sup>70</sup>) Tra le fattispecie a fronte delle quali lo Stato ha la facoltà di avviare l'inchiesta, nel caso in cui lo ritenga, possono essere, pertanto, annoverate anche la richiesta di soccorso, o l'informazione relativa al fatto che la nave o le persone a bordo o in provenienza dalla nave si trovano in situazioni di *distress* in mare.

(<sup>71</sup>) Cfr. art. 8 dir. cit.

(<sup>72</sup>) Cfr. doc. PR 630103IT della Commissione per i trasporti e il turismo relativo al «*Progetto di relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE*» (COM. 2005/0590 def.), punto 11, consultabile sul sito [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), cui è seguita la dir. 2009/18/CE (in GUUE n. L 131 del 28 maggio 2005).

(<sup>73</sup>) Nel nostro ordinamento si pone, infatti, la problematica di coordinare la necessità che il soggetto chiamato a effettuare le indagini debba esser messo in condizione di agire non appena ricevuta la notizia del



Il legislatore comunitario, tuttavia, statuisce che gli Stati membri sono obbligati a dare attuazione alla normativa nei singoli ordinamenti assicurando alle inchieste tecniche l'indipendenza dalle altre tipologie di accertamento condotte con riferimento al medesimo evento al fine di individuare colpe o profili di responsabilità, che possono svilupparsi anche nello stesso frangente temporale <sup>(74)</sup>.

Al fine di consentire un efficace svolgimento dell'attività di inchiesta di sicurezza assume grande rilevanza l'immediato accesso degli investigatori incaricati alle informazioni, garantendo che le esigenze di accertamento giudiziario non precludano, sospendano o ritardino l'inchiesta di sicurezza. In considerazione del fatto che tale ambito risulta poter essere oggetto della normativa interna, agli Stati membri viene conferita la facoltà di disciplinare i poteri istruttori dell'organo inquirente <sup>(75)</sup>, anche «*in cooperazione*» <sup>(76)</sup> con le autorità competenti alla conduzione dell'inchiesta giudiziaria <sup>(77)</sup>. Pertanto, come si dirà nel corso della trattazione <sup>(78)</sup>, l'attuazione della norma nell'ordinamento nazionale presenta il rischio di determinare il sacrificio delle esigenze dell'inchiesta tecnica in considerazione della preponderanza attribuita alla finalità punitiva rispetto a quella preventiva, con conseguente subordinazione agli accertamenti condotti nell'ambito di procedimenti penali <sup>(79)</sup>.

Sempre con riferimento a tali aspetti, emergono delle difficoltà interpretative <sup>(80)</sup> con riferimento alla previsione di cui all'art. 8.2 seconda parte della direttiva in commento, il quale prevede come l'organismo investigativo debba «*procurare, all'occorrenza, l'immediato accesso alle cognizioni necessarie*». Nella disposizione citata non viene, infatti, menzionato il soggetto a favore del quale deve essere garantito l'esercizio del citato diritto, né quali siano le informazioni oggetto della disposizione, o in presenza di quali requisiti possa essere esercitato tal diritto di accesso (apparentemente incondizionato).

A fronte di tali osservazioni emerge con evidenza come sia di primaria importanza perseguire il fondamentale scopo di incentivare la collaborazione tra i vari soggetti

---

fatto con gli istituti disciplinati dal codice della navigazione, cfr. capitolo III, sezione I, della presente trattazione.

<sup>(74)</sup> Compresi gli atti di accertamento condotti nell'ambito di un eventuale procedimento penale.

<sup>(75)</sup> Si fa riferimento all'accesso alle aree pertinenti e al luogo del sinistro, nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura, ivi compreso il carico, l'attrezzatura, ecc., nonché alla conseguente possibilità di stilare l'elenco delle prove e provvedere alla ricerca e alla rimozione controllata del relitto, alla richiesta di esaminare gli elementi di cui sopra e avere libero accesso ai risultati, alla facoltà di accedere a qualsiasi informazione utile o dato registrato, comprese le informazioni VDR, l'accesso ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime e delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime, ecc.

<sup>(76)</sup> Tale previsione è caratterizzata da un eccessivo grado di genericità e sembra riferirsi alla scelta già percorsa dal legislatore comunitario nel settore aeronautico, la quale non è certa stata esente da profili di criticità (cfr. capitoli II e III della presente) e su cui è intervenuto anche il reg. (UE) n. 996/2010. Cfr. in dottrina, B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005.

<sup>(77)</sup> Cfr. art. 4.1 dir. cit.

<sup>(78)</sup> Cfr. capitolo III.

<sup>(79)</sup> Cfr. capitolo III.

<sup>(80)</sup> Tali difficoltà interpretative sono state evidenziate dalla dottrina già con riferimento al disegno di direttiva, cfr. C. INGRATOCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, VI, 2008, 1-62, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).

coinvolti nel sinistro (ivi compresi i vari organismi inquirenti a diverso scopo interessati), al fine di acquisire il maggior numero di informazioni possibile <sup>(81)</sup>.

Per quanto attiene alle testimonianze e alle altre dichiarazioni, relazioni o annotazioni, nonché ai documenti da cui risulti l'identità delle persone che hanno testimoniato, la direttiva statuisce il principio di riservatezza <sup>(82)</sup>. Risulta, tuttavia, necessario evidenziare come venga prevista l'opportunità di garantire l'esercizio del diritto di accesso ai documenti dell'indagine, nel caso in cui rilevanti interessi delle parti suggeriscano una più ampia divulgazione del materiale. Con riferimento alle esigenze istruttorie viene, peraltro, espressamente garantita la facoltà dell'autorità giudiziaria di valutare la sussistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

Una grande rilevanza viene assunta dalle esigenze di conferire adeguata conservazione degli elementi di prova, a tale proposito è, infatti, prevista collaborazione delle persone presenti al momento dell'evento, o comunque in grado di intervenire sul mezzo coinvolto <sup>(83)</sup>. Gli Stati membri sono, infatti, tenuti a provvedere affinché i soggetti coinvolti (nel sinistro, nell'inconveniente o nella richiesta di soccorso) si adoperino per salvaguardare tutte le informazioni documentali, impedendone la cancellazione o alterazione.

Gli atti conclusivi dell'inchiesta di sicurezza evidenziano come il procedimento non debba, in alcun caso, individuare colpe o determinare responsabilità per il sinistro <sup>(84)</sup>, sono, infatti previsti un rapporto finale, pubblicato (anche in forma non definitiva) entro un anno, e una raccomandazione in materia di sicurezza, eventuale e diretta a esprimere una valutazione in merito all'adeguatezza del sistema, suggerendo eventuali interventi migliorativi da effettuare in funzione strettamente preventiva. Infine, nel caso in cui l'organo inquirente ritenga necessaria, ai fini di sicurezza, l'adozione di misure urgenti a livello comunitario <sup>(85)</sup>, potrà richiedere alla Commissione, in qualsiasi momento, l'emanazione di una «*comunicazione di allarme preventivo*» <sup>(86)</sup>.

Nel caso in cui sia necessario la Commissione europea stessa formula raccomandazioni sulla base di un'analisi dei dati raccolti nell'ambito delle inchieste <sup>(87)</sup> implementando una banca dati elettronica d'informazione sui sinistri marittimi (*European marine casualty information platform*, EMCIP) <sup>(88)</sup>.

## 1.2. L'importanza del *Port State Control* (PSC).

---

<sup>(81)</sup> Cfr. art. 8.4 dir. cit.

<sup>(82)</sup> Come statuito espressamente dall'art. 9 dir. cit.

<sup>(83)</sup> Cfr. art. 13 dir. cit.

<sup>(84)</sup> Si rimanda a C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, cit.

<sup>(85)</sup> Le quali impongano l'adozione di specifiche misure non solo da parte degli Stati membri, ma anche di qualunque altro soggetto interessato.

<sup>(86)</sup> Cfr. art. 16 dir. cit.

<sup>(87)</sup> Comunicati dalle competenti autorità degli Stati membri.

<sup>(88)</sup> Cfr. art. 17 dir. cit.

Sempre in una concezione spiccatamente preventiva della sicurezza marittima, nelle sue accezioni di *safety* e *security* <sup>(89)</sup> sono stati individuati adeguati *standard* internazionali di sicurezza di carattere obbligatorio riferiti a vari aspetti della navigazione marittima, nonché specifiche attività ispettive che si propongono lo scopo di verificare l'intervenuta corretta attuazione delle misure obbligatorie.

Un aspetto critico, che incide negativamente sulla sicurezza della navigazione marittima, è costituito dall'iscrizione delle navi nei registri di alcuni Stati appositamente individuati a fronte del fatto che la normativa interna consente di operare in assenza di efficace controllo pubblico <sup>(90)</sup>, cosiddetta registrazione giuridica di comodo <sup>(91)</sup>. Tale fattispecie è ancora diffusa nel trasporto marittimo poiché risulta essere consentita dagli stessi principi di diritto internazionale in materia, basti, infatti, pensare alla libertà di immatricolazione <sup>(92)</sup>.

Il «*genuine link*» <sup>(93)</sup>, ossia il legame tra la nave e lo Stato di bandiera diretto ad assicurare l'efficace svolgimento dei doveri di controllo di quest'ultimo, trova una forte limitazione nell'ampia discrezionalità che ciascuno Stato ha nel determinare i criteri di attribuzione della nazionalità alle navi mediante l'iscrizione nei propri registri.

Con riferimento a tale aspetto, in considerazione del fatto che il ricorso alla registrazione giuridica di comodo determini inevitabili ripercussioni negative sulla sicurezza della navigazione <sup>(94)</sup>, nonché sulla consistenza delle singole flotte nazionali, sono stati introdotti sistemi alternativi di registrazione di navi diretti a ridurre i costi sopportati dall'armatore. Accanto ai registri nazionali si rinvengono, pertanto, i registri delle navi locate a scafo nudo (c.d. *bareboat charter registries*) <sup>(95)</sup>, i registri *offshore* <sup>(96)</sup>, i

---

<sup>(89)</sup> La *safety* si riferisce a qualsivoglia evento possa riverberarsi negativamente sull'attività svolta (nel caso di specie navigazione marittima, mentre la *security* si riferisce, in modo più settoriale, alle interferenze derivanti da atti illeciti. Sul *Port State Control* si rinvia integralmente alle complete analisi svolte da G. CAMARDA, *Quadro di sintesi*; C. MONTEBELLO, *Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Sicurezza della navigazione: profili di diritto interno, comunitario e internazionale*, Palermo, 2006, 1 – 14, 75 – 90.

<sup>(90)</sup> Consentendo, così, di sottrarsi agevolmente alle norme fiscali, previdenziali e di sicurezza poste a tutela degli equipaggi e alle norme valutarie in vigore nei Paesi di riferimento.

<sup>(91)</sup> Con riferimento a tale aspetto cfr. S. ZUNARELLI, *Le bandiere di convenienza e l'evolversi dei principi di libertà di navigazione e di commercio marittimo*, in *Dir. mar.*, 1980, 457; R. MANFRINI, *Il traffico marittimo nel diritto comunitario*, Torino, 1994, 13; G. LOFFREDA, *Il registro internazionale italiano: luci e ombre*, in *Dir. trasp.*, 1999, 51.

<sup>(92)</sup> Regola consolidata di diritto internazionale generale riconosciuta nel 1905 dalla Corte Permanente di Arbitrato e seguita, anche, dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, codificata poi nella Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958 (art. 5) e nella Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982 (art. 91).

<sup>(93)</sup> Tale principio fu statuito nella Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982 (artt. 91 e 94). Cfr. S. M. CARBONE, *Legge della bandiera e ordinamento italiano*, Milano, 1970, 19; M. COMENALE PINTO, *Il diritto uniforme e comunitario per la sicurezza dei trasporti marittimi con riguardo all'allargamento dell'Unione Europea*, in [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it), III, 2004 e in AA.VV., *La sicurezza marittima – un impegno comune*, Taranto, 2005, 321 ss.

<sup>(94)</sup> Cfr. in dottrina: G. PESCATORE, *Problemi giuridici attuali della sicurezza della navigazione*, in *Riv. dir. nav.*, 1963, I, 148; G. RIGHETTI, *Sicurezza della navigazione marittima*, in *Noviss. dig. it.*, XVII/1967, 291; U. LEANZA, *Le Convenzioni internazionali in materia di sicurezza marittima*, in *Studi mar.*, XXII/1981, 81; E. TURCO BULGHERINI, *Sicurezza della navigazione*, in *Enc. dir.* XLII/1990, 461.

<sup>(95)</sup> Cfr. C. CALIENDO, *Osservazioni in tema di «bareboat charter registration», nazionalità e bandiera della nave nella l. 14 giugno 1989 n. 234*, in *Dir. mar.*, 1989, 379; F. BERLINGIERI, *The New Italian Law on Temporary Registration of Bareboat Chartered Vessels*, in *JMLC*, 1990, 199.

registri internazionali, che non hanno conferito l'auspicata soluzione alla problematica dell'esodo verso le bandiere di convenienza ed è stata, altresì, proposta la creazione di un registro comunitario.

I registri internazionali sono caratterizzati, in particolare, da un abbattimento dei costi di gestione, più o meno incisivo a seconda del registro di riferimento<sup>(97)</sup>, pur nella garanzia del rispetto degli *standard* internazionali di sicurezza<sup>(98)</sup>.

Risulta, tuttavia, necessario evidenziare come tali sistemi alternativi di registrazione non abbiano risolto il problema delle navi *sub-standard* battenti bandiera di convenienza. Ciò posto, al fine di conferire maggiore tutela alla sicurezza della navigazione e dell'ambiente marino si è avvertita l'esigenza di potenziare i controlli dello Stato del porto (il c.d. *Port State Control*), ulteriori rispetto a quelli dello Stato costiero<sup>(99)</sup>.

A tal fine ha avuto ampia diffusione il ricorso a strumenti internazionali di cooperazione regionale, di cui l'esempio più significativo è dato dal c.d. *Paris MoU*<sup>(100)</sup>, con cui un considerevole numero di Stati si impegna ad applicare le previsioni del *Memorandum* e dei suoi Annessi<sup>(101)</sup>, assicurando, in tal modo, che le navi straniere che approdano nei porti degli Stati aderenti osservino gli *standard* dettati dai principali strumenti internazionali (*relevant instruments*) indicati dalla sezione 2 del *Paris MoU*<sup>(102)</sup>.

---

<sup>(96)</sup> Si tratta di caratterizzati da un elevato grado di flessibilità per quanto riguarda le condizioni occupazionali dell'equipaggio e ci si riferisce, a titolo esemplificativo, alle Isole Bermuda, alle Isole Cayman e all'Isola di Man per il Regno Unito, alle Isole Kerguelen per la Francia, alle Antille olandesi per i Paesi Bassi, al Lussemburgo per il Belgio e alle Isole Faer Øer per la Danimarca.

<sup>(97)</sup> Cfr. V. MORRAL, *Creación de un Registro de buques en Canarias*, in *An. der. mar.* 1993, 970; I. ARROYO, *Compendio de Derecho Marítimo*, Madrid, 2002, 120; C. MONTEBELLO, *Bandiere di convenienza, sistemi di registrazione alternativi e Port State Control*, in *Trasp.* 2001, 165 ss.

<sup>(98)</sup> L'Italia è stata uno degli ultimi Paesi a istituire il registro internazionale per la registrazione delle navi adibite, appunto, ai traffici commerciali internazionali e gli strumenti introdotti in materia fiscale e finanziaria non si sono dimostrati sufficientemente incisivi per rendere la flotta italiana veramente competitiva. Cfr. d. lg. 30 dicembre 1997 n. 457 convertito in legge 27 febbraio 1998 n. 30. Per un ampio esame dell'intera materia trattata nella legge, si veda, in dottrina, F. BERLINGIERI, *Istituzione del registro internazionale e nuove norme in tema di requisiti di nazionalità e dismissione della bandiera*, in *Dir. mar.* 1998, 529.

<sup>(99)</sup> Cfr. G. CAMARDA, *Natura e responsabilità delle società di classificazione*, in *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti* (Atti del Convegno CUST, Acireale, 27 - 31 agosto 2001), Messina, 2002, 339 ss.; M. COMENALE PINTO, *La responsabilità delle società di classificazione di navi*, in *Dir. mar.*, 2003, 3 ss.

<sup>(100)</sup> Si tratta del *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control* firmato nel 1982 da quattordici Stati europei ed esteso a venti Amministrazioni marittime. Tra gli altri strumenti posti in essere sono, altresì, da segnalare il *Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asian Pacific Region* (cosiddetto *Tokio-MoU*), in cui il *Paris MoU* ha lo status di Osservatore, così come l'*Indian Ocean MoU* e, ancora, il *Black Sea MoU*. Più recente è il *Regional Memorandum of Understanding on Port State Control for the Mediterranean Countries* firmato a Malta nel 1997.

<sup>(101)</sup> In particolare gli Stati si obbligano ad effettuare un numero annuale di ispezioni pari al 25% del numero medio annuo delle singole navi straniere approdate nei propri porti, calcolato in base agli ultimi tre anni civili per i quali sono disponibili statistiche.

<sup>(102)</sup> Si possono, in particolare, ricordare la Convenzione internazionale sulla linea di carico del 1966 (*Load Lines* 1966) e il relativo Protocollo del 1988 (LL PROT 88); la Convenzione internazionale sulla salvaguardia della vita umana in mare del 1974 (SOLAS 74) e il relativo Protocollo del 1978 (SOLAS PROT 78); la Convenzione internazionale sulla prevenzione dall'inquinamento da navi del 1973, come modificata con il Protocollo del 1978 (MARPOL 73/78); la Convenzione internazionale sugli standard di addestramento, abilitazione e tenuta della guardia per i marittimi del 1978 (STCW 78); la Convenzione sulle regole internazionali per prevenire gli abbordi in mare del 1972 (CORLEG 72); la Convenzione internazionale sulla stazzatura delle navi del 1969 (TONNAGE 69); la Convenzione ILO n. 147 del 1976 sulle norme minime da

Il controllo si esplica mediante lo svolgimento di specifiche procedure di ispezione che si articolano in un'ispezione iniziale basata sulla presa visione dei documenti e certificati elencati nella sezione 2 dell'Annesso I, un'ispezione dettagliata nel caso in cui ricorrano fondati motivi elencati a titolo esemplificativo dalla sezione IV dell'Annesso I e che comporta complesse verifiche tecniche e, infine, un'ispezione estesa riferita a determinate tipologie di navi (<sup>103</sup>).

La finalità principale del *Paris MoU* è quella di prevenire ed eliminare dal mercato del trasporto marittimo l'utilizzo di navi non rispondenti alla normativa in materia attraverso dei controlli periodici ad opera dell'autorità portuale, al fine di rafforzare la sicurezza marittima e di proteggere l'ambiente dell'inquinamento.

Tuttavia, sebbene i vari *Memorandum*, e quindi lo stesso *Paris MoU*, rechino un notevole contributo alla tutela della sicurezza, sono caratterizzati dalla presenza di rilevanti limiti, primo fra tutti la scarsa forza attuativa (<sup>104</sup>), in considerazione del fatto che la loro natura è quella di norma pattizia, con conseguente ambito di validità limitato agli Stati originariamente contraenti o che via abbiano aderito (<sup>105</sup>).

La problematica relativa alla natura giuridica del *Paris MoU* e degli altri accordi sul *Port State Control* reca un grado ancora maggiore di specificità, si tratta, infatti, di accordi di natura amministrativa e tecnico-operativa, non riconducibili alla fattispecie degli accordi internazionali. Si ritiene, pertanto, necessario precisare che gli Stati di bandiera sono tenuti a garantire l'applicazione della normativa sulla sicurezza della navigazione, nel rispetto delle disposizioni della Convenzione di Montego Bay (<sup>106</sup>), per cui il sistema del PSC costituisce uno strumento di carattere supplementare, che non determina il trasferimento delle responsabilità in capo allo Stato del porto.

In considerazione degli effetti positivi derivanti dall'applicazione del *Port State Control* (<sup>107</sup>) e dei limiti propri degli strumenti di c.d. *soft law*, che non possono determinare responsabilità internazionale dello Stato né essere oggetto di ricorso giurisdizionale in caso di inadempimento (<sup>108</sup>), si è ritenuto di attuare le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo). È

---

osservare sulle navi mercantili del 1976 (ILO 147) ed il relativo Protocollo del 1996 (ILO 147 PROT 96); la Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per danni da inquinamento da idrocarburi, 1992 (CLC 92).

(<sup>103</sup>) Il sistema di controlli dello Stato di approdo ha determinato la previsione di tre liste e, nello specifico, *black, grey and white lists*, in cui vengono inseriti gli Stati di bandiera, a seconda delle ispezioni cui sono state sottoposte le loro navi e gli esiti delle stesse.

(<sup>104</sup>) Ciò determina, a titolo esemplificativo, la conseguenza in base alla quale, mentre una nave battente bandiera di uno stato firmatario è obbligata ad esibire, al momento del controllo, una documentazione molto dettagliata, lo stesso dovere non grava sulla nave battente bandiera di uno Stato che non ha contratto quegli stessi obblighi internazionali.

(<sup>105</sup>) Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, 265 - 269.

(<sup>106</sup>) Cfr. art. 94.

(<sup>107</sup>) Con riferimento alla tematica del *Port State Control* si ricorda il Convegno «*I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*», Messina, 2-3 ottobre 2009 (in [www.fog.it](http://www.fog.it)).

(<sup>108</sup>) Sul punto cfr. P. VINCI, *Normativa nazionale ed europea in materia di tutela dell'ambiente marino*, 3 febbraio 2011, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).



stata, così, individuata un'apposita normativa diretta a disciplinare uniformi procedure di ispezione e di fermo al fine di garantire un costante livello di efficienza in tutti i porti ed evitare gli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dall'insorgenza dei citati «*porti di comodo*»<sup>(109)</sup>.

La disciplina di riferimento è attualmente arrecata dalla dir. 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che contiene la rifusione delle originarie disposizioni<sup>(110)</sup>.

Le procedure di PSC si prefiggono lo scopo di migliorare l'osservanza della legislazione internazionale e comunitaria in materia di sicurezza marittima, tutela dell'ambiente marino e condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi, anche mediante la definizione di criteri comuni per il controllo delle navi da parte degli Stati di approdo, nonché l'armonizzazione delle procedure di ispezione e fermo<sup>(111)</sup>.

Nel corso dell'ispezione iniziale di cui all'art. 13.1 della direttiva in commento è necessario verificare il rispetto della legislazione internazionale, costituita da un corposo numero di convenzioni richiamate nell'art. 2<sup>(112)</sup> dirette a garantire la *safety* della navigazione, prevedendo un apposito apparato documentale<sup>(113)</sup>.

La normativa comunitaria, in conformità al *Paris MoU*, prevede, poi, un'ispezione più dettagliata nel caso in cui, a seguito della prima ispezione, si rinvenga la sussistenza di fondati motivi<sup>(114)</sup> per ritenere che, in considerazione delle condizioni della nave, delle relative dotazioni o dell'equipaggio non ricorrano i requisiti previsti (art. 13.3)<sup>(115)</sup>.

Complessivamente, l'art. 5.2 lett. b) della dir. 2009/16/CE pone in capo agli Stati membri un impegno di ispezioni<sup>(116)</sup> complessivamente pari ad almeno il 25% del numero

---

<sup>(109)</sup> In tal senso sono le indicazioni del Libro Bianco della Commissione *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* COM(2001)370, 93. Cfr. M. COMENALE PINTO, *Il diritto uniforme e comunitario per la sicurezza dei trasporti marittimi con riguardo all'allargamento dell'Unione europea*, in [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it), III, 2004, 4 ss.

<sup>(110)</sup> La disciplina, originariamente contenuta nella dir. 1995/21/CE (in GUUE n. L 157 del 7 luglio 1995) è stata, poi, modificata dalla dir. 2001/106/CE (in GUUE n. L 324 del 29 novembre 2002), oltre che dalla dir. 2002/84/CE (in GUUE n. L 131 del 28 maggio 2009). Nella sua formulazione originaria il titolo della direttiva, poi modificato dall'art. 1 della direttiva 2001/106/CE, riguardava l'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo).

<sup>(111)</sup> Cfr. considerando n. 3 e art. 1 della dir. 2009/16/CE.

<sup>(112)</sup> E relativi protocolli, successivi emendamenti e codici obbligatori «*di volta in volta in vigore*».

<sup>(113)</sup> Prevedendo un apposito apparato documentale che trova un'elencazione non tassativa all'Allegato IV della direttiva.

<sup>(114)</sup> Alcuni dei quali sono elencati, a titolo esemplificativo, nell'Allegato V della direttiva.

<sup>(115)</sup> All'art. 14 della direttiva vengono, poi, previste delle ispezioni estese in conformità dell'Allegato I, parte II, punti 3A e 3B, con riferimento alle seguenti tipologie di navi: navi a profilo di rischio elevato; navi passeggeri, petroliere, navi gasiere o chimichiere o portarinfusa di età superiore a dodici anni (anche in caso di fattori di priorità assoluta o imprevisti); navi sottoposte a nuove ispezioni a seguito di un provvedimento di rifiuto di accesso emesso in conformità dell'art. 16.

<sup>(116)</sup> L'art. 7 della direttiva contempla delle modalità che consentono una percentuale di ispezioni equilibrata all'interno della Comunità, infatti si considera che uno Stato membro in cui il totale delle navi di priorità I che vi hanno fatto scalo supera la sua percentuale di ispezioni di cui al citato art. 5.2 lett. b) rispetti il proprio impegno se il numero di ispezioni da esso effettuato su navi di priorità I corrisponde almeno a detta percentuale e se le ispezioni mancate non superano il 30 % del totale di navi di priorità I che hanno fatto scalo nei suoi porti e ancoraggi. Uno Stato membro in cui il totale delle navi di priorità I e II che vi hanno fatto

medio annuo delle singole navi approdate nei suoi porti <sup>(117)</sup>, basato su una selezione delle navi da sottoporre ad ispezione determinata in base ad un ordine di priorità derivante dall'indice di rischio che la nave presenta nel sistema informativo *Sirenac* <sup>(118)</sup>.

Nel caso in cui un'ispezione estesa o dettagliata rilevi o confermi delle carenze, l'art. 19 della direttiva in commento prevede, oltre al mero accertamento, il fermo della nave o l'interruzione dell'operazione, secondo una valutazione discrezionale da effettuare applicando i criteri di cui all'Allegato X, fino alla rimozione del pericolo.

Al fine di rafforzare l'azione nei confronti di quegli Stati di bandiera e società di classificazione che contribuiscono a mettere in pericolo la sicurezza della navigazione e l'ambiente marino, la direttiva prevede, all'art. 16, il rifiuto del diritto di accesso ai suoi porti da parte di uno Stato membro delle navi sottoposte a detenzioni multiple <sup>(119)</sup>.

Da quanto ricordato emerge con evidenza un aumento complessivo degli impegni di ispezione, ma anche la complessità, soprattutto tecnica, delle relative procedure che rendono fondamentale la qualificazione professionale degli ispettori autorizzati (c.d. PSCO). L'art. 4 della direttiva prevede che gli Stati membri dispongono di idonee autorità competenti alle quali è assegnato un personale adeguato, in particolare ispettori qualificati, per lo svolgimento delle attività ispettive e adottano tutte le misure appropriate per assicurare che gli ispettori svolgano le proprie funzioni come specificato nella presente direttiva. Per quanto attiene al profilo professionale degli ispettori, l'art. 22 specifica come queste possano essere eseguite soltanto da soggetti che posseggono i requisiti in materia di qualifiche professionali indicati nell'Allegato XI e che siano autorizzati dall'autorità competente ad eseguire il controllo da parte dello Stato di approdo. Vengono, altresì, specificati i caratteri di indipendenza e imparzialità degli organismi preposti allo svolgimento dell'attività, infatti l'autorità competente, gli ispettori che effettuano il controllo da parte dello Stato di approdo e le persone che li assistono non devono avere alcun interesse commerciale nei porti in cui avviene l'ispezione né nelle navi ispezionate; gli ispettori non sono dipendenti né intraprendono attività per conto di organizzazioni non governative che rilasciano i certificati obbligatori e i certificati di classificazione o che svolgono le visite necessarie per il rilascio di tali certificati alle navi.

Per quanto attiene, invece, all'esigenza di assicurare la sicurezza marittima, intesa come *security*, è stato identificato un complesso sistema di protezione basato su un sistema di gestione della sicurezza tra nave e impianto portuale, nonché sulla previsione di apposite misure preventive, basti pensare alla Convenzione SOLAS e, in particolare, alla nuova normativa introdotta con il Capitolo XI-2 relativo alle *misure speciali per migliorare la*

---

scalo è inferiore alla percentuale di ispezione di cui all' art. 5.2 lett. b) rispetta il proprio impegno se effettua le ispezioni su navi di priorità I di cui al ricordato articolo e ispezioni su almeno l'85 % del totale delle navi di priorità II che hanno fatto scalo nei suoi porti e ancoraggi.

<sup>(117)</sup> Corrispondente alla sua percentuale di ispezioni rispetto al numero totale da effettuare ogni anno all'interno della Comunità e della regione del *Paris MoU*.

<sup>(118)</sup> Sistema informativo sulle navi sottoposte a controllo dello Stato di approdo costituito nell'ambito del *MoU*.

<sup>(119)</sup> Si fa riferimento al termine navi sottoposte a detenzioni multiple nel caso in cui si tratti di mezzi oggetto di un provvedimento di fermo più di due volte nei 24 mesi precedenti in un porto di uno Stato firmatario del *MoU* ovvero nel caso di navi oggetto di fermo più di due volte nei 36 mesi precedenti in un porto di uno Stato firmatario del *MoU*.

*sicurezza marittima* e con l'allegato Codice internazionale per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali (codice ISPS) <sup>(120)</sup>.

La competenza afferente alla *security* è attribuita a un'apposita autorità, che può anche coincidere con l'autorità marittima preposta al PSC. Nel nostro ordinamento, infatti, l'autorità designata è il capo del compartimento che esercita tali poteri attraverso funzionari qualificati, i *duly authorised officers* (c.d. DAO), appositamente autorizzati Comando Generale delle capitanerie di porto <sup>(121)</sup>.

Il reg. (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali <sup>(122)</sup>, richiama quanto disposto dalla regola 9 capitolo XI-2 SOLAS nel prevedere che il controllo del certificato ISSC possa essere compiuto anche dagli ispettori di *safety* attribuendo al funzionario che effettua il controllo l'obbligo di rapportare all'autorità di sicurezza nel caso in cui abbia seri motivi per ritenere che la nave non possenga i requisiti prescritti dalle misure speciali per migliorare la sicurezza marittima della Convenzione SOLAS e del Codice ISPS.

La presenza di controlli di *safety* e di *security* determina l'esigenza di un'effettiva collaborazione tra i soggetti che li eseguono, nel rispetto della preminenza assunta dalla tutela della *safety* <sup>(123)</sup>.

---

<sup>(120)</sup> Sul punto si vedano: G. TELLARINI, *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 2003, 1102 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti. Aspetti della navigazione marittima ed aerea*, in *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca* (a cura di A. XERRI), Cagliari, 2004, 106; P. VIGLIETTA – E. PAPI, *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, in *Dir. trasp.*, 2005, 117 ss.

<sup>(121)</sup> È prevista un'ispezione iniziale limitata alla verifica che a bordo della nave vi sia un certificato internazionale di sicurezza della nave (ISSC) o un certificato provvisorio di sicurezza della nave (IISSC) in corso di validità rilasciato a norma delle disposizioni della parte A del codice ISPS. Tale ispezione iniziale può essere svolta dagli stessi funzionari che effettuano il PSC di cui alla regola 19 capitolo I SOLAS (in tal senso, il *Paris MoU*, come da ultimo modificato nel maggio 2004, include tra i certificati da esaminare nell'ispezione iniziale anche l'ISSC). Qualora esistano fondati motivi per ritenere che la nave non soddisfi i requisiti prescritti dallo stesso capitolo XI.2 o della parte A del codice ISPS, è prevista l'adozione da parte dei funzionari DAO di ulteriori misure di controllo quali l'ispezione, il ritardo o la detenzione della nave, le restrizioni di operazioni (ivi compreso il movimento della nave nel porto, ovvero la sua espulsione, oltre, in aggiunta o in alternativa, altre misure correttive o di minore impatto).

<sup>(122)</sup> Il reg. (CE) n. 725/2004 intende costituire una base per l'interpretazione e l'applicazione armonizzate e per il controllo comunitario delle misure adottate in sede IMO nel 2002 sopra richiamate e che estende le misure previste dalla SOLAS per la sola navigazione internazionale anche alla navigazione nazionale prevedendo determinate scadenze temporali (art. 3). Si segnala, altresì, tra le azioni comunitarie in materia, il reg. (CE) n. 724/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifiche al reg. (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima e che aggiunge tra i compiti dell'Agenzia (oltre al controllo nel suo insieme del funzionamento del regime comunitario di PSC e all'assistenza tecnica alla Commissione per partecipare ai lavori degli organismi tecnici del *MoU*) quello di fornire assistenza tecnica alla Commissione nello svolgimento delle funzioni ispettive assegnatele dall'art. 9 del reg. (CE) n. 725/2004. Ancora più di recente, la Commissione ha adottato il reg. (CE) n. 884/2005 del 10 giugno 2005 che istituisce procedure per lo svolgimento di ispezioni della Commissione intese a controllare l'applicazione del reg. (CE) n. 725/2004 a livello degli Stati membri, dei singoli impianti portuali e delle società interessate.

<sup>(123)</sup> Per quanto attiene alla disciplina del PSC si rinvia alla completa trattazione effettuata da C. MONTEBELLO, *Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Sicurezza della navigazione: profili di diritto interno, comunitario e internazionale*, Palermo, 2006, 75 – 90, nonché in *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, III, 2005, cui il presente paragrafo espressamente si riferisce.



## 2. La sicurezza nel trasporto aereo.

Nel settore aeronautico la previsione di una specifica normativa in materia di sicurezza del volo fu avvertita congiuntamente all'esigenza di costruire un sistema di regole internazionali in materia di aviazione civile, pertanto la Convenzione di Chicago del 1944 attribuì all'ICAO (<sup>124</sup>) il ruolo di elaborare *standards* e pratiche raccomandate, cui conferire la natura di Annesso tecnico, allo scopo di garantire lo svolgimento dell'attività aeronautica in condizioni di sicurezza.

Ciò posto, l'Annesso 13 ICAO individua due differenti fattispecie, l'*accident*, che determina l'obbligo di condurre l'inchiesta tecnica nel caso in cui si verifichi nel territorio di uno Stato aderente alla Convenzione (<sup>125</sup>), mentre il verificarsi di un *serious incident* determina un mero invito a condurre l'inchiesta da parte dell'ICAO diretto allo Stato contraente. Viene, altresì, individuato, il modello dell'ente investigativo, identificandolo in un'*authority* dotata del carattere dell'indipendenza e che svolge le sue funzioni in modo imparziale.

Venendo, ora, all'ambito comunitario, un ulteriore elemento che ha determinato forti spinte innovative nel settore di interesse è dato dal processo di liberalizzazione del trasporto aereo, delineato da un apparato normativo che ha trovato il suo apice nell'entrata in vigore del c.d. «*terzo pacchetto*» (<sup>126</sup>) nel 1993, poi abrogato e sostituito dal reg. (CE) n. 1008/2009 (<sup>127</sup>), che ha indotto i legislatori nazionali a instaurare procedimenti di revisione dei rispettivi ordinamenti interni nella prospettiva dell'apertura al mercato della concorrenza. L'affermazione del principio della libera concorrenza ha determinato l'esigenza di conferire a tale settore la piena competitività del mercato, prestando una particolare attenzione alla sicurezza del volo, condizione imprescindibile per lo sviluppo

---

(<sup>124</sup>) L'*International Civil Aviation Organization*, istituita nel 1944 a cui fu conferito dall'ONU lo *status* di «*istituto specializzato*», ha il compito di garantire e promuovere lo sviluppo delle tecniche di navigazione aerea internazionale, la normalizzazione, la pianificazione e lo sviluppo del trasporto aereo sotto i suoi molteplici aspetti, nonché di aiutare i Paesi contraenti ad adeguare le proprie infrastrutture e procedure aeronautiche per gli *standards* internazionali (*ex art. 44 della Convenzione di Chicago*).

(<sup>125</sup>) E tale evento si riferisca ad un aeromobile registrato in un altro Stato contraente.

(<sup>126</sup>) I cosiddetti «*tre pacchetti*» consistono in una serie di disposizioni volte alla liberalizzazione del trasporto aereo. Il «*terzo pacchetto*» è costruito da cinque regolamenti comunitari attinenti al rilascio delle licenze ai vettori aerei (reg. (CEE) n. 2407/1992), all'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie (reg. (CEE) n. 2408/1992), alle tariffe aeree per il trasporto dei passeggeri e di merci (reg. (CEE) n. 2409/1992), alla modifica del reg. 3957/1987 (reg. (CEE) n. 2410/1992) e alla modifica del reg. (CEE) n. 3976/1987 (reg. (CEE) n. 2411/1992).

(<sup>127</sup>) Il reg. (CE) n. 1008/2009 (in GUUE n. L 309 del 24 novembre 2009), recante le nuove norme per la prestazione dei servizi aerei nella comunità, sostituisce e abroga i tre regolamenti, ed è finalizzato ad aggiornare le disposizioni del «*terzo pacchetto*» aereo, conferendo una maggiore chiarezza, mediante la previsione di fattispecie più dettagliate, all'eliminazione di alcune restrizioni nel mercato interno e il rafforzamento dei controlli sulla solidità finanziaria delle compagnie aeree. Il testo si articola in cinque capi: il primo indica le materie oggetto della disciplina e le definizioni, il secondo riguarda la licenza di esercizio, il terzo disciplina l'accesso alle rotte (comprese quelle soggette agli oneri di servizio pubblico), il quarto detta disposizioni in materie di tariffe e il quinto comprende le disposizioni finali. Gli elementi principali della riforma sono: l'inasprimento dei requisiti in materia di concessione e ritiro delle licenze di esercizio, la nuova determinazione dei requisiti in materia di locazione di aeromobili, la ridefinizione delle norme applicabili agli obblighi di servizio pubblico, la regolamentazione dei rapporti con i paesi terzi, la determinazione delle norme sulla ripartizione del traffico tra aeroporti, il conferimento di una migliore tutela dei diritti dei consumatori.

del trasporto aereo, a garanzia non solo degli utenti ma anche degli interessi degli stessi operatori del settore.

Al fine di individuare sul piano normativo e su quello tecnico gli strumenti più adatti per perseguire un elevato livello di sicurezza è stato avviato un processo di monitoraggio dello stato della *safety* a livello europeo che ha portato anche all'emanazione della dir. 1994/56/CE<sup>(128)</sup>, poi abrogata dal reg. (UE) n. 996/2010<sup>(129)</sup>, che ha stabilito i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti e sugli inconvenienti nel settore dell'aviazione civile.

In ambito nazionale, un ruolo fondamentale viene assunto dall'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo<sup>(130)</sup>, disposta dal d. lg. 66/1999, con la quale il legislatore italiano ha attuato le previsioni normative comunitarie, nonché a quelle contenute nell'Annesso 13 ICAO, modificando le disposizioni di cui al Titolo VIII, libro I, parte II, del codice della navigazione. All'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV) viene attribuito un ruolo di terzietà rispetto al sistema, al fine di consentirle una valutazione oggettiva di tutti i fattori che possono incidere sulla sicurezza del volo.

Il d. lg. 66/1999<sup>(131)</sup> innova l'intero sistema delle inchieste aeronautiche, dotandole di una connotazione esclusivamente tecnica, in quanto preordinate unicamente all'accertamento delle cause all'origine dell'evento per evitare che queste possano ripetersi. L'art. 2 comma 1 lett. e) del d. lg. 66/1999 definisce l'inchiesta come «*un insieme di operazioni svolte 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 e la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza*». La finalità della prevenzione trova successivamente conferma nell'art. 1 del reg. (UE) n. 996/2010, il quale evidenzia come la finalità della disciplina di settore sia quella di garantire un elevato livello di efficienza, tempestività e qualità delle inchieste di sicurezza in ottica meramente preventiva, senza essere dirette ad attribuire colpe o responsabilità.

Le inchieste aeronautiche assumono, pertanto, un ruolo fondamentale per la prevenzione degli eventi catastrofici in quanto sono dirette alla rimozione di quei fattori che incidono negativamente sulla sicurezza del volo, risultando, così, dirette alla tutela della pubblica incolumità<sup>(132)</sup>.

---

<sup>(128)</sup> In GUUE n. L 319 del 12 dicembre 1994.

<sup>(129)</sup> In GUUE n. L 295 del 12 novembre 2010, recante la nuova disciplina delle inchieste aeronautiche.

<sup>(130)</sup> Con il d. lg. 66/1999 il legislatore ha provveduto ad istituire l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV) e a valorizzare la funzione preventiva ricollegata alla determinazione delle cause tecniche dei sinistri rispetto ad una sua mera funzione di ricerca delle responsabilità del sinistro occorso «*con il solo obiettivo di prevenire incidenti ed inconvenienti, escludendo ogni valutazione di responsabilità*» e affidando, a tal fine, le operazioni inerenti a un unico ente caratterizzato dall'indipendenza rispetto a tutti i soggetti che possono risultare coinvolti da un incidente aereo.

<sup>(131)</sup> In G.U. n. 67 del 22 marzo 1999.

<sup>(132)</sup> Per quanto attiene alla sicurezza nel settore aeronautico si richiamano, nel corso dell'intera trattazione, tre riferimenti principali: B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, cui il presente scritto espressamente si riferisce; nonché B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Atti del convegno di Modena (28-29 giugno 2002), Milano, 2005.

I principali strumenti a disposizione per l'individuazione delle possibili condizioni di anomalia della sicurezza sono quattro: le indagini tecniche sugli eventi di pericolo, le indagini generali e le valutazioni specifiche in materia di sicurezza, la raccolta e l'elaborazione di dati e informazioni relativi a situazioni o eventi comunque pregiudizievoli per la sicurezza delle indagini tecniche sugli incidenti.

Le inchieste aeronautiche, in particolare, sono finalizzate all'accertamento delle cause tecniche che hanno determinato l'evento, nel perseguimento dell'unico interesse costituito dalla sicurezza della navigazione aerea. Nel testo dell'Annesso 13 ICAO ricorrono costantemente le espressioni «*safety*» e «*prevention of accident and incidents*», senza che di esse sia data un'espressa definizione. Anche a livello comunitario, e ancora in modo esplicito, il reg. (CE) n. 1592/2002 <sup>(133)</sup> costituisce l'*European Aviation Safety Agency* <sup>(134)</sup>, in ambito nazionale il d. lg. 66/1999 istituisce l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo e, infine, il reg. (UE) n. 996/2010 persegue l'obiettivo di migliorare la *safety*.

L'unica specificazione dell'espressione «*aviation safety*» attinente al profilo tecnico si rinviene nel «*Safety oversight audit manual*» <sup>(135)</sup> dell'ICAO che la definisce come quella condizione nella quale «*il rischio di danni è limitato ad un livello accettabile*». Tale accezione evidenzia la distinzione tra un grado di pericolosità accettabile di rischio aeronautico e uno che, superando tale limite, comporta la necessità di adottare misure specifiche. La differenza dalla nozione comune di sicurezza, che fa riferimento all'assenza di rischi, rispetto al concetto tecnico della stessa, che ammette implicitamente un margine di accettabilità del rischio, è imputabile all'impossibilità di raggiungere una situazione a rischio zero in tale ambito. La sicurezza determina, pertanto, la possibilità di prevenire, eliminare e rendere meno gravi rischi inaccettabili, in tal modo l'ICAO fa dipendere la definizione di sicurezza del volo da quella di «*rischio accettabile*» <sup>(136)</sup>, definendo tale nozione prendendo le mosse da principi tecnici <sup>(137)</sup>.

In base ai principio esposti, le fattispecie che presentano un rischio maggiore rispetto alla soglia dell'accettabilità vengono considerate bisognose di tutela e determinano la

---

<sup>(133)</sup> In GUUE n. L 240 del 7 settembre 2002.

<sup>(134)</sup> L'obiettivo di assicurare un'armonizzazione delle regole e delle pratiche relative alla sicurezza aerea ed alla certificazione di sicurezza aerea ed ambientale degli aeromobili è stato perseguito, dal 1990, mediante le Autorità Aeronautiche Comuni (JAA), organismi di cooperazione la quali hanno elaborato un significativo *corpus* di regole comuni relativamente alla sicurezza aerea (*Joint Aviation Requirements*), sprovviste, tuttavia, del carattere dell'obbligatorietà. Si avvertì, pertanto, l'esigenza di istituire l'EASA, la quale svolge uno ruolo determinato nel processo decisionale volto all'adozione di norme di diritto comunitario derivato in materia di sicurezza della navigazione civile, cfr. art. 13 del reg. (CE) 1592/2002.

<sup>(135)</sup> Il termine *Safety Oversight* è definito dall'*International Civil Aviation Vocabulary* dell'ICAO come la funzione mediante la quale gli Stati verificano l'applicazione degli *standards* internazionali e delle procedure raccomandate in materia di sicurezza contenute negli Annessi.

<sup>(136)</sup> Il rischio comporta l'analisi delle conseguenze ed, eventualmente, l'accettazione delle stesse; rendendo così necessaria una sua valutazione. Tale valutazione comporta l'analisi delle cause, la classificazione del rischio in termini di probabilità e gravità, la sua misurazione in termini matematici e quindi la sua sottoposizione a un *test* di accettabilità, permettendo, così, di esprimere un giudizio sull'adeguatezza della singola situazione rispetto alle esigenze di prevenzione richieste.

<sup>(137)</sup> Considerando la stessa natura dell'esercizio dell'aereo come attività prettamente tecnica.

necessità di predisporre misure di prevenzione o di protezione (<sup>138</sup>), che possono essere trasfuse in leggi, regolamenti, ordini e discipline in base alle scelte effettuate nell'ambito della politica di gestione di rischi (<sup>139</sup>).

Per quanto attiene all'analisi dei rischi, nel settore aeronautico risulta necessario fare una digressione sulle competenze e le relative responsabilità dei preposti all'attività di controllo del traffico aereo, in considerazione del fatto che, non rinvenendosi nel nostro ordinamento una disciplina specifica, si è sopperito a tale carenza con un'attuazione delle norme internazionali nella prativa (<sup>140</sup>).

La magistratura stessa, in alcune sentenze relative a incidenti aerei, a fronte della carenza di norme interne, ha fondato la responsabilità del controllore del traffico aereo nell'obbligo giuridico di impedire l'evento dannoso in considerazione della posizione di garanzia che egli assume nei confronti dei passeggeri e dell'equipaggio. In tal modo spesse volte veniva individuato un profilo di responsabilità imputabile a tali soggetti davvero vasto, fino a comprendere poteri di vigilanza e di intervento sulla circolazione aerea, a prescindere dal reale recepimento degli Allegati. La situazione attuale, modificata a fronte dell'intervenuto recepimento in via amministrativa degli Allegati da parte dell'ENAC, lascia comunque i controllori esposti a una facile perseguibilità sia sul piano civile che su quello penale per la generica posizione di garanzia assegnata agli stessi dalla magistratura e in considerazione della mancata condivisione del concetto di errore scusabile che dovrebbe accompagnare tale complessa attività (<sup>141</sup>).

Alcuni obblighi definiti dalla magistratura come cautelari vengono, quindi, posti in capo a controllori del traffico aereo (<sup>142</sup>), con l'obiettivo di prevenire le situazioni di pericolo basandosi sul criterio di prevedibilità dell'evento (<sup>143</sup>).

---

(<sup>138</sup>) Le misure di prevenzione sono dirette a ridurre *a priori* l'entità di un danno effettivo. Con riferimento a tali aspetti si rinvia a A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000.

(<sup>139</sup>) Nel settore aeronautico, pertanto, tutti i soggetti coinvolti debbono rispettare le disposizioni previste in materia di sicurezza, pertanto i direttori di aeroporto, i controllori di volo, le società di *handling* sono corresponsabili della sicurezza dei voli, in considerazione della posizione di garanzia ricoperta.

(<sup>140</sup>) Le quali sono state spesso trasposte in circolari interne o istruzioni.

(<sup>141</sup>) A tale proposito anche dalle recenti pronunce giurisprudenziale emerge con evidenza come l'assenza di norme dettagliate di diritto penale in merito ai profili aeronautici, in specie sulle responsabilità dei controllori del traffico aereo, abbiano determinato l'affermarsi di una posizione di garanzia assoluta di questi ultimi nei confronti di equipaggio e passeggeri, con un progressivo ampliamento degli obblighi cautelari. Si giunge così ad affermare, in un'ottica di tutela della collettività, un dovere di sicurezza complessiva del volo e una (presunta) capacità impeditiva di ogni rischio in capo ai CTA, giungendo, così, ad un'opinabile estensione illimitata dei loro obblighi. Cfr., *ex multis*, Cass. pen., sez. IV, 10 dicembre 2010 n. 6820, con nota di B. FRANCHI, *Controllori del traffico aereo: un'altra sentenza che ne amplia le competenze*, in *Resp. civ. prev.* XI, 2011, 2284 ss.; nonché L. TROVÒ, *La posizione di garanzia dei controllori del traffico aereo*, in *Dir. trasp.* III, 2011, 905 ss. Si veda, altresì, R. DENTESANO – B. BOSELLO, *Volo CIT 124. Ricostruzione procedurale anche virtuale*, in *Assistenza al volo I*, 2011, 10 ss.; R. DENTESANO – B. BOSELLO, *L'abnorme ed immotivata espansione di responsabilità dei controllori merita risposte precise*, in *AirPress XIV*, 2008, 637.

(<sup>142</sup>) Il controllore acquista il dovere di intervenire sul pilota, guidandolo nel caso in cui si trovi in difficoltà, assumendo, così, funzioni di pertinenza del comandante dell'aeromobile, che rimane l'unica autorità cui spetta la decisione finale del volo, tuttavia con un grado minore di responsabilità, in quanto alcuni profili vengono assegnati al controllore del traffico aereo. Le componenti che assicurano il ruolo di garante della sicurezza sono «*da un lato, una fonte normativa di diritto privato o pubblico, anche non scritta, o una situazione di fatto per precedente condotta illecita o illegittima, che costituisca un dovere di intervento;*

Ritornando ai profili sistematici, a fronte del verificarsi di un incidente, la valutazione in merito all'adeguatezza delle misure applicate nel caso di specie rispetto agli *standards* del settore viene attribuita, sotto il profilo giuridico, all'autorità giudiziaria allo scopo di identificare l'eventuale inosservanza di norme o comportamenti negligenti e omissivi da parte dei soggetti sui quali grava il dovere giuridico di attivarsi per impedire l'evento mentre, sotto il profilo tecnico, è affidata all'organismo amministrativo d'inchiesta, al fine di evitare che in futuro si ripetano simili incidenti <sup>(144)</sup>.

### 2.1. La disciplina internazionale delle inchieste aeronautiche.

L'inchiesta prevista dall'Annesso 13 ICAO determina lo svolgimento di una serie di attività svolte ai fini preventivi <sup>(145)</sup>, che si articolano in raccolta e analisi di dati al fine di

---

*dall'altro lato, l'esistenza di un potere (giuridico, ma anche di fatto) attraverso il corretto uso del quale il soggetto garante sia in grado, attivandosi, di impedire l'evento».* Così Cass. pen., sez. IV, n. 8217/1998, in *Cass. pen.* 2000.

<sup>(143)</sup> Nell'Accordo Quadro tra le organizzazioni sindacali ed ENAV spa, relativo al CCNL 2004/2007, veniva modificato l'atteggiamento in tema di responsabilità civile e assistenza legale, ponendo dei limiti alla copertura assicurativa in presenza di colpa grave del controllore. In esso si affermava che «ogni dipendente ENAV è direttamente responsabile, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti da lui compiuti nell'esercizio della sua attività di istituto». Infatti il regime di responsabilità soggettiva extracontrattuale fondata sulla colpa, che sottopone il controllore ad un'obbligazione risarcitoria illimitata e le vittime a dover provare la colpa del CTA, non si concilia con lo sviluppo tecnologico del settore e lascia aperta una serie di casistiche in cui la prova della responsabilità è dubbia o impossibile. A tal proposito si veda: *Responsabilità e rischi nel controllo del traffico aereo*, Associazione Nazionale Assistenti e Controllori della Navigazione Aerea, 2005. Allo stato attuale, nel caso in cui si verifichi un incidente aereo, il controllore può essere accusato di omicidio colposo plurimo (art. 589, comma 3, c.p.) o di disastro colposo (art. 449, comma 2, c.p.); a queste pene si può aggiungere, come pena accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici (art. 28 c.p.) per il periodo della pena. Nel caso di «*mancate collisioni*» causate dal personale addetto a questi servizi si possono adottare, a seconda delle circostanze, alcune ipotesi di reato previste dal codice penale per i delitti di pericolo contro l'incolumità pubblica (art. 432 c.p.). In relazione agli *incidents*, il decreto legislativo di recepimento della dir. 2003/42/CE (relativamente alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile) ha introdotto un sistema di segnalazione obbligatorio affidato ad ENAC ed un sistema di segnalazione volontaria affidato ad ANSV. Nell'intento del legislatore nazionale si era in presenza di un *reporting* teoricamente non punitivo, tuttavia in sede di pubblicazione del decreto è prevalsa la logica di privilegiare l'interesse punitivo dello Stato sull'opera di prevenzione incidente che traspare nel ripristino dell'applicabilità di tutte le norme nazionali dettate in materia di accesso alle informazioni da parte dell'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 432 c.p. (*Attentati alla sicurezza dei trasporti*). L'ANACNA ha rilevato l'inadeguata costruzione del *reporting system* nazionale, evidenziando la necessità di un rinnovamento culturale mirato soprattutto alla prevenzione. Per quanto attiene a tali aspetti si rinvia alle argomentazioni di R. BARRA, *La responsabilità del Controllore del Traffico Aereo in Italia e la cultura della colpa*, in *Assistenza al volo*, IV, 2006. Posizione confermata in sede: CONVEGNO *L'errore umano nelle attività aeronautiche: oltre la cultura della colpa*, 30 novembre – 1 dicembre 2007, Udine.

<sup>(144)</sup> Ciò determina due conseguenze: per le inchieste di natura giudiziaria l'impossibilità di accertare il rischio legato alla disapplicazione delle «*regole dell'aria*» e per le inchieste tecniche il fatto che il rischio accettabile sul piano giuridico, quale risulta dalle regole tecniche obbligatorie, spesso non coincide con il concetto di natura tecnica che richiede l'introduzione di misure di sicurezza sempre nuove. Si può, pertanto, assistere alla compresenza di regole tecniche che non sono ancora norme giuridiche e di norme tecniche che sono norme giuridiche. Cfr. F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, nonché A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000.

<sup>(145)</sup> Per quanto attiene a tali aspetti ci si riferisce espressamente alla completa analisi svolta da F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, 153 ss.



comprendere la dinamica dell'evento, determinare le cause dello stesso, elaborare le conclusioni e, nel caso in cui sia ritenuto opportuno, elaborazione di raccomandazioni di sicurezza.

Da quanto sinteticamente ricordato emerge come l'obiettivo principale dell'inchiesta tecnica sia la prevenzione di futuri sinistri, che rientrino nella fattispecie degli *accidents* o *incidents*, senza addivenire ad alcun accertamento di eventuali profili di colpa o responsabilità in capo ai soggetti agenti (<sup>146</sup>).

La disciplina di riferimento si occupa, altresì, di definire gli obiettivi e le misure da adottare nel corso dello svolgimento dell'attività di inchiesta aeronautica, occupandosi anche dell'individuazione dei diritti e obblighi dei diversi Stati che prendono parte all'attività di indagine.

Lo Stato contraente nel cui territorio si è verificato un incidente è tenuto svolgere l'attività di inchiesta, prendendo tutte le misure necessarie alla conservazione delle prove (<sup>147</sup>).

Vengono, poi, previste delle distinzioni in base alla tipologia di evento occorso e all'ambito territoriale nel quale è avvenuto il sinistro. L'obbligo di svolgere l'indagine tecnica spetta allo Stato contraente nel cui territorio è avvenuto l'incidente che ha coinvolto un aeromobile di un altro Stato membro nel caso in cui si verifichi un *accident*, mentre, qualora si tratti di *serious incident*, è previsto esclusivamente un invito di condurre le indagini (con conseguente facoltà di avvalersi dello stesso). Al contrario, nell'ipotesi in cui l'incidente si verifichi nel territorio di un Paese non contraente, allo Stato di immatricolazione dell'aeromobile viene semplicemente raccomandato di aprire e condurre un'indagine, cooperando con lo Stato in cui è avvenuto l'incidente (<sup>148</sup>).

Nell'Annesso 13 ICAO viene espressamente statuito che l'organismo investigativo «*authority*» deve essere dotato del carattere dell'indipendenza e dell'imparzialità, al fine di poter valutare le circostanze che hanno determinato l'evento in termini oggettivi.

Si prevede, altresì, che i rapporti fra le autorità aeronautiche degli Stati interessati debbano essere caratterizzati dalla massima collaborazione in relazione alla fase di scambio delle informazioni e della documentazione necessaria, nonché con riferimento alla fruibilità e messa a disposizione delle prove.

Dalla lettura delle disposizioni in commento emerge con evidenza come venga espressamente prevista la necessità di garantire una netta separazione tra l'inchiesta tecnica di sicurezza e l'attività svolta dagli inquirenti nell'ambito di un'attività di natura giudiziaria, senza che venga, tuttavia, esclusa in senso assoluto qualche forma di coordinamento tra le due fattispecie di indagine. L'obiettivo dell'inchiesta tecnica è quello diretto alla prevenzione di incidenti o eventi di pericolo; mentre l'inchiesta giudiziaria si propone lo scopo di individuare i profili di colpa e responsabilità (<sup>149</sup>), come espressa anche

---

(<sup>146</sup>) Tale principio è contenuto anche nel capitolo 1 del *Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation* dell'ICAO, laddove si precisa che l'inchiesta ha lo scopo di identificare le cause di un incidente e di indicare gli opportuni provvedimenti diretti ad eliminare le condizioni di pericolo.

(<sup>147</sup>) Ai sensi del § 3.2 dell'Annesso 13.

(<sup>148</sup>) Come previsto al § 5.1.

(<sup>149</sup>) Come esplicitato nel § 3.1.

dal Manuale ICAO sulle investigazioni. Con riferimento a tali aspetti la disposizione di cui al § 5.4.1 dell'Annesso statuisce espressamente che l'inchiesta condotta secondo le norme internazionali deve essere distinta da ogni azione giudiziaria o amministrativa diretta a determinare colpe o responsabilità.

Da quanto esposto emerge con evidenza come il documento finale, ossia il rapporto, che reca l'esito dell'inchiesta amministrativa condotta, sebbene diretto all'individuazione delle cause che hanno determinato l'*accident* o l'*incident* <sup>(150)</sup> non possa recare delle presunzioni di responsabilità <sup>(151)</sup>. Tale principio viene espressamente statuito allo stesso capitolo 6, in cui si afferma che il «*final report*» deve raccogliere dati e analisi, trovare conclusioni e forme delle raccomandazioni di sicurezza, ma non deve contenere presunzioni di responsabilità <sup>(152)</sup>.

È stato, altresì, espressamente riconosciuto come lo svolgimento dell'inchiesta tecnica non possa essere pregiudicato nel suo svolgimento dalle attività svolte dagli altri organismi inquirenti di natura giudiziaria <sup>(153)</sup>, ciò rileva, in particolare, con riferimento alla disponibilità delle prove, da cui si desume che l'investigatore responsabile dell'organismo investigativo tecnico dovrà poter accedere liberamente al luogo dell'incidente, al relitto, alle registrazioni, a rilievi ed avrà la possibilità di svolgere i suoi esami.

Tuttavia, in considerazione del fatto che tale previsione deve necessariamente riferirsi ad una trasposizione nei singoli ordinamenti interni degli Stati contraenti, nella pratica si sono riscontrati numerosi casi in cui agli investigatori tecnici sia stato inibito l'accesso al luogo del disastro, in considerazione dell'intervenuto sequestro di determinati elementi di prova, a fronte di un asserito primato dell'inchiesta giudiziaria su quella amministrativa, problematica alla quale si è cercato di ovviare mediante le disposizioni di cui al recente reg. (UE) n. 996/2010 <sup>(154)</sup>.

Le due fattispecie di inchiesta perseguono obiettivi differenti e vengono svolte con differenti metodologie di indagine e strumenti investigativi, da cui deriva la potenziale possibile insorgenza di conflitti di interesse tra le due fattispecie, tali da poter arrecare pregiudizio all'esigenza di una buona amministrazione della giustizia e al diritto fondamentale della sicurezza aerea. Al fine di ovviare a tale criticità il § 5.10 dell'Annesso impone allo Stato che conduce l'inchiesta di riconoscere la necessità di un coordinamento tra l'investigatore tecnico responsabile e l'autorità giudiziaria <sup>(155)</sup>.

---

<sup>(150)</sup> Si evince, pertanto, come dalle conclusioni delle relazioni o del rapporto possano essere individuati dei profili di responsabilità attribuibili a determinati soggetti agenti.

<sup>(151)</sup> Ciò anche in considerazione del fatto che le cause individuate dall'investigatore sono individuate in base alla ricostruzione del nesso di causalità tecnico, in considerazione della specifica finalità dell'indagine condotta, diretta al raggiungimento dell'obiettivo della prevenzione di futuri incidenti e per la formulazione di raccomandazioni di sicurezza.

<sup>(152)</sup> Ovviamente ciò non significa escludere che qualsiasi incidente aeronautico grave comporti delle responsabilità civili e penali, ma si vuole precisare che l'accertamento delle colpe esula dal processo investigativo tecnico, oggetto dell'inchiesta giudiziaria.

<sup>(153)</sup> Cfr. § 5.4.1.

<sup>(154)</sup> Per cui si rimanda alle considerazioni svolte ai capitoli II e III della presente.

<sup>(155)</sup> Tuttavia, come già anticipato, il termine generale di coordinamento determina necessariamente un'ampia gamma di soluzioni percorribili, le quali dipendono dal sostrato normativo dei singoli ordinamenti interessati. Con riferimento a tali profili si rimanda alle considerazioni svolte nel corso della trattazione.

L'Annesso reca, poi, disposizioni di dettaglio, basti pensare all'obbligo provvedere alla conservazione delle prove e alla custodia dell'aeromobile e dei reperti per tutto il periodo necessario allo svolgimento delle operazioni posto in capo allo Stato che conduce l'indagine.

Con riferimento al diritto degli altri Stati si prevede che possano essere nominati dei rappresentanti accreditati, assistiti da uno o più consulenti tecnici, al fine di partecipare alle operazioni sotto il controllo dell'investigatore accreditato da parte dello Stato di registrazione dell'aeromobile e quello di appartenenza dell' esercente. Con riferimento a tale ipotesi, nel caso in cui il Paese d'immatricolazione o quello d'origine dell' esercente richiedano che le prove e l'aeromobile rimangano inalterati fino al momento in cui possano essere esaminati dai rappresentanti accreditati, lo Stato in cui si è verificato il sinistro è tenuto a dare seguito alla richiesta formulata.

Infine, con riferimento agli atti conclusivi dell'attività di inchiesta, il «*final report*», redatto in base ad un modello standardizzato, che consta di introduzione, descrizione dell'evento e delle circostanze rilevanti, analisi dei fatti, conclusioni sulle cause determinanti il sinistro e «*safety recommendations*» deve essere trasmesso a tutti gli Stati che partecipano all'inchiesta, in modo che possano esprimere delle osservazioni<sup>(156)</sup>.

L'ICAO agisce nella consapevolezza del fatto che il rispetto della normativa di prevenzione di base non sia sufficiente per raggiungere e mantenere elevati livelli di *safety*, risulta, infatti, necessaria una «*prevenzione attiva*»<sup>(157)</sup> degli incidenti, basata sull'individuazione delle possibili carenze di sicurezza, quindi delle «*condizioni inaccettabili di rischio*», da cui deriva l'*accident prevention*<sup>(158)</sup>.

In considerazione del fatto che il limite più rilevante dell'inchiesta è dato dal fatto che questa interviene solamente dopo che un incidente si è verificato, hanno assunto, anche in tale settore sempre maggiore importanza gli strumenti diretti a identificare le carenze del sistema al fine di impedire il verificarsi dei sinistri (c.d. *safety assessments*), determinando la giusta valorizzazione del sistema dei controlli svolti *ex ante* diretti a garantire che non sussistano anomalie e condizioni di rischio che superino la soglia della normale accettabilità, basato sul monitoraggio dei «*safety indicators*», possibile grazie all'individuazione di un idoneo sistema di segnalazione, raccolta e scambio di informazioni tra gli Stati<sup>(159)</sup>.

Tali esigenze hanno determinato l'emanazione della IX edizione dell'Annesso 13 nel luglio 2001<sup>(160)</sup>, che ha introdotto una disciplina degli «*accident/incidents reporting*

---

<sup>(156)</sup> Lo Stato che conduce l'inchiesta deve inviare il «*final report*» allo Stato che ha avviato l'inchiesta, allo Stato di registrazione, a quello di origine dell'operatore, a quello di appartenenza del costruttore, a quello di nazionalità dei danneggiati e a qualunque altro Paese in grado di fornire informazioni, mezzi, esperti, ecc.

<sup>(157)</sup> Cfr. doc. 9422 AN 923, cap. 2 «*Accident prevention roles and functions*».

<sup>(158)</sup> L'*accident prevention* è un settore dell'*aviation safety* diversa dalla tradizionale *regulatory safety*, basata su un sistema di misure di prevenzione attiva che hanno l'obiettivo di ricercare, individuare e valutare le condizioni di anomalia, dalle quali possono derivare situazioni di rischio per l'aviazione civile e l'emanazione di raccomandazioni di sicurezza per l'adozione di provvedimenti volti ad evitare il verificarsi di tali anomalie.

<sup>(159)</sup> Cfr. A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine*, cit.

<sup>(160)</sup> Il quale deriva dall'analisi delle proposte ideate in occasione dell'*Accident Investigation and Prevention Meeting* di Montreal del 1999.



*systems*»<sup>(161)</sup>, in considerazione dell'importanza dell'applicazione di sistema di segnalazioni di carattere non punitivo e che consenta di identificare i profili di criticità prima del verificarsi dell'incidente e nell'ottica di impedirne la verifica mediante l'individuazione dei «*fattori di rischio*», prima che diventino «*fattori causali*»<sup>(162)</sup>.

### 3. La sicurezza nel trasporto ferroviario.

Una delle caratteristiche principali del trasporto ferroviario è la sua necessità di soddisfare un interesse pubblico, riferito a una particolare collettività di utenti, con conseguente necessità di evitare situazioni di pericolo o di danno ai soggetti o ai beni trasportati, fatto da cui deriva la stretta connessione tra le nozioni di regolarità e di sicurezza che caratterizzano tale ambito<sup>(163)</sup>.

La linea di trasporto assume, pertanto, una fondamentale rilevanza in quanto manifestazione della soluzione ritenuta maggiormente conforme al pubblico interesse, a prescindere dalla modalità organizzativa identificata per lo svolgimento del servizio di trasporto, in considerazione del fatto che questa risulta essere espressione della scelta politica (basata su analisi di carattere tecnico) e della potestà conformativa della pubblica amministrazione (basti pensare alle ipotesi della gestione in regime di concessione). La linea deve essere, inoltre, considerata come entità giuridica avente un preciso contenuto economico funzionale di carattere imprenditoriale, sebbene si tratti sempre di un servizio di pubblico interesse<sup>(164)</sup>.

Il trasporto pubblico collettivo di linea, esercitato mediante l'impiego dei treni, è caratterizzato dall'offerta indifferenziata al pubblico<sup>(165)</sup>, con un sistema basato sulla

---

<sup>(161)</sup> Al fine di promuovere l'introduzione di reti di diffusione delle informazioni di sicurezza tra gli Stati, l'ICAO ha fissato nello *Accident/Incident Reporting Manual (ADREP Manual)* i requisiti di base per un sistema di raccolta dei dati relativi ad incidenti ed eventi di pericolo che hanno interessato aeromobili con un peso al decollo superiore a 2250 kg<sup>(161)</sup>. In tal modo, la normativa internazionale ha come obiettivo il miglioramento della sicurezza aerea, intesa come «*accident/incident prevention*», attraverso l'utilizzo di appositi strumenti.

<sup>(162)</sup> Per quanto attiene alla sicurezza nel settore aeronautico si richiamano, nel corso dell'intera trattazione, tre principali riferimenti dottrinali: B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005; B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Atti del convegno di Modena (28-29 giugno 2002), Milano, 2005, che saranno oggetto di analisi, nel corso della presente trattazione, alla luce delle ultime novità intervenute nella disciplina di settore, in particolare con riferimento al reg. (UE) n. 996/2010.

<sup>(163)</sup> Per una completa analisi della fattispecie del trasporto ferroviario cfr. P. FULCINITI, *Contributo allo studio della regolarità e della sicurezza del trasporto pubblico ferroviario*, in *Dir. trasp.* II, 2005, 457 ss. Per quanto attiene, poi, alla «*Carta dei servizi*», cfr. G. MASTRANDREA, *Le carte dei servizi ferroviari e la qualità della prestazione*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, Tomo II, (a cura di U. LA TORRE – G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO), Milano, 2006, 197 ss.

<sup>(164)</sup> Per il dibattito dottrinale e le decisioni giurisprudenziali sulla nozione di linea di trasporto si veda M. A. CARNEVALE VENCHI, *Trasporto in concessione*, in *Enc. dir.* XLIV, 1992, 1102. Per le modalità organizzative adottate cfr. P. FULCINITI, *Spunti critici per uno studio del trasporto pubblico locale nell'attuale assetto istituzionale ed organizzativo*, 2004, 711 ss.

<sup>(165)</sup> L'art. 1679 c.c. pone a carico dell'impresa concessionaria del servizio di linea per il trasporto di persone o di cose l'obbligo di accettare, nel rispetto delle condizioni generali, le richieste di trasporto purché compatibili con i mezzi ordinari di cui è dotata e l'art. 2597 c.c. contempla l'obbligo di contrattare da parte dell'impresa che esercita in regime di monopolio legale, se la prestazione richiesta è oggetto della sua attività imprenditoriale.

predeterminazione della partenza, della percorrenza intermedia e dell'arrivo, dagli orari, delle tariffe e di tutti elementi che possono essere ricondotti al concetto di regolarità. L'accettazione, da parte dell'impresa ferroviaria, della domanda di trasporto entro i limiti dei mezzi ordinari di cui dispone l'organizzazione del suo complesso, incide sulla sicurezza del servizio pubblico di trasporto erogato. L'armonizzazione dei due elementi della regolarità e della sicurezza risulta, pertanto, necessario al fine di consentire lo svolgimento stesso dell'attività di trasporto.

Ciò posto, in tale ambito la tutela della sicurezza deve analizzata partendo dagli aspetti generali che attengono al carattere del servizio, che vede impegnati numerosi organismi internazionali, comunitari e interni, con conseguenti organi centrali e periferici dello Stato, delle regioni, nonché degli altri enti pubblici territoriali, soggetti che hanno potestà legislativa e amministrativa in materia e, al fine di realizzare la sicurezza del trasporto, è necessaria la compresenza di elementi tecnici e organizzativi<sup>(166)</sup>.

In tale ambito viene attribuita una grande rilevanza alla «*Carta dei servizi*»<sup>(167)</sup>, in cui si valorizza la «*sicurezza del viaggio*» (*safety*), come condizione fondamentale dell'attività del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, connesso alla regolazione della circolazione dei treni, rappresentando, così, un obbligo da cui non si può prescindere sia nell'attività di progettazione di qualsiasi intervento organizzativo sia in quella di manutenzione<sup>(168)</sup>. L'istituto della «*Carta del servizio pubblico*» è stato definito quale nuovo strumento per la realizzazione del diritto fondamentale alla qualità del servizio<sup>(169)</sup> e si colloca nell'ambito della tutela dell'utenza verso gli erogatori, pubblici e privati, di servizi pubblici costituendo uno degli strumenti più innovativi diretti a rendere le prestazioni fruibili maggiormente efficienti e rispondenti ai concreti bisogni dell'utenza<sup>(170)</sup>.

---

<sup>(166)</sup> Per una completa disamina dei tratti che caratterizzano il trasporto ferroviario si rinvia a P. FULCINITI, *Contributo allo studio della regolarità e della sicurezza del trasporto pubblico ferroviario*, in *Dir. trasp.* II, 2005, 457 ss.

<sup>(167)</sup> Il d.P.C. 30 dicembre 1998 (in G.U. n. 28 del 2 febbraio 1999), reca lo schema generale della Carta dei servizi pubblici del settore dei trasporti (Carta della mobilità), regola le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli *standard* di qualità, i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfetario all'utenza per mancato rispetto degli stessi demandando al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza ad adottare le relative direttive aggiornabili annualmente. Per quanto attiene ai servizi ferroviari trasferiti dallo Stato alle regioni, unitamente alle funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico regionale e locale, e quindi erogati da imprese *ex* gestioni commissariali governative o *ex* governative, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati di intesa con la conferenza unificata di cui al d. lg. 28/1997. Cfr. R. MUSSARI, *L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo «stato dell'arte»*, in *Azienda pubbl.*, 1997, 335; S. BATTINI, *La tutela dell'utente e la Carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1998, 185.

<sup>(168)</sup> Il gestore dell'infrastruttura deve assolvere due specifici compiti su tale materia: monitorare ogni fenomeno che possa procurare alla circolazione turbative di qualsiasi origine, utilizzare, di conseguenza, un sistema informativo (banca dati sicurezza) dedicato sia al monitoraggio, sia all'analisi dei fenomeni incidentali, allo scopo di determinare efficaci misure di prevenzione.

<sup>(169)</sup> Cfr. L. IEVA, *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico – Dall'organizzazione alla «Carta dei servizi»*, Milano, 2002, 109. Sulle carte dei servizi, in generale, si vedano: G. VESPERINI - A. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997; G. SANVITI, *La carta dei servizi pubblici*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, 719 ss.; A. MARINO, *Servizi pubblici e carta dei servizi: un quadro metodologico-organizzativo*, in *Il nuovo gov. loc.*, III, 1997, 155 ss.

<sup>(170)</sup> In questi termini M. QUADRELLI, *Carte dei servizi pubblici e tutela degli utenti*, in [www.retecivica.milano.it](http://www.retecivica.milano.it), 2 novembre 2000.

La Carta dei servizi prevede la fissazione di *standard* di prestazione e il confronto tra obiettivi proposti e risultati raggiunti, in quanto si basa sulla logica della verifica e della valutazione dei risultati. Si tratta, pertanto, di un documento esplicativo<sup>(171)</sup>, simile a un provvedimento di natura organizzativa, che viene emanato da ogni amministrazione o ente erogatore di un servizio alla cittadinanza, nel rispetto dei criteri della trasparenza e dell'efficienza, pubblicizzato diffusamente, risultando, così, uno strumento orientato alla *customer satisfaction*, ossia finalizzato a garantire prestazioni informate a parametri qualitativi prefissati e verificabili<sup>(172)</sup>.

Nel settembre 2010 Trenitalia s.p.a. ha pubblicato una Carta dei servizi recante materiale informativo per gli utenti del servizio ferroviario in merito di diritti del passeggero previsti dal reg. (CE) n. 1371/2007<sup>(173)</sup>, documento nel quale viene dedicato un ampio spazio alla disciplina della responsabilità del vettore per ritardi, perdite di coincidenze e soppressioni<sup>(174)</sup> e alle disposizioni in materia di condizioni generali di Trenitalia<sup>(175)</sup>.

Con riferimento alla responsabilità del vettore per danni occorsi alla persona del passeggero e ai bagagli, il documento si limita a statuire che l'impresa ferroviaria non è responsabile nel caso in cui il danno sia imputabile a cause non dipendenti dall'impresa stessa. Tale informazione non risulta essere sufficiente in quanto potrebbe ingenerare nell'utente del servizio di trasporto l'erroneo convincimento che spetti al passeggero l'onere di provare la colpa del vettore ferroviario in relazione all'evento lesivo. In realtà la disciplina di riferimento risulta essere molto rigorosa in quanto l'art. 26 delle Regole CIV<sup>(176)</sup> stabilisce che l'impresa ferroviaria è responsabile dei danni derivanti dalla morte, dalla lesione o da qualsiasi altro pregiudizio all'integrità fisica o mentale del viaggiatore causati da un incidente che sia in relazione con l'esercizio ferroviario e sopravvenga durante la permanenza del viaggiatore nei veicoli ferroviari, ovvero al momento in cui egli vi entra o ne esce. Il regime di responsabilità viene, poi completato, dalla previsione di cause di esonero dalla responsabilità riconducibili all'ipotesi del caso fortuito<sup>(177)</sup>.

Per quanto attiene alla natura della Carta, sebbene questa venga predisposta unilateralmente, costituisce una sorta di patto tra soggetto erogatore e utenti, che prevede la forma scritta ma, al tempo stesso, è dotato dei caratteri della comprensibilità, diffusione e

---

<sup>(171)</sup> Diretta a specificare l'oggetto dell'attività del prestatore di servizi, le modalità specifiche del relativo svolgimento ed eventualmente i responsabili di un determinato ramo di attività.

<sup>(172)</sup> Tale documento assolve, pertanto, anche una funzione garantista, dalla quale, in considerazione della sua natura di atto di impegno ufficiale, deriva almeno una legittima pretesa all'osservanza delle promesse fatte alla generalità dei passeggeri. Cfr. F. CARINGELLA, *Il diritto amministrativo*, II, Napoli, 2003, 1185 ss.; G. CAIA, *La disciplina dei servizi pubblici*, in AA. VV., *Dir. amm.*, Bologna, I, 1998, 934 ss., secondo cui negli ultimi tempi ha acquisito rilievo, in sintonia con le più generali tendenze di tutela del consumatore, anche il principio di «qualità» nell'erogazione del servizio, il quale del resto esprime esigenze riconducibili anche ai principi di continuità e di adeguatezza, così come ai corollari dell'efficienza e dell'efficacia.

<sup>(173)</sup> In GUUE n. L 315 del 3 dicembre 2007. Tale regolamento rinvia espressamente alle Regole CIV della Convenzione COTIF.

<sup>(174)</sup> Cfr. artt. 15-18 reg. cit.

<sup>(175)</sup> Parte II, cap. 7 e 8; parte III, cap. 8 e 12; parte IV, cap. 7 - 8 - 9.

<sup>(176)</sup> CIV, Appendice A alla Convenzione COTIF 1980 modificata dal Protocollo di Vilnius del 1999, per cui si rinvia al capitolo II della presente.

<sup>(177)</sup> Cfr. art. 26.2 Regole CIV.

modificabilità, in ragione delle potenzialità di miglioramento dei livelli qualitativi raggiunti. Con riferimento al suo contenuto, di regola vengono individuati gli *standards* di qualità e i principi cui sono tenuti a conformarsi gli enti erogatori di servizi pubblici (al fine di garantire imparzialità, trasparenza, efficacia ed efficienza, ma anche di consentire partecipazione, continuità, diritto di scelta), nonché gli strumenti per la loro attuazione, come definiti annualmente dalla direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri (<sup>178</sup>).

La sicurezza personale e patrimoniale (*security*), riferita allo spostamento sulla linea ferroviaria, ai treni in sosta nelle stazioni o in corsa, nonché agli impianti ferroviari e loro pertinenze, o comunque diretta a qualunque settore dell'ordine pubblico e dell'incolumità dei cittadini, è affidata istituzionalmente alla polizia ferroviaria che opera sulla totalità della rete ferroviaria gestita da RFI s.p.a. (<sup>179</sup>).

Per quanto attiene la sicurezza del viaggio bisogna aggiungere che gli elementi tecnici si basano, principalmente, sull'insieme di beni immobili e mobili organizzati in funzione dell'esercizio pratico del trasporto, riferendosi, pertanto, alla sicurezza dei beni ferroviari, che precede e condiziona la sicurezza delle persone e delle cose trasportate. La sicurezza richiede l'originaria corrispondenza o l'adeguamento, qualora difformi, dei beni ferroviari impiegati nell'esercizio del trasporto a specifiche norme tecniche e giuridiche (dirette a regolare il procedimento amministrativo), applicate alla fase di progettazione e costruzione e a quelle successive attinenti alla manutenzione o al controllo e alle prove svolte periodicamente, nonché in sede di utilizzazione per l'esercizio del servizio, senza trascurare il personale addetto ai convogli ferroviari, che deve essere in possesso di requisiti fisici e psico-attitudinali, nonché di adeguate qualità professionali (<sup>180</sup>).

La sicurezza ferroviaria determina l'emissione di norme e il loro recepimento, l'applicazione, la gestione e la verifica, investendo le seguenti categorie: materiale rotabile (sottostruttura e sovrastruttura), infrastruttura ferroviaria, esercizio (intesa come attività di circolazione, segnalamento in corso di svolgimento dell'attività e gestione delle risorse umane di settore).

### 3.1. La disciplina internazionale e comunitaria in materia di sicurezza nel trasporto ferroviario.

---

(<sup>178</sup>) Vanno ben delineati i meccanismi volti ad assicurare la migliore applicazione delle regole della Carta preposte alla tutela degli utenti (che generalmente ricevono un ristoro economico per i pregiudizi subiti a causa dell'inosservanza delle regole medesime e quindi del mancato rispetto, anche parziale, degli impegni assunti), e vanno possibilmente all'uopo istituiti, presso gli enti erogatori, organismi di controllo *ad hoc*, deputati a ricevere i reclami dell'utenza, oltre che le strutture preposte all'attivazione e all'implementazione della carta stessa. La Carta può ovviamente spingersi a dettare, come si vedrà anche per il trasporto ferroviario, oneri comportamentali a carico degli utenti medesimi.

(<sup>179</sup>) I compiti della *Polfer* sono essenzialmente di prevenzione e repressione dei reati, di tutela dell'incolumità dei viaggiatori e dei loro beni trasportati, di acquisizione delle denunce dei reati avvenuti in ambito ferroviario. Anche i compiti di prevenzione e di accertamento delle infrazioni alle norme di cui al titolo VII del d.P.R. 753 /1980 spettano alla polizia ferroviaria, nonché agli altri ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e, in loro assenza, al personale addetto all'esercizio, alla custodia ed alla manutenzione delle ferrovie, il quale deve procedere alla constatazione dei fatti ed alle relative verbalizzazioni (art. 71).

(<sup>180</sup>) Sul punto si veda: G. MASTRANDREA, *Le carte dei servizi ferroviari e la qualità della prestazione*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, Tomo II, (a cura di U. LA TORRE – G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO), Milano, 2006, 197 e ss.

Per quanto attiene alle norme internazionali nel settore ferroviario, queste sono state essenzialmente emanate e curate da due strutture, l'Organizzazione Intergovernativa per i trasporti ferroviari internazionali (OTIF) <sup>(181)</sup> e l'Unione internazionale delle Ferrovie (UIC) <sup>(182)</sup>. L'OTIF emana le norme per il trasporto internazionale di passeggeri e merci, per il trasporto ferroviario di merci pericolose, il contratto di utilizzo dei veicoli e dell'infrastruttura ferroviaria. L'UIC promulga regole e raccomandazioni più specificatamente tecniche circa la concezione, la costruzione e l'utilizzo della sottostruttura dei carri, con anche alcune prescrizioni circa la sovrastruttura. Vi è, infine, l'Unione Internazionale dei Carri Privati (UIP) che non ha potestà normativa, non essendo estensione di alcun organo governativo, ma collabora con OTIF e UIC nella redazione e verifica di norme.

In relazione all'esigenza di riequilibrare lo sbilanciamento modale del traffico merci, la politica comunitaria dei trasporti ha previsto, con un approccio chiaramente liberistico elaborato a partire dai primi anni '90, un preciso programma di interventi mirati al

---

<sup>(181)</sup> L'organizzazione intergovernativa ha sede a Berna ed è dotata di personalità giuridica. L'organizzazione, i funzionari, gli esperti ai quali ricorre ed i rappresentanti degli Stati membri godono dei privilegi e delle immunità necessarie per attendere alla propria missione, secondo le condizioni stabilite nel Protocollo allegato alla Convenzione della quale fa parte integrante. Il suo scopo essenziale di stabilire un regime di diritto uniforme applicabile ai trasporti dei viaggiatori, dei bagagli e delle merci in traffico internazionale diretto fra gli Stati membri, che impegnino le linee ferroviarie, nonché di facilitare l'esecuzione e lo sviluppo di tale regime. La Comunità europea dispone di competenze esclusive o condivise con i suoi Stati membri nei settori contemplati dalla Convenzione sui trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999. L'adesione nel più breve tempo possibile della Comunità a questa Convenzione si è, quindi, dimostrato da subito di grande interesse per lo sviluppo dell'interoperabilità ferroviaria, non solo all'interno della Comunità ma anche tra quest'ultima e i Paesi vicini. Il Parlamento europeo si era già espresso in un'occasione sull'argomento, appoggiando nel suo parere del 10 marzo 2004 la prima proposta della Commissione del 2003, relativa all'adesione della Comunità europea alla COTIF. Successivamente ci si è tuttavia resi conto che l'art. 3 § 2 della COTIF, che era inteso a garantire la conformità tra i rispettivi regimi giuridici della Comunità e dell'OTIF, in realtà non rispondeva in misura adeguata a tale scopo. Un'analisi giuridica della COTIF e delle sue appendici ha confermato l'esistenza di numerose divergenze tra l'*acquis* comunitario e la COTIF in relazione sia alle norme sulla giurisdizione contenute nella Convenzione (artt. 12 e 28) sia alle norme figuranti in alcune sue appendici (E, F e G). Questi problemi sono stati nel frattempo risolti apportando le necessarie modifiche alla COTIF (adottate dall'assemblea generale dell'OTIF il 9 e 10 settembre 2009). In relazione alla sua adesione alla COTIF, la Commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento europeo ha emesso, pertanto, il 13 ottobre 2009 una dichiarazione, 2009/0121(CNS), in conformità, dell'art. 42 riguardante la non applicazione delle appendici E, F e G della convenzione. Nel settembre 2009, quindi, è stato dato parere favorevole alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte della Comunità europea dell'accordo di adesione della Comunità europea alla Convenzione sui trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), cui è seguito l'accordo di adesione della Comunità europea alla convenzione sui trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), cfr. capitolo II, sezione III, § 3 della presente.

<sup>(182)</sup> La RFI collabora attivamente con altri Gestori dell'Infrastruttura europei in ambito internazionale. RFI è infatti membro del Forum Infrastruttura dell'*Union Internationale des Chemins de Fer* (UIC) e di *RailnetEurope* (RNE). A tali attività si aggiungono le partecipazioni a studi e progetti di carattere europeo finanziati dai programmi quadro per la Ricerca e lo Sviluppo. L'UIC, con sede a Parigi, è l'organizzazione mondiale delle ferrovie fondata nel 1922 con lo scopo di promuovere la cooperazione tra le imprese ferroviarie mondiali e perseguire tutte le attività finalizzate a sviluppare il trasporto internazionale per mezzo della ferrovia, anche mediante l'attuazione di progetti (a numerosi dei quali partecipa anche RFI). La RNE è un'associazione senza fini di lucro con sede a Vienna, costituita nel 2004 tra i Gestori infrastruttura europei allo scopo di facilitare la cooperazione nell'assegnazione di tracce internazionali e nella gestione del relativo traffico.



raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo del trasporto ferroviario e di riequilibrio della ripartizione modale della mobilità.

Nell'ambito di tale nuovo approccio, tra gli obiettivi dell'azione europea risulta molto importante l'unificazione «*tecnica*» del mercato con l'identificazione di misure per l'interoperabilità e per la sicurezza. Le prime azioni di indirizzo dell'Unione europea messe in atto negli anni '90 hanno avuto come obiettivo l'effettiva liberalizzazione del sistema del trasporto ferroviario, la garanzia della sicurezza, nonché il potenziamento del trasporto merci su rotaia e, coerentemente con le analisi condotte, hanno riguardato l'emanazione delle direttive 1991/440/CE<sup>(183)</sup> sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie; delle direttive n. 18 e 19 del 1995<sup>(184)</sup>, rispettivamente sul rilascio delle licenze alle imprese ferroviarie e sulla ripartizione di capacità ed esazione del canone di pedaggio; nonché della dir. 1996/48/CE sull'interoperabilità del sistema ferroviario europeo ad alta velocità.

Nel 2001 l'Unione europea ha definito una seconda fase di riforma del settore (il primo pacchetto ferroviario, c.d. «*pacchetto infrastruttura*»): le direttive nn. 12, 13 e 14 che, rispettivamente, modificano le direttive 1991/440/CE, 1995/18/CE e 1995/19/CE e stabiliscono principi e linee guida sulla ripartizione di capacità ferroviaria e sull'imposizione di pedaggi per l'accesso all'infrastruttura; nonché la dir. 2001/16/CE sull'interoperabilità del sistema ferroviario europeo convenzionale. Tra i diversi requisiti stabiliti per il diritto di accesso alle infrastrutture il legislatore prevede il certificato di sicurezza. Il sistema di attestazione di tale certificato risulta, allo stato dei fatti, assolutamente inadeguato a garantire un regime concorrenziale pieno, in quanto esso deve essere rilasciato dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria entro 3 mesi dalla richiesta. A tal proposito si registra come la dottrina maggioritaria<sup>(185)</sup> e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>(186)</sup> abbiano fermamente criticato la previsione che assegna il compito del rilascio ad opera esclusiva del gestore dell'infrastruttura, in considerazione del fatto che può costituire uno strumento per influenzare in modo discrezionale gli accessi al mercato<sup>(187)</sup>. Dal punto di vista strettamente pratico il certificato ha una efficacia territoriale limitata al solo paese dove opera il gestore dell'infrastruttura che lo rilascia, mentre gli *standard* tecnici sono definiti periodicamente dal Ministro competente.

Un'ulteriore fase di attuazione del processo di liberalizzazione del sistema ferroviario europeo coincide con l'emanazione, il 29 aprile 2004, del «*secondo pacchetto ferroviario*» che, tra l'altro prevede l'estensione della liberalizzazione al settore del trasporto ferroviario nazionale delle merci e l'applicazione della interoperabilità a tutta la rete ferroviaria nazionale, con esclusione delle sole linee, o gruppi di linee, non connesse alla rete ferroviaria nazionale; l'istituzione in ogni Paese membro di una *Safety Authority* (a cui sono affidate le funzioni pubblicistiche in materia di sicurezza, comprese quelle precedentemente svolte dal gestore dell'infrastruttura) e di un *National Investigation Body*,

---

<sup>(183)</sup> In GUUE n. L 237 del 24 agosto 1991.

<sup>(184)</sup> In GUUE n. L 143 del 27 giugno 1995.

<sup>(185)</sup> Cfr. F. CASSETTI, *Concorrenza e competitività nelle ferrovie alla luce della recente normativa*, in *Amministrazione ferroviaria*, 2003, 15.

<sup>(186)</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, parere del 4 giugno 1998, in *Boll.*, XXI, 1998.

<sup>(187)</sup> Tale considerazione trae le sue origini da una situazione, come quella italiana, che ha visto la coincidenza del soggetto gestore della struttura ed erogatore del servizio.

organismo investigativo permanente per gli incidenti ferroviari. La dir. 2004/49/CE<sup>(188)</sup> sulla sicurezza del trasporto ferroviario prevede, a tale proposito, la trasformazione del gestore dell'infrastruttura da soggetto avente sia poteri gestionali che poteri pubblicistici in materia di sicurezza, in soggetto avente esclusivamente poteri gestionali. Viene, altresì, previsto un aggiornamento delle direttive sull'interoperabilità, mirato ad una sempre maggiore armonizzazione dei requisiti tecnici e di sicurezza, con riferimento alla dir. 2004/50/CE<sup>(189)</sup> che modifica le direttive 1996/48/CE e 2001/16/CE<sup>(190)</sup>, nonché l'istituzione dell'Agenzia Ferroviaria Europea (*European Railway Agency*), organismo comunitario per la sicurezza e l'interoperabilità, cui affidare il ruolo centrale per il coordinamento e lo sviluppo della sicurezza e dell'interoperabilità dei diversi sistemi ferroviari nazionali ai sensi del reg. (CE) n. 881/2004. Con il cosiddetto «*terzo Pacchetto ferroviario*» del 2006 sono state fissate ulteriori norme riguardanti, oltre che alcuni temi relativi specificatamente alla liberalizzazione del mercato, la certificazione a livello europeo dei macchinisti<sup>(191)</sup>.

A livello nazionale, quindi, l'evoluzione del trasporto ferroviario è avvenuta con l'emanazione del d.P.R. 8 luglio 1998 n. 277 di recepimento della dir. 1991/440/CEE<sup>(192)</sup>; con l'emanazione del d.P.R. 16 marzo 1999 n. 146 di recepimento delle dir. 1995/18/CE e 1995/19/CE<sup>(193)</sup>; con l'emanazione del d. lg. 8 luglio 2003, n. 188 di recepimento dei principi e delle linee guide poste dal legislatore comunitario con le direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE<sup>(194)</sup>; con l'emanazione del d. lg. 10 agosto 2007, n. 162<sup>(195)</sup> di recepimento della dir. 49/2004/CE. Con l'attuazione dei tre *Pacchetti ferroviari* il sistema ferroviario nazionale si trova ora, con il reg. (CE) n. 1008/2009 (il quale ha sostituito, abrogandoli, i tre regolamenti da ultimo citati), nella propria definitiva configurazione dei ruoli tra i diversi operatori del sistema, sia industriali che istituzionali.

#### 4. La relazione tra sicurezza, prevenzione e il principio di precauzione.

Come evidenziato e sostenuto da autorevole dottrina<sup>(196)</sup>, nel settore aeronautico è necessario porre in stretta relazione la sicurezza con l'attività di «*prevenzione*», ossia con l'attività diretta ad adottare una serie di misure al fine di impedire il verificarsi di danni,

---

<sup>(188)</sup> In GUUE n. L 164 del 30 aprile 2004.

<sup>(189)</sup> In GUUE n. L 164 del 30 aprile 2004.

<sup>(190)</sup> In GUUE n. L 110 del 20 aprile 2001. Le richiamate direttive sono state oggetto della decisione della Commissione 2007/756/CE, la quale adotta una specifica comune per il registro di immatricolazione nazionale di cui all'art. 14 §§ 4 e 5, delle direttive 1996/48/CE e 2001/16/CE, in GUUE n. L 305 del 23 novembre 2007.

<sup>(191)</sup> Cfr. dir. 2007/59/CE in GUUE n. L 315 del 3 dicembre 2007, e il conseguente provvedimento di attuazione: d. lg. 247/2010 in G.U. n. 16 del 21 gennaio 2011.

<sup>(192)</sup> In GUUE n. L 237 del 24 agosto 1991.

<sup>(193)</sup> In GUUE n. L 143 del 27 giugno 1995.

<sup>(194)</sup> In GUUE n. L 75 del 15 marzo 2001.

<sup>(195)</sup> In G.U. n. 234 dell'8 ottobre 2007, suppl. ord. n. 199/L.

<sup>(196)</sup> In questo paragrafo, il quale si propone lo scopo di collegare il primo capitolo con le conclusioni, trae origine alle complete e argomentate osservazioni svolte sul punto da F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, 88 ss., alla cui lettura si rimanda.



pericoli o rischi o, nel caso in cui l'eliminazione del rischio non sia possibile, dirette a circoscrivere le conseguenze derivanti dall'evento sfavorevole.

La definizione apportata dall'«*Accident Prevention Manual*» dell'ICAO <sup>(197)</sup> comprende nell'accezione di prevenzione l'insieme delle azioni dirette ad evitare che eventi imprevisti o dannosi con riferimento all'attività di trasporto aereo possano verificarsi, venendo, così, a considerare la prevenzione come il mezzo per perseguire la sicurezza del volo.

L'applicazione del richiamato principio determina la necessità di adottare ogni misura diretta a migliorare la sicurezza individuata in base all'analisi dei rapporti tra causa ed effetto riferiti all'evento dannoso o pericoloso scientificamente provato, individuando, così, strumenti di prevenzione idonei a ridurre il rischio. Nel caso in cui sia ritenuto necessario è possibile applicare anche una previsione sanzionatoria grave, quale risulta essere l'inibizione dell'attività e, per quanto riguarda il settore di interesse, ci si riferisce all'inibizione dell'attività aeronautica, nel caso in cui sussistono gravi e sufficienti ragioni per ritenere che queste possano causare gravi danni o pericoli per la sicurezza aerea.

Alla luce di quanto osservato emerge l'opportunità di interrogarsi sulla liceità della scelta diretta ad elevare il livello di sicurezza derivante dalla normativa vigente fino a ritenere necessaria l'adozione di un'azione o misura che non si fondi sulla certezza scientifica di un rischio effettivo per la collettività, ma che, nel rispetto del «*principio di precauzione*» <sup>(198)</sup>, risponda a una generica esigenza di protezione da un pericolo potenziale, che non è ancora suscettibile di prova piena dal punto di vista scientifico.

Risulta, a tal fine, necessario riferirsi al principio di precauzione, che trova la sua prima proclamazione a livello internazionale nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio De Janeiro nel 1992 <sup>(199)</sup>, occasione in cui vennero firmati e accettati da tutti i capi di stato presenti cinque documenti dedicati all'ambiente e in quattro di questi <sup>(200)</sup> venne menzionato il principio di precauzione. Un ulteriore riconoscimento dello stesso si rinviene nella Dichiarazione di Wingspread del 29 gennaio 1998, in cui si precisa che, nel caso in cui un'attività determini la possibilità di arrecare danni alla salute umana o all'ambiente, anche nell'ipotesi in cui le relazioni tra causa ed effetto non siano scientificamente accertate, è necessario adottare misure di tipo precauzionale.

Sarebbero, pertanto, legittime le misure preventive che intendono limitare o impedire le attività qualificate come «*potenzialmente pericolose*», anche nel caso in cui non siano, al

---

<sup>(197)</sup> Cfr. Doc. ICAO 9411 AN/923, cap. I § 1.1.4.

<sup>(198)</sup> Il principio di precauzione deriva dallo scritto di H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica, Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt/M., 1979.

<sup>(199)</sup> Nel diritto internazionale il primo riferimento a tale principio risale alla Carta Mondiale della natura, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1982. Può inoltre essere richiamato l'art. 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sulla diversità biologica, secondo il quale, ove vi siano minacce di «*danno serio o irreversibile*», l'assenza di certezze scientifiche non deve servire come pretesto per posporre l'adozione di misure (anche a costo zero) dirette a prevenire il degrado ambientale.

<sup>(200)</sup> Convenzione sui cambiamenti climatici, Convenzione sulla diversità biologica, *Declaration on environment and development*, Agenda 21 – programma di Azione della conferenza. Cfr. [www.unfccc.org](http://www.unfccc.org), [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org), [www.un.org](http://www.un.org).

momento, suffragate da certezza scientifica in merito alla sussistenza di un nesso di causalità tra le attività stesse e il rischio potenziale di danni gravi alla salute umana. Il principio di precauzione di origine internazionale <sup>(201)</sup> trova, poi, un espresso riconoscimento anche in ambito comunitario <sup>(202)</sup>, con riferimento a diversi settori operativi che presentano profili di rischio (ambientale, alimentare, lavorativo, da prodotto, ecc.), sempre nel perseguimento del fine generale del conferimento della maggiore tutela possibile. Tale tendenza si riscontra anche nella progressiva estensione dell'applicazione del principio di precauzione ad ambiti sempre più ampi e ulteriori rispetto al settore originario, riferito alla tutela ambientale <sup>(203)</sup>, per giungere alla sua dimensione attuale, che comprende la totalità delle materie che afferiscono alla tutela della salute e della sicurezza <sup>(204)</sup>.

Il richiamo al principio di precauzione si rinviene nell'art. 174 TCE e, attualmente, nell'art. 191 comma 2 TFUE (in apertura del Titolo XX «*All'ambiente*»). Un importante riferimento negli atti comunitari è, poi, costituito dalla «*Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*» <sup>(205)</sup>, che pone in stretta correlazione il principio di precauzione con la corretta analisi dei rischi, la quale deve essere condotta mediante tre fasi fondamentali (valutazione, gestione e comunicazione del rischio) <sup>(206)</sup>. La Commissione precisa che il principio afferisce alle procedure decisionali (le quali debbono essere trasparenti e aperte a tutte le parti interessate) da adottare nel caso in cui sussistano condizioni di incertezza scientifica riferite a possibili pericoli, allo scopo di identificare le corrette strategie di gestione del rischio <sup>(207)</sup>.

Le misure adottate dovrebbero essere proporzionali rispetto al livello di protezione prescelto, non discriminatorie nella loro applicazione, coerenti analoghi strumenti già adottati, basate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri dell'azione (inclusa l'analisi

---

<sup>(201)</sup> Cfr. L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; F. BASSAN, *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, Napoli, 2006; M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006; U. IZZO, *La precauzione nella responsabilità civile*, Padova, 2004.

<sup>(202)</sup> Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la principale base normativa del principio rimane immutata nella sostanza e si rinviene all'art. 191 TFUE (*ex art.* 174 TCE).

<sup>(203)</sup> Cfr., in tema, la *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, Bruxelles, 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 final. In dottrina si rinvia a L. BOY - C. CHARLIER - I. DOUSSAN - M. RAINELLI, *Analyse de la Communication de la Commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution*, in *Rev. int. dr. éc.*, vol. 15, n. 2, 2001, 127 ss.; G. FORTI, «*Accesso*» alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in *Criminalia*, 2006, 161 ss.

<sup>(204)</sup> Con riferimento all'applicazione a settori diversi da quello ambientale cfr., a titolo esemplificativo, CGCE, 5 maggio 1998, cause C-157/96 e C-180/96, *National Farmes Union* (sul divieto di esportazione di bestiame del Regno Unito per limitare il rischio di trasmissione della BSE); Trib. I ist. CE, 16 luglio 1998, causa T-199/96, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA*; CGCE, 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia e altri*, con nota di A. BARONE, *Organismi geneticamente modificati (Ogm) e precauzione: il rischio alimentare tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Foro it.*, 2004, IV, 245 ss.

<sup>(205)</sup> Bruxelles, 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 final.

<sup>(206)</sup> Nel rispetto delle statuizioni previste nel reg. (CE) n. 178/2002, che reca, all'art. 7, il principio di precauzione, facendo precedere tale disposizione dall'art. 6 dedicato all'analisi del rischio.

<sup>(207)</sup> Il documento pone l'attenzione, dunque, sui profili tecnico-scientifici, politici e procedurali delle decisioni sui livelli di rischio da ritenersi accettabili e sui caratteri delle eventuali misure precauzionali da adottare.

economica dei costi e benefici), soggette a revisione alla luce dei nuovi dati scientifici e, infine, in grado di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche necessarie per una più completa valutazione del rischio.

Nei settori in cui l'individuazione del livello di rischio ritenuto accettabile è basata anche al principio di precauzione, si ritiene che questo incida anche sulle regole cautelari adottate, determinando la sussistenza di specifiche discipline o procedure che debbono necessariamente essere soggette conferme scientifiche e pratiche, da cui emerga la fondatezza dei sospetti di rischiosità ascritti a tali attività. Le regole, discipline o procedure precauzionali trovano, poi, la loro naturale e necessaria trasposizione (espressa o mediante un rinvio alle stesse) in precetti normativi. Per quanto attiene, nello specifico, alla previsione di specifiche fattispecie di natura penale correlate a tali profili, emerge come si possa fare riferimento a fattispecie di mera condotta, che si riferiscano all'inosservanza delle regole, discipline o procedure individuate. Ciò posto emerge come le disposizioni fondate sulla logica precauzionale vengano necessariamente trasposte in precetti a struttura variabile<sup>(208)</sup>.

Pertanto l'applicazione in sede punitiva del principio di precauzione<sup>(209)</sup> debba essere soggetto verificato sotto il profilo della legittimazione, in quanto le norme previste dovranno collocarsi nell'ambito del bilanciamento tra i beni giuridici interessati dalla fattispecie, nonché sul piano della proporzionalità qualitativa e quantitativa della risposta sanzionatoria minacciata<sup>(210)</sup>.

Nello specifico, le principali difficoltà che si riscontrano nell'applicazione del principio di precauzione sono date dalla necessità di effettuare un corretto bilanciamento tra le ragioni della libertà di agire (ci si riferisce, per l'ambito di interesse, all'attività di carattere imprenditoriale) e quelle della tutela della sicurezza, in un potenziale conflitto tra interessi contrapposti<sup>(211)</sup>.

L'applicazione del principio di precauzione in ambiti caratterizzati dall'incertezza scientifica con riferimento al livello di rischio da ritenersi tollerabile è controversa in

---

<sup>(208)</sup> Per una completa trattazione sul principio di precauzione riferito al diritto penale si rinvia a D. CASTRONUOVO, *Principi di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in *Dir. pen. cont.* 2010, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>(209)</sup> Per quanto attiene agli illeciti costruiti per scongiurare i rischi tecnologici nel rispetto del principio di precauzione non si ritiene di poter applicare il modello del pericolo astratto o presunto inteso in modo tradizionale, in quanto non è possibile basarsi su leggi scientifiche o regole di esperienza.

<sup>(210)</sup> Nonostante sia evidente la matrice dapprima internazionale e poi comunitaria del principio di precauzione, in analogia a quanto accade per gli ambiti della tutela della salute e della sicurezza, emerge come le discipline caratterizzate dal principio di precauzione possano risultare indeterminate in considerazione della variabilità delle decisioni politiche e amministrative poste alla base delle stesse, nonché del correlato apparato sanzionatorio previsto nei diversi Stati membri. Per alcune esemplificazioni di reati di evento di pericolo concreto di può fare riferimento anche alle comuni ipotesi di delitto colposo di evento di danno (omicidio o lesioni) o di pericolo (disastro colposo), qualora si ritenga possibile ricostruirne la fattispecie sulla base della violazione di norme precauzionali (colpa specifica) o, addirittura, di una violazione generica che trae la sua origine dall'omessa precauzione.

<sup>(211)</sup> Tali conflitti di interessi si mostrano, per esempio, solo in parte risolvibili con l'impiego di analisi costi/benefici, proprio in considerazione dell'incertezza che caratterizza gli elementi cognitivi. Del resto non è risolutiva nemmeno l'impostazione in base alla quale la protezione della salute è destinata ad assumere carattere preponderante rispetto alle considerazioni economiche. Cfr. F. CENTONZE, *La normalità dei disastri tecnologici*, Milano, 2004, 388 ss.

considerazione ai profili di criticità afferenti al procedimento di analisi del rischio e alla completezza delle informazioni a disposizione delle istituzioni <sup>(212)</sup>, potendo determinare, per quanto attiene all'ambito del diritto penale, un a potenziale espansione.

Ritornando, ora, ai profili di interesse per la presente trattazione, nel settore aeronautico risulta necessario addivenire a una ponderata applicazione del principio precauzionale, infatti il perseguimento di una situazione caratterizzata dal c.d. «rischio zero» può cagionare lo stallo del progresso tecnologico e, conseguentemente, della stessa attività di trasporto, determinando il sacrificio della libertà d'impresa e gravi limiti alla libertà di circolazione degli utenti, causando l'inattività del settore <sup>(213)</sup>. Nel principio di precauzione, l'assenza di certezza scientifica in merito al suo presupposto, potrebbe, pertanto, cagionare l'esposizione dell'uomo a rischi maggiori rispetto a quelli che si intende evitare <sup>(214)</sup>.

La giurisprudenza comunitaria <sup>(215)</sup> ha puntualizzato che, qualora sussistano incertezze sull'esistenza o sulla portata di rischi per la salute umana stante la mancanza o la natura non probante di analisi scientifiche, le istituzioni possono adottare misure protettive repute «*indispensabili*» per realizzare gli obiettivi di una determinata politica, senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate l'esistenza e la gravità di tali rischi <sup>(216)</sup>. Il Tribunale di primo grado <sup>(217)</sup> ha, in seguito, riconosciuto la possibilità, per le autorità competenti, di adottare opportune misure, purché si tratti di (probabili) rischi reali, sebbene non dimostrati, e non semplici ipotesi, attribuendo alle istituzioni comunitarie il compito di verificare *ex post facto* il livello di rischio ritenuto inaccettabile <sup>(218)</sup>.

Tali conclusioni sono applicabili anche al settore aeronautico, determinando il diritto, per il personale navigante e per i passeggeri, di rifiutare di intraprendere un volo la cui qualità o tecnologia si presenti anche potenzialmente pericolosa per la salute umana <sup>(219)</sup>, sulla base di una valutazione scientifica, la quale può essere contenuta anche

---

<sup>(212)</sup> Sulla questione della partecipazione dei vari attori interessati alla valutazione, gestione e comunicazione del rischio cfr. V. TORRE, *Limiti tabellari e tolleranza giuridica nelle attività rischiose*, in *IP*, 2002, 264 ss.; V. TORRE, *Tutela penale della salute ed elettrosmog*, in A. CADOPPI - S. CANESTRARI - M. PAPA, *I reati contro la persona*, I, Torino, 2006, 938 ss. In merito alle procedure di valutazione del rischio cfr. la *Comunicazione della Commissione*, cit., § 6.2 e § 6.4 del testo.

<sup>(213)</sup> Non è, tuttavia, possibile escludere astrattamente che possano essere predisposte forme di tutela preventiva e dire che esse possano, per esempio, consistere nel divieto di installazione di un *radar* aeroportuale nel momento in cui venga accertato un effettivo pericolo per lo stato di salute umana sulla base delle conoscenze scientifiche del momento e alla luce del temperamento degli interessi coinvolti.

<sup>(214)</sup> Basti pensare a quanto accaduto nell'incidente di Linate dell'8 ottobre 2001, per cui la mancata installazione del *radar* di terra in attesa di accertarne il rischio di inquinamento elettromagnetico e la compatibilità con la normativa in materia, ha contribuito a causare effetti devastanti.

<sup>(215)</sup> Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 5 maggio 1998 causa C-157/96, *National Farmers' Union et. al.*, in *Raccolta*, I/1998, 1 ss. relative alle misure di emergenza contro l'encefalopatia spongiforme bovina.

<sup>(216)</sup> Da tali osservazioni si desume che la portata del principio di precauzione è collegata all'evoluzione dei valori politici e sociali che caratterizzano la società.

<sup>(217)</sup> Cfr. sentenza Tribunale di primo grado 11 settembre 2002 *Alpharma Inc.*, causa T-70/99, in *Raccolta*, 2002 sul regime comunitario degli additivi nell'alimentazione degli animali (dir. 1970/524/CEE).

<sup>(218)</sup> Oltre all'individuazione dei presupposti per l'applicazione del principio di precauzione, la giurisprudenza comunitaria viene a riconoscere il diritto dei consumatori e degli utenti di rifiutare l'imposizione di una tecnologia che non hanno scelto e che reputano potenzialmente pericolosa.

<sup>(219)</sup> Si può fare riferimento al caso del 12 agosto 2003, relativo a un guasto al *computer* di bordo di un aereo *Boeing 757* nel volo Leeds-Milano-Leeds, riparato dal pilota mentre l'aeromobile era ancora parcheggiato, in

nell'ambito di una relazione d'inchiesta tecnica, che, nel fare seguito di un incidente o di un mancato incidente, non potendo individuare le cause del disastro con certezza, abbia evidenziato nell'accezione della probabilità alcuni potenziali fattori causali.

La probabilità di un rischio, riscontrato sulla base di apparenti anomalie tecniche individuate dagli investigatori e costituenti oggetto di raccomandazioni dirette alle autorità aeronautiche, può, infatti, determinare diversi ordini di conseguenze, potendo essere sufficiente a imporre una modifica immediata di sistemi e apparecchiature dell'aereo<sup>(220)</sup> stesso oppure a determinare l'inibizione di determinate operazioni, la sospensione o la revoca del certificato di navigabilità di un tipo di aeromobile nei casi più gravi. Nel caso in cui l'amministrazione competente intenda assumere misure precauzionali di tipo interdittivo, fondate esclusivamente su una valutazione di carattere probabilistico, è tenuta a valutare le conseguenze riferite all'intero settore del trasporto aereo.

Con riferimento a tale aspetto, a titolo esemplificativo, è emblematico il caso del *Concorde*, interdetto al volo nel giugno 2003<sup>(221)</sup> sulla base di ragioni di tipo precauzionali collegate al noto disastro Gonesse del 25 luglio del 2000 e a successivi incidenti tecnici di minore rilevanza che hanno determinato valutazioni riferite al profilo di adeguatezza e di sicurezza della tecnologia utilizzata<sup>(222)</sup>.

Dalle brevi riflessioni svolte emerge come, al fine di ovviare alle problematiche derivanti da una eccessiva dilatazione dell'ambito di applicazione del principio di precauzione, in particolare con riferimento al trasporto aereo e, in generale, con riferimento a qualsivoglia attività di natura imprenditoriale, sia necessario riferire l'applicazione del principio stesso al criterio di accettabilità del rischio, analizzato in modo oggettivo al fine di perseguire un contemperamento dei diversi interessi (nello specifico il diritto alla tutela della salute, alla libertà di impresa e alla mobilità).

---

attesa di imbarcare i passeggeri, evento a fronte del quale tredici soggetti trasportati hanno rifiutato di imbarcarsi per motivi precauzionali.

<sup>(220)</sup> Basti pensare all'obbligo di installazione di una serie di dispositivi di avviso, quali quelli di stallo, di prossimità del terreno, di forte vento, ecc. derivato da specifiche raccomandazioni emanate a seguito di inchieste tecniche.

<sup>(221)</sup> Il Concorde era esercitato dalle compagnie *Air France* e *British Airways*. Dopo una prima interdizione al volo, il Concorde aveva ripreso a volare nel gennaio 2001. L'8 giugno 2003, dopo ventisette anni di attività, è stato realizzato l'ultimo volo nella tratta Parigi - New York.

<sup>(222)</sup> L'incidente di Gonesse fu provocato da un frammento di metallo rimasto sulla pista, che determinò lo scoppio di un pneumatico del jet in fase di decollo. I frammenti metallici del carrello rotto colpirono e perforarono il serbatoio di kerosene che prese fuoco e determinò la caduta del Concorde su un albergo. Nel disastro morirono 13 persone, di cui 9 a bordo dell'aeromobile e 4 a terra. Dopo che venne evidenziata la causa del sinistro, i tecnici della *British Airways* lavoravano per applicare uno speciale rivestimento ai serbatoi dell'aereo, in modo da rendere più sicura la macchina. L'inchiesta tecnica dell'incidente di Gonesse è stata condotta conformemente all'Annesso 13 e alla direttiva del 1994. Nel rapporto preliminare di inchiesta tecnica è stata formulata la seguente raccomandazione: *«l'esperienza ha dimostrato che lo scoppio di un pneumatico durante le fasi di rullaggio, atterraggio e decollo non è un avvenimento improbabile sul Concorde, anzi è abbastanza comune, e che può comportare in brevissimo tempo il cedimento strutturale e dei sistemi dell'aereo, senza che l'equipaggio abbia il tempo di porre in essere misure idonee a ristabilire la situazione»*. L'inchiesta tecnica è consultabile sul sito [www.bea-fr.org](http://www.bea-fr.org). Conseguentemente la BEA e l'AAIB inglese (quest'ultimo organismo intervenuto in rappresentanza dello Stato di appartenenza del conduttore) hanno raccomandato alla Direzione dell'Aviazione Civile francese di sospendere i certificati di navigabilità dei Concorde in attesa che fossero messe in atto delle misure appropriate, che garantissero un livello di sicurezza sufficiente per quanto concerne il rischio legato allo scoppio di un pneumatico.



Un altro aspetto che risulta necessario analizzare deriva dalla particolarità dell'ambito in cui si volge il trasporto aereo, ed è diretto a verificare se tale fattispecie possa essere ricondotta nell'ambito delle attività pericolose o ne debba essere esclusa <sup>(223)</sup>, problematica la quale vede ricostruzioni dottrinali diverse <sup>(224)</sup>.

In considerazione del fatto che il concetto di pericolosità si basa su un'oggettiva potenzialità lesiva dell'attività svolta, imputabile alla natura stessa dell'attività o ai mezzi adoperati, nonché sulla sussistenza del nesso di causalità tra l'attività considerata e l'evento lesivo, si ritiene che l'art. 2050 c.c. possa essere applicabile anche alla navigazione aerea. Tuttavia il concetto di pericolosità deve essere analizzato con riferimento all'attività genericamente intesa e non in relazione a specifiche situazioni.

Con riferimento a tale accezione, la giurisprudenza ha escluso che l'attività aviatoria possa ritenersi in senso astratto attività pericolosa <sup>(225)</sup> con riferimento alla sua natura, ai mezzi impiegati e alla sua intrinseca potenzialità offensiva, poiché, qualora venga svolta in condizioni di sicurezza, ossia in normali condizioni atmosferiche e in osservanza di piani di volo, non presenta un'oggettiva lesività <sup>(226)</sup>.

In considerazione del fatto che il criterio da seguire per qualificare un'attività come pericolosa in senso giuridico deve essere sia oggettivo sia quantitativo, fondandosi sulla valutazione della probabilità che un evento sfavorevole si verifichi in correlazione con la gravità delle conseguenze riportate, rimanendo nell'ambito di una «*probabilità*» almeno superiore alla media che dallo stesso derivino eventi di danno <sup>(227)</sup>, si ritiene che la navigazione aerea sia esclusa dall'applicazione dell'art. 2050 c.c. <sup>(228)</sup>.

La pericolosità può essere, infatti, riscontrata esclusivamente nel caso in cui l'attività di trasporto venga svolta in condizioni di anormalità e di pericolo <sup>(229)</sup>. In tale ipotesi l'art. 2050 c.c. trova applicazione con riferimento alla responsabilità derivante dalla mancata

---

<sup>(223)</sup> Anche con riferimento alle considerazioni svolte sulla qualificazione dell'attività del trasporto aereo si rinvia alle complete argomentazioni svolte da F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, 130 ss.

<sup>(224)</sup> A tale proposito si veda G. CAMARADA, *La responsabilità per l'esercizio di attività pericolose in campo aeronautico*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, II, 2004, [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).

<sup>(225)</sup> Cass. 12 luglio 1957 n. 2820 in *Riv. dir. nav.* II, 1958, 178; Cass. 12 ottobre 1964 n. 2575 in *Arch. resp. civ.* 1966, 344; Cass. 20 giugno 1990 n. 6175 in *Resp. civ. prev.* 1991, 506.

<sup>(226)</sup> Anche in considerazione del basso indice di rischio statistico che l'impiego del mezzo aereo presenta rispetto alle altre modalità di trasporto.

<sup>(227)</sup> Non è, infatti, sufficiente la semplice possibilità.

<sup>(228)</sup> Di segno nettamente opposto a tale consolidata giurisprudenza si presenta una pronuncia del Tribunale di Genova del 2001, la quale ha qualificato in sé pericolosa la gestione aeroportuale per le caratteristiche intrinseche dell'attività aviatoria, soprattutto nelle fasi dell'atterraggio e del decollo, prescindendo dalle modalità di esercizio, non solo in ragione della frequenza e gravità dei sinistri, ma anche in seguito alla sussistenza di strutture amministrative preposte alla prevenzione dei rischi. Cfr. Cass. pen., IV sez., 5 giugno 2008 n. 22614, la quale ha confermata la sentenza della Corte di Appello di Milano del 7 luglio 2006, n. 2792 con la quale veniva condannato, per l'incidente di Linate dell'8 ottobre 2001, l'ex amministratore delegato di ENAV (6 anni e sei mesi), l'ex direttore generale di ENAV (4 anni e 4 mesi), il controllore (3 anni), e i due dirigenti SEA (3 anni). Venivano, altresì, confermate anche le assoluzioni nei confronti del direttore dell'aeroporto di Linate e del responsabile per gli scali milanesi, entrambi di ENAC. Al contrario si ritiene che nel caso di specie, ravvisare la pericolosità per la mancanza oggettiva delle garanzie di sicurezza, sia per l'assenza del *radar* di terra, quanto per la carenza di procedure e dispositivi azionabili in situazioni di scarsa visibilità, nonché a causa dell'insufficienza della segnaletica.

<sup>(229)</sup> Cfr. Cass. sez. III, 13 novembre 1997 n. 11234, in *Dir. trasp.* 1998, 745, con nota di V. R. CERVELLI, *Brevi osservazioni sulla navigazione «pericolosa»*.



adozione di misure tecniche di carattere preventivo idonee ad evitare il danno. L'accertamento condotto con riferimento a tale fattispecie, fondato sulla gravità dei danni verificatisi, viene svolto *ex post*, prendendo a riferimento, come elementi oggettivi, le misure di sicurezza<sup>(230)</sup>.

#### 5. Definizione di incidente in materia di inchieste tecniche marittime, aeronautiche e ferroviarie.

Risulta, ora, necessario stabilire la portata che assume il termine incidente rilevante ai fini dell'inchiesta e, di conseguenza, individuare in che modo vengano individuati i casi in cui sorge *ex lege* l'obbligo di condurre l'inchiesta tecnica.

Nel settore del trasporto marittimo, come già ricordato, l'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 («UNCLOS») stabilisce il diritto degli Stati costieri a indagare sulle cause di qualsiasi sinistro marittimo che avvenga nelle loro acque territoriali e possa costituire un rischio per la vita o l'ambiente, interessare le loro autorità di ricerca e di soccorso o incidere comunque sui loro interessi, disposizione da porre in correlazione con la già menzionata previsione di cui all'art. 94<sup>(231)</sup>. La regola I/21 della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1 novembre 1974 («SOLAS 74»), la Convenzione internazionale sulla linea di carico del 5 aprile 1966 e la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento da parte delle navi del 2 novembre 1973 stabiliscono che gli Stati di bandiera hanno la responsabilità di effettuare inchieste sui sinistri e di comunicare i relativi risultati all'Organizzazione marittima internazionale (IMO).

Il codice per l'attuazione degli strumenti obbligatori dell'IMO allegato alla risoluzione A.996 (25) dell'assemblea dell'IMO del 29 novembre 2007 ribadisce l'obbligo degli Stati di bandiera di assicurare lo svolgimento dell'attività di inchiesta da parte di inquirenti debitamente qualificati<sup>(232)</sup>.

Per quanto attiene al profilo definitorio, il codice IMO<sup>(233)</sup> individua nel «*sinistro marittimo*» qualsiasi evento da cui derivi la perdita di una vita umana o il grave ferimento di una persona, la perdita della nave o un grave danno che comprenda l'incendio, l'incaglio, la collisione ovvero il danno all'ambiente. Il «*sinistro molto grave*» comprende un evento che abbia causato la perdita della nave, la perdita di una vita umana o un grave inquinamento, mentre il «*sinistro grave*» si riferisce ad eventi che causano un danno tale da immobilizzare la nave, cagionare il ferimento di una persona, inquinare il mare<sup>(234)</sup>. Con il

---

<sup>(230)</sup> Nel caso in cui venga lamentata, dal soggetto leso, una potenziale compromissione del diritto alla salute in assenza di dati scientifici certi sulla lesività di una determinata attività, è necessario fornire la prova del danno e la sussistenza del nesso causale tra il comportamento ed l'evento lesivo. Nel caso in cui ciò non risulti possibile, viene precluso il ricorso all'art. 2050 c.c. Con riferimento alla rilevanza del conferire adeguato materiale probatorio con riferimento al nesso di causalità cfr. *ex multis* E. CARGNIEL, *Trombosi nel trasporto aereo: nesso di causalità e nozione di incidente*, in *Dir. trasp.* II, 2010, 453 - 472.

<sup>(231)</sup> Cfr. § 1.1 del presente capitolo.

<sup>(232)</sup> Cfr. considerando dal n. 4 al n. 7 dir. 2009/18/CE.

<sup>(233)</sup> Il codice IMO è stato adottato con risoluzione A.849 (20) dell'assemblea IMO del 27 novembre 1997.

<sup>(234)</sup> Cfr. la definizione contenuta nella circolare MSC-MEPC. 3/circ. 3 del comitato per la sicurezza marittima e del comitato per la protezione dell'ambiente marino dell'IMO del 18 dicembre 2008. «*Serious casualties are casualties to ships which do not qualify as very serious casualties and which involve a fire,*

termine «*incidente marittimo*» si identifica, infine, un evento in cui la nave o una persona corra il pericolo di perdersi o di subire un grave danno.

A livello europeo la dir. 2009/18/CE<sup>(235)</sup> impone agli Stati membri di provvedere affinché vengano svolti adeguati accertamenti tecnici in caso di sinistro molto grave che coinvolga navi battenti la loro bandiera, o che si verifichi in zona soggetta alla giurisdizione di uno di tali Stati o, comunque, incida su di un interesse rilevante dello Stato. Nel caso di sinistro meno grave o di inconveniente marittimo (intendendosi per tale un evento che non abbia superato la soglia del pericolo di danno o abbia cagionato perdite di lievissima entità), lo Stato avvia l'inchiesta esclusivamente nel caso in cui, da un primo accertamento sommario, emerga l'importanza dell'evento al fine di prevenire futuri incidenti, in considerazione del tipo di nave o della natura del carico trasportato o dell'importanza del fatto<sup>(236)</sup>.

Per quanto attiene alla normativa interna si rinvia a quanto esposto nel corso della trattazione<sup>(237)</sup> con riferimento ai profili definitivi, i quali recano riferimenti afferenti al dibattito dottrinale<sup>(238)</sup> sviluppatosi con riferimento all'individuazione del corretto ambito applicativo dell'art. 589 c. nav. Al fine del presente scopo prendiamo, pertanto, in analisi esclusivamente le disposizioni previste con riferimento alla recente fattispecie delle inchieste tecniche di sicurezza.

Nell'individuare il concetto di sinistro è da ultimo intervenuto il d. lg. 165/2011 che, all'art. 3 comma 2, effettua un espresso rinvio alle ricordate definizioni del codice IMO.

Con riferimento al settore aeronautico, la normativa internazionale in materia di inchieste, e, nello specifico, il già menzionato Annesso 13 ICAO<sup>(239)</sup> specifica che l'«*accident*»<sup>(240)</sup> comprende gli eventi associati all'esercizio di un aeromobile e verificatisi dalla fase dell'imbarco a quella dello sbarco, che determinano lesioni personali gravi o mortali, oppure seri danni all'aeromobile<sup>(241)</sup>.

---

*explosion, collision, grounding, contact, heavy weather damage, ice damage, hull cracking, or suspected hull defect, etc., resulting in: immobilization of main engines, extensive accommodation damage, severe structural damage, such as penetration of the hull under water, etc., rendering the ship unfit to proceed, or pollution (regardless of quantity); and/or a breakdown necessitating towage or shore assistance».*

<sup>(235)</sup> In GUUE n. L 131 del 28 maggio 2009.

<sup>(236)</sup> Cfr. art. 5 dir. cit.

<sup>(237)</sup> Si rinvia, pertanto, al capitolo III della presente trattazione.

<sup>(238)</sup> Cfr. T. TESTA, *Le inchieste*, cit., 20; F. A. QUERCI, *Le inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, tomo II, Milano, 1987, 2007 ss.; C. ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, in *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001, 9; D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in G. MANCUSO - N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006, 123 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *Sicurezza della navigazione*, in *Enc. dir.* XLII, 1990, 461; M. CAMMAROTO, *Le nozioni di sinistro, inconveniente ed incidente nella sicurezza marittima ed aeronautica*, in GIURETA, *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, VIII, Palermo, 2010, 355-365; C. INGRATOCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, VI, 1-61, Palermo, 2008, 1-62, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).

<sup>(239)</sup> Cfr. § 2.1 del presente capitolo.

<sup>(240)</sup> Cfr. Capitolo I Annesso 13 ICAO, per cui si rinvia a quanto più estesamente ricordato al capitolo II della presente.

<sup>(241)</sup> Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005.

Gli eventi che rientrano in tale fattispecie si distinguono dall'«*incident*», inteso come l'evento verificatosi a causa dell'impiego del mezzo che incide negativamente sulla sicurezza del trasporto aereo, arrecandone pregiudizio, pur senza aver determinato il verificarsi di eventi di danno <sup>(242)</sup>.

Nell'ambito del diritto comunitario risulta fondamentale la previsione di cui all'art. 3 della dir. 1994/56/CE <sup>(243)</sup>, poi sostituita dall'art. 2 del reg. (UE) 996/2010 <sup>(244)</sup> in cui viene data la definizione di incidente, in considerazione dell'intervenuta abrogazione della disciplina originariamente apportata dalla direttiva. L'art. 2 (riprendendo la definizione contenuta nell'Annesso 13) dispone che per «*accident*» debba intendersi quell'evento, associato all'impiego di un aeromobile, dal quale siano derivate «*lesioni gravi o mortali*» <sup>(245)</sup>, coincidenti con le ipotesi tassativamente previste dall'Allegato, oppure gravi danni all'aeromobile.

L'«*incident*» è, invece, l'evento di pericolo «*associato all'impiego dell'aeromobile*» e idoneo a pregiudicare o a mettere in pericolo la sicurezza delle operazioni.

Sia l'Annesso 13 quanto il regolamento <sup>(246)</sup> escludono dal loro ambito applicativo i danni cagionati da cause naturali o le lesioni provocate dallo stesso soggetto danneggiato o da «*altre persone*», oppure nel caso in cui le conseguenze dannose vengano riportate da passeggeri clandestini nascosti fuori dalle zone normalmente accessibili ai passeggeri e all'equipaggio.

Per quanto attiene alla normativa interna, l'art. 2, lett. a) e l) del d. lg. 66/1999, definisce «*l'incidente*» come quell'evento, associato all'impiego dell'aeromobile, nel quale, sotto il profilo delle conseguenze, una persona riporti lesioni gravi o mortali oppure l'aeromobile subisca un danno o un'avaria strutturale importante o sia scomparso o completamente inaccessibile <sup>(247)</sup>.

L'«*inconveniente*» viene definito come l'evento, diverso dall'incidente, associato all'impiego di un aeromobile, che pregiudichi o possa pregiudicare la sicurezza delle operazioni, mentre per «*inconveniente grave*» si intende un inconveniente le cui circostanze suggeriscano che è stato sfiorato l'incidente <sup>(248)</sup>.

L'incidente della navigazione aerea rilevante al fine delle inchieste tecniche è caratterizzato da tre elementi costitutivi: il verificarsi di un evento non previsto riferito al mezzo, in occasione dell'utilizzo dello stesso e che determini conseguenze negative per la sicurezza aerea (siano esse dannose o pericolose).

In conclusione, secondo la normativa interna, internazionale e comunitaria in materia di inchieste aeronautiche l'elemento che qualifica l'incidente o l'inconveniente aereo, da

---

<sup>(242)</sup> Infatti anche l'evento non dannoso è meritevole di attenzione ai fini dell'inchiesta in considerazione della suo potenziale effetto lesivo. La rilevanza conferita allo svolgimento dell'attività di inchiesta in relazione a eventi dannosi o pericolosi deriva dalla possibilità di acquisire dati tecnici di particolare interesse, nella valorizzazione della finalità preventiva.

<sup>(243)</sup> In GUUE n. L 319 del 12 dicembre 1994.

<sup>(244)</sup> In GUUE n. L 295 del 12 novembre 2010.

<sup>(245)</sup> Di analogo contenuto risultava essere l'art. 3 della dir. 1994/56/CE.

<sup>(246)</sup> Nel riprendere, comunque, quanto già statuito dalla dir. 1994/56/CE.

<sup>(247)</sup> Tale definizione, da un lato ricomprende qualsiasi fatto involontario, incolpevole, inaspettato, improvviso, idoneo a causare un danno.

<sup>(248)</sup> Cfr. art. 2, lett. m), casi dal n. 1 al n. 10, che reca un elenco di tipici casi di inconveniente.

cui deriva l'obbligo di condurre l'inchiesta, è costituito dall'idoneità dell'evento a pregiudicare o a mettere in pericolo la sicurezza della navigazione, in ragione dello scopo per cui sono stati previsti gli accertamenti tecnici, ossia la tutela della sicurezza della navigazione aerea in ottica preventiva.

Per quanto attiene il trasporto ferroviario, in ambito internazionale la Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) non prevede una specifica definizione del concetto di incidente e non reca alcuna menzione con riferimento all'attività di inchiesta tecnica ferroviaria.

Il titolo III, rubricato responsabilità, al capitolo I, disciplina la responsabilità della ferrovia in caso di morte e ferimento di viaggiatori. Nello specifico l'art. 26 statuisce che la ferrovia è responsabile dei danni derivanti dal decesso, dalla lesione o da qualsiasi altro pregiudizio all'integrità fisica o mentale del viaggiatore, purché causati da un incidente che sia in relazione con l'esercizio ferroviario e verificatisi durante la permanenza del viaggiatore nei veicoli ferroviari o al momento della salita o della discesa dal messo.

Vengono, poi, previste delle fattispecie di esonero dalla responsabilità. La prima si riferisce al caso in cui l'incidente sta stato causato da circostanze esterne all'esercizio che la ferrovia non avrebbe potuto evitare e alle cui conseguenze non poteva ovviare, nonostante l'adozione della diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie. Una seconda fattispecie esimente (la quale può determinare un esonero da responsabilità totale o parziale) fa riferimento all'incidente imputabile a colpa del viaggiatore o, comunque, non conforme alla ordinaria condotta richiesta ai viaggiatori. La terza ed ultima previsione di riferimento all'incidente imputabile al comportamento di un terzo che la ferrovia, nonostante abbia posto la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non avrebbe potuto evitare e alle cui conseguenze non avrebbe potuto ovviare, e, nel caso in cui ciò non sia sufficiente ad escludere la responsabilità della ferrovia, questa risponde nei limiti delle Regole uniformi (potendo, se del caso, promuovere un'azione di rivalsa nei confronti dei terzi responsabili) <sup>(249)</sup>.

Nella disciplina a livello comunitario la dir. 2004/49/CE, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie, successiva all'istituzione dell'Agenzia ferroviaria europea <sup>(250)</sup>, reca una serie di definizioni. Nello specifico, l'art. 3 contempla la fattispecie dell'«*incidente*», inteso quale evento improvviso indesiderato e non intenzionale (o specifica catena di tali eventi), tale da determinare conseguenze dannose. Nell'ambito degli incidenti vengono, poi, individuate diverse categorie, ossia, nello specifico: collisioni, deragliamenti, incidenti ai passaggi a livello, incidenti a persone causati da materiale rotabile in movimento, incendi e altro.

Viene, poi, precisato il concetto di «*incidente grave*», inteso come qualsiasi collisione ferroviaria o deragliamento di treni che determina la morte di almeno una persona o la lesione grave di cinque o più persone o seri danni al materiale rotabile, all'infrastruttura o all'ambiente. Nella fattispecie viene, poi, compreso qualsiasi analogo incidente, che abbia

---

<sup>(249)</sup> La ferrovia responsabile viene identificata in quella che ha l'esercizio della linea sulla quale si è verificato l'incidente e, nel caso in cui vi sia coesercizio della linea da parte di due ferrovie, ciascuna di queste è ritenuta responsabile.

<sup>(250)</sup> Istituita mediante reg. (CE) n. 881/2004, per cui si rinvia a quanto espresso al capitolo II.

evidenti ripercussioni sulla regolamentazione della sicurezza ferroviaria o sulla gestione della stessa. Viene, altresì, specificato come per «*seri danni*» vengano intesi quelli il cui costo totale può essere stimato immediatamente dall'organismo investigativo ad almeno 2 milioni di euro. Si fa, infine, menzione dell'«*inconveniente*» quale evento diverso da un incidente o da un incidente grave associato alla circolazione e tale da ripercuotersi sulla sicurezza dell'esercizio.

L'art. 19 della direttiva individua esplicitamente l'obbligo di indagine, ponendolo in capo all'organismo investigativo statale istituito da ciascuno Stato membro, esclusivamente nel caso di incidente grave, mentre negli altri casi si prevede la mera possibilità di effettuare l'inchiesta, in base a una serie di elementi discrezionali, quali la gravità dell'incidente o dell'inconveniente, l'individuazione di un nesso con altri incidenti e inconvenienti tali da poter essere considerati afferenti al sistema nel suo complesso, l'impatto dell'evento sulla sicurezza ferroviaria comunitaria e, infine, la valutazione delle richieste effettuate dai gestori dell'infrastruttura, delle imprese ferroviarie, dell'autorità preposta alla sicurezza e degli Stati membri.

Nel nostro ordinamento la dir. 2004/49/CE è stata attuata mediante il d. lg. 162/2007, il quale istituisce l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF) e l'organismo investigativo preposto all'attività di inchiesta tecnica ferroviaria, individuato nella Direzione generale delle inchieste ferroviarie (DGIF) <sup>(251)</sup>.

Nel rispetto delle disposizioni comunitarie, che prevedono un ente per la sicurezza ferroviaria indipendente dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale <sup>(252)</sup> e dalle imprese ferroviarie <sup>(253)</sup>, viene istituita l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), ente pubblico non economico, organo dell'Amministrazione dello Stato, sottoposto alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti <sup>(254)</sup>.

Per quanto attiene agli aspetti definatori, il citato testo normativo, nel definire il concetto di incidente, di incidente grave e di inconveniente, all'art. 3, riprende testualmente quanto statuito all'art. 3 della dir. 2004/49/CE.

Il testo normativo in commento prevede un'attività ispettiva attribuita all'ANSF e un'attività di inchiesta vera e propria conferita alla DGIF.

Con riferimento alla prima si evince come non sussista, in capo all'ANSF, un obbligo di indagine, bensì, come l'Agenzia abbia la «*facoltà di condurre le ispezioni e le indagini che dovesse ritenere necessarie per l'assolvimento dei propri compiti*» <sup>(255)</sup>.

La disciplina delle indagini sugli incidenti e inconvenienti viene prevista al capo V del provvedimento in commento, e, nello specifico, l'art. 18 prevede un obbligo di indagine posto in capo all'organismo investigativo nel caso in cui si verificano «*incidenti gravi*». Nelle altre ipotesi, ossia nel caso di «*incidenti ed inconvenienti che, in condizioni diverse, avrebbero potuto determinare incidenti gravi*», la DGIF è tenuta a valutare se dar corso

---

<sup>(251)</sup> Come si dirà al capitolo III della presente.

<sup>(252)</sup> In Italia ci si riferisce alla Rete ferroviaria italiana (RFI).

<sup>(253)</sup> Ivi compresa Trenitalia spa.

<sup>(254)</sup> I compiti istituzionali attribuiti all'ANSF sono i seguenti: regolamentazione tecnica, ammissioni tecniche di sistemi e sottosistemi, certificazione di sicurezza degli operatori ferroviari, verifica sulla corretta applicazione delle norme.

<sup>(255)</sup> Cfr. art. 5 comma 7.

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

all'investigazione o meno, nel rispetto di una serie di criteri che riprendono in modo pedissequo quelli individuati dalla dir. 2004/49/CE, quali la gravità dell'incidente o inconveniente, la valutazione in merito alla pertinenza dell'evento a una serie di incidenti o inconvenienti riferibili al sistema nel suo complesso, l'impatto dell'evento sulla sicurezza ferroviaria e le richieste dei gestori dell'infrastruttura, delle imprese ferroviarie, dell'Agenzia <sup>(256)</sup>.

---

<sup>(256)</sup> Per quanto attiene a un'analisi dettagliata della disciplina di riferimento si rinvia a quanto esposto nei capitoli II e III.



**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

## ***Capitolo II***

### **La tutela della «safety»: origini internazionali e comunitarie**

#### SOMMARIO:

Sezione I - *Trasporto marittimo*: - 1. Normativa internazionale in materia di sicurezza della navigazione e prospettive evolutive - 2. Il codice IMO di investigazione sui sinistri marittimi - 3. La sicurezza marittima e le problematiche ambientali- 4. L'istituzione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) - 5. La dir. 2009/18/CE e l'attività di inchiesta marittima di sicurezza.

Sezione II - *Trasporto aereo*: - 1. Il ruolo dell'ICAO in materia di sicurezza e l'Annesso 13 - 2. Il recepimento dell'Annesso 13 ICAO - 3. L'istituzione dell' Agenzia Europea della Sicurezza del Volo (EASA) - 4. La prima disciplina sulle inchieste aeronautiche - 5. Il reg. (UE) n. 996/2010: la nuova disciplina delle inchieste aeronautiche - 6. Oggetto, definizioni generali e ambito di applicazione - 7. Modalità di svolgimento dell'inchiesta tecnica di sicurezza - 8. Il diritto di partecipare all'inchiesta tecnica, comunicazione e protezione delle informazioni sensibili - 9. Atti conclusivi dell'inchiesta tecnica - 10. Cooperazione tra le autorità investigative per la sicurezza e oneri di informazione

Sezione III - *Trasporto ferroviario*: - 1. La disciplina internazionale in materia di trasporto ferroviario - 2. Adesione della Comunità europea alla COTIF - 3. La liberalizzazione del trasporto ferroviario – 4. L'Agenzia ferroviaria europea (ERA) - 5. La dir. 2004/49/CE modificata dalla dir. 2008/110/CE, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie - 6. Disciplina delle inchieste tecniche di sicurezza ferroviarie.

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

## *Capitolo – II -*

### **LA TUTELA DELLA «SAFETY»: ORIGINI INTERNAZIONALI E COMUNITARIE**

Sezione I: *Trasporto marittimo.*

#### 1. Normativa internazionale in materia di sicurezza della navigazione e prospettive evolutive.

Con riferimento alla sicurezza in mare risulta necessario fare riferimento agli aspetti della sicurezza della nave, alla sicurezza del carico, alla salvaguardia della vita in mare e alla tutela dell'ambiente marino.

Nel diritto internazionale <sup>(257)</sup>, il compito di coordinare le norme sulla salvaguardia della vita umana in mare è stato affidato all'IMO <sup>(258)</sup>, organismo che ha licenziato numerose normative in materia di sicurezza, tra cui la disciplina internazionale sulla sicurezza della navigazione <sup>(259)</sup> applicabile al mezzo nautico. A tale proposito risulta

---

<sup>(257)</sup> Sul punto si rinvia alle complete trattazioni: L. MICCICHÈ, *Le norma internazionali ed interne sulla sicurezza della navigazione marittima con particolare riferimento alle disposizioni relative al mezzo nautico*, E. FARACI, *La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione normativa comunitaria*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di) *La sicurezza nella navigazione: profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, 15 – 33, 35 - 49, Palermo, 2006, cui il presente scritto espressamente di riferisce.

<sup>(258)</sup> *International Maritime Organization* (IMO) è un'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite, istituita a seguito dell'adozione della Convenzione internazionale marittima di Ginevra del 1948, volta a promuovere la cooperazione marittima tra i Paesi membri e a garantire la sicurezza della navigazione e la protezione dell'ambiente marino. Ad essa aderiscono attualmente 170 Paesi membri ed ha sede a Londra. L'istituzione dell'IMO trae le sue origini dall'esigenza di regolare con *standard* internazionali il trasporto marittimo, un settore che copre il 90% dell'insieme del commercio internazionale. I gruppi tematici in cui si suddivide la normativa originata in ambito IMO sono: Sicurezza in mare, Inquinamento marino, Responsabilità e Risarcimenti, Altri oggetti e trattati dai seguenti comitati e sotto-comitati: *Maritime Safety Committee* (MSC), *The Marine Environment Protection Committee* (MEPC), *Legal Committee*, *Technical Co-operation Committee*, *Facilitation Committee* e *Sub-Committees*. L'Italia è uno dei principali Paesi in ambito internazionale per la consistenza della flotta mercantile (dodicesima al mondo) e contribuisce al funzionamento dell'IMO con una quota di oltre il 2% del bilancio dell'organizzazione. Nel corso della XXVII sessione dell'Assemblea Generale dell'organizzazione, tenutasi a Londra nel novembre 2011, l'Italia è stata confermata per acclamazione nella Categoria A del Consiglio (categoria dei 10 Paesi che forniscono, in ragione dell'importanza della flotta mercantile, grande impulso allo sviluppo del trasporto marittimo mondiale maggiormente evoluti nel settore dello *shipping*).

<sup>(259)</sup> Per ricordare le Convenzioni internazionali in tema di sicurezza della navigazione si veda G. CAMARDA, *Evoluzione della normativa internazionale e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 699 e G. CAMARDA, *Misure*

necessario ricordare la Convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare (cosiddetta SOLAS 1974/78 e successive modifiche) e la Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino da navi (cosiddetta MARPOL 1973/78 e successive modifiche) <sup>(260)</sup>.

La prima convenzione menzionata si riferisce agli aspetti relativi alla costruzione della nave, all'efficienza strutturale e funzionale, alla galleggiabilità, alle condizioni di stabilità, alla resistenza agli incendi e all'idoneità alla navigazione, mentre la seconda prevede l'introduzione di ulteriori obblighi nella costruzione di alcune categorie di navi e la conservazione di specifiche strumentazioni e documenti a bordo, emerge, pertanto, come le discipline debbano essere considerate in modo integrato <sup>(261)</sup>.

La successive innovazioni intervenute sulla Convenzione SOLAS 1974/78 e sulla Convenzione MARPOL 1973/78, di seguito ricordate, traggono la loro origine dalla necessità di valorizzare il principio di prevenzione e, nello specifico, la tempestività degli interventi nel caso in cui si verificano incidenti.

Il capitolo V e il capitolo XI della Convenzione SOLAS sono stati innovati dalla Risoluzione 1 <sup>(262)</sup>. Nello specifico, il primo, intitolato *Sicurezza della navigazione*, ha visto l'introduzione, alla Regola 19, § 2.4, di un nuovo calendario per l'installazione a bordo di uno strumento in grado di fornire automaticamente alle altre navi o alle autorità costiere informazioni riguardanti la nave stessa, l'*Automatic Information System* (AIS) sulle navi di portata lorda pari o superiore a 300 tonnellate e inferiore alle 50.000 tonnellate <sup>(263)</sup>.

Il nuovo capitolo XI (*Misure speciali per intensificare la sicurezza marittima*) prevede due regole di particolare importanza: la Regola 3 impone l'obbligo di marcare sulla nave, in modo permanente e in un luogo visibile ed accessibile, un numero d'identificazione, e la Regola 5 stabilisce come tutte le navi che effettuano viaggi

---

*preventive e di soccorso in tema di inquinamento del mare e sicurezza della navigazione*, in (a cura di ZANELLI) Atti del convegno di Santa Severina 14 -15 giugno 2002, Napoli, 2004, 99 ss.

<sup>(260)</sup> Ratificate dal nostro ordinamento rispettivamente con legge 313/ 1980 (il successivo protocollo del 17 febbraio 1978 con legge 488/1982) e con legge 662/1980 (il protocollo con legge 438/1982)

<sup>(261)</sup> Entrambe le Convenzioni individuano l'obbligatorietà di una determinata serie di certificati attestanti il rispetto di tutte le prescrizioni tecniche dalle stesse individuate. I certificati contenuti nell'Allegato 1 (certificato sicurezza costruzioni navi da carico, certificato ICOF, certificato COF, certificato ICOF GC, certificato COF GC, certificato IOPP, certificato IPPC) sono rilasciati per conto dell'amministrazione dall'organismo riconosciuto e autorizzato (*American Bureau of shipping*, *Bureau Veritas* e il RINA s.p.a.). Nell'Allegato 2 sono elencati i certificati rilasciati dall'amministrazione (c.d. rilascio diretto), per il tramite delle autorità marittime locali, per i quali l'amministrazione stessa affida i relativi compiti di ispezione e controllo ad un organismo riconosciuto (Certificato sicurezza passeggeri; certificato sicurezza dotazioni; certificato sicurezza HSC; autorizzazione all'esercizio HSC; dichiarazione di conformità al Codice ISM per le società di navigazione; certificato ISM per la nave; certificato di sicurezza radiofonica per navi da carico).

<sup>(262)</sup> Emanata il 12 dicembre 2002 dalla Conferenza diplomatica dell'IMO ed entrata in vigore il 1 luglio 2004.

<sup>(263)</sup> Il capitolo XI, recante misure per migliorare la sicurezza marittima, è stato integrato da due nuovi capitoli.

internazionali <sup>(264)</sup> devono essere dotate di un sistema idoneo a fornire un archivio storico delle informazioni relative alla nave, il *Continuos Synopsis Record* (CSR) <sup>(265)</sup>.

Con la Risoluzione 2 è stato, infine, elaborato l'*International Ship and Port facility Security Code* (ISPS), il quale è legato da una stretta relazione con il Capitolo XI-2 e il Codice ISPS sono legati da una stretta relazione.

Il Codice è distinto in due sezioni che recano disposizioni di natura cogente (Parte A) e raccomandazioni (Parte B), la prima parte nello specifico individua i requisiti obbligatori relativi alle disposizioni del capitolo XI-2, mentre la seconda contiene gli orientamenti di cui occorre tener conto per una migliore applicazione delle norme stesse.

Il punto 1 del preambolo del Codice ISPS sottolinea che gli emendamenti alla Convenzione SOLAS e l'adozione del Codice costituiscono un quadro internazionale che consente di coordinare navi e impianti portuali nella prevenzione di atti che rappresentino una minaccia per la sicurezza nel settore dei trasporti marittimi.

Le prescrizioni dirette a migliorare la sicurezza individuano una serie di «*requisiti funzionali*» <sup>(266)</sup> tra i quali, con riferimento specifico alla nave, rilevano gli obblighi di dotarsi di strumenti per dare l'allarme in caso di minaccia o di incidente di sicurezza <sup>(267)</sup>, di predisporre un piano di sicurezza <sup>(268)</sup> e di richiedere, in specifici casi, una dichiarazione di sicurezza.

La distinzione tra i livelli di sicurezza si basa sulla qualificazione del grado di rischio in base all'indice di probabilità che un incidente di sicurezza possa verificarsi. Nello specifico sono previsti tre livelli, il primo richiede che siano costantemente mantenute misure di sicurezza minime adeguate, il secondo prevede che vengano mantenute adeguate misure di sicurezza supplementari per un determinato periodo <sup>(269)</sup>, infine il terzo impone che vengano mantenute adeguate misure di sicurezza specifiche per il periodo limitato in cui un problema di sicurezza è probabile ed imminente <sup>(270)</sup>.

Con riferimento al piano di sicurezza, il processo di elaborazione e di aggiornamento viene preceduto dalla valutazione di sicurezza della nave affidata dall'agente di sicurezza

---

<sup>(264)</sup> Cui si applica il Capitolo I.

<sup>(265)</sup> Il CSR, redatto su un modello *standard* sviluppato dall'Organizzazione, deve essere tenuto a bordo della nave (anche quando la nave è trasferita ad una bandiera di un altro Stato o è venduta ad altro proprietario o un'altra compagnia si assume la responsabilità della gestione dell'esercizio della nave) e deve essere reso disponibile per l'ispezione in qualsiasi momento. La regola in oggetto non manca di elencare, al paragrafo 3, tutte le informazioni che il CSR deve contenere.

<sup>(266)</sup> Individuati nel paragrafo 1.3 del capitolo 1 del Codice.

<sup>(267)</sup> Il sistema di allarme di sicurezza consente di fornire a un'autorità competente, designata dall'amministrazione, il nome della società, l'identificazione della nave, la sua posizione, precisando che la sicurezza della nave è in pericolo, cfr. Regola 6 del cap. XI-2.

<sup>(268)</sup> Il piano di sicurezza della nave deve indicare tutte le misure richieste nei tre livelli di sicurezza, viene redatto da un organismo di sicurezza riconosciuto e approvato dall'amministrazione e diretto ad assicurare l'applicazione a bordo della nave di misure finalizzate a proteggere le persone a bordo, il carico, le unità di trasporto del carico e le provviste della nave dal rischio che si verifichi un problema di sicurezza, cfr. Capitolo 2, art. 2.1, § 4 del Codice ISPS.

<sup>(269)</sup> Come conseguenza di un incremento del rischio che si verifichi un problema di sicurezza.

<sup>(270)</sup> Anche in assenza di un obiettivo specifico.



della nave <sup>(271)</sup>, a persone ritenute competenti, o a un organismo di sicurezza riconosciuto <sup>(272)</sup>.

Dalle disposizioni contenute nel capitolo XI-2 e nel Codice ISPS, basate su un nuovo approccio degli operatori marittimi internazionali, che vede l'instaurazione di prassi collaborative e caratterizzate da un costante scambio di informazioni, emerge una nuova concezione della sicurezza marittima

Nell'analizzare la convenzione MARPOL 1973/78 e particolarmente le misure di prevenzione riferite al mezzo nautico, risulta necessario ricordare le Regole dell'Annesso I, che reca disposizioni relative alla prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi mediante analitiche prescrizioni relativamente alle caratteristiche costruttive delle petroliere e delle navi superiori ad un certo tonnellaggio, prevedendo che le medesime abbiano l'obbligo di dotarsi di apposite strutture atte alla conservazione a bordo dei residui di idrocarburi.

Successivamente, a seguito di decisioni IMO <sup>(273)</sup>, sono state adottate modifiche alla MARPOL <sup>(274)</sup>, cui è seguita la risoluzione del MEPC 111(50) <sup>(275)</sup>, che ha inciso sulla regola 13G e ha introdotto una nuova regola 13H <sup>(276)</sup>.

Gli emendamenti apportati dal MEPC alla regola 13G introducono un nuovo calendario per accelerare il cosiddetta *phase-out of single-hull oil tankers* <sup>(277)</sup>, allineando le scadenze IMO a quelle stabilite dalla Comunità europea con il noto reg. (CE) n. 417/2002 <sup>(278)</sup>, così come modificato dal reg. (CE) n. 1726/2003 <sup>(279)</sup> e dal reg. (CE) n. 2172/2004 <sup>(280)</sup>.

---

<sup>(271)</sup> L' Ufficiale di sicurezza della nave è la persona a bordo della nave che risponde al Comandante ed è designata dalla società come responsabile della sicurezza della nave e, in particolare, dell'attuazione e del rispetto del piano di sicurezza della nave e come collegamento con l'agente di sicurezza della società e con l'agente di sicurezza dell'impianto portuale (cap. 2, paragrafo 2.1.6 Codice ISPS).

<sup>(272)</sup> La valutazione comprende un'ispezione *in loco* e l'analisi di specifici elementi (indicati nel capitolo 8, paragrafo 8.4).

<sup>(273)</sup> Il 6 marzo 1992.

<sup>(274)</sup> Entrate in vigore il 6 luglio 1993.

<sup>(275)</sup> Del 4 dicembre 2003, le cui previsioni sono entrate in vigore il 5 aprile 2005.

<sup>(276)</sup> L'esigenza di innovazione è stata avvertita dopo l'ennesimo disastro marittimo, provocato dalla nave *Prestige*, che ha riaperto il dibattito internazionale e comunitario sulla sicurezza marittima, conducendo all'emanazione di nuovi strumenti normativi e/o alla revisione e all'aggiornamento di quelli già esistenti. Cfr. CALIGIORE, *Misure per garantire la sicurezza ambientale dei traffici marittimi dopo il naufragio della m/c Prestige*, in (a cura di L. MICCICHÈ – C. MONTEBELLO), *Atti del Convegno su La sicurezza in mare, interrogativi urgenti e proposte dopo il caso Prestige*, Palermo 2004, 17 e ss.

<sup>(277)</sup> La tecnologia del doppio scafo è stata ritenuta idonea a garantire che i traffici marittimi di sostanze pericolose si svolgano in condizioni di sicurezza. Cfr. DAGNINO, *La nuova normativa applicabile alle navi cisterna esistenti qualora venissero approvate dall'IMO le modifiche alla regola 13G della MARPOL 73/78*, in *Dir. mar.*, II, 2001, 853; BERLINGIERI, *Accelerazione del programma di «phasing out» delle navi cisterna a scafo singolo e limitazioni all'accesso*, in *Dir. mar.*, III, 2004, 1183.

<sup>(278)</sup> In tale ipotesi il maggior contributo innovativo è stato apportato dalla Comunità europea mediante il tempestivo aggiornamento dei cosiddetti pacchetti *Erika I* ed *Erika II*. Per quanto attiene all'evoluzione della normativa europea si rinvia al sito [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>(279)</sup> A seguito della risoluzione MEPC 111(50) il regolamento comunitario ha subito ulteriori modifiche con l'emanazione del regolamento (CE) 2172/2004 che ha consentito di aggiornare i rinvii all'Allegato I della convenzione MARPOL 73/78.

<sup>(280)</sup> Per cui a partire dal 2010 gli Stati possono impedire l'accesso ai loro porti alle unità a scafo singolo. Tuttavia, già dal 5 marzo 2005, non è più consentito il trasporto di combustibili pesanti su navi monoscafo e da quella data, per poter accedere ai porti, le navi a scafo singolo devono rispondere ai requisiti del *Condition Assessment Scheme*. Gli Stati hanno la facoltà di permettere alle navi non dotate di doppio scafo, appartenenti

La risoluzione del MEPC 111(50) del 4 dicembre 2003 ha, altresì, introdotto la nuova regola 13H che rafforza il quadro normativo in materia di sicurezza marittima stabilendo l'obbligatorietà del trasferimento degli oli pesanti su navi a doppio scafo <sup>(281)</sup> o di tecnologia equivalente.

La rilevanza delle disposizioni delle Convenzioni di origine internazionale ha determinato, in ambito comunitario, la consapevolezza della necessità di addivenire ad un'applicazione maggiormente efficace degli *standard* sulla sicurezza, agendo in conformità con le misure della Convenzione SOLAS, identificata come priorità assoluta per la Commissione <sup>(282)</sup>.

Ciò posto risulta evidente come dall'attuale normativa europea traspaia il suo carattere frammentario e non organico, fatto imputabile alla sua naturale formazione progressiva nel tempo in ragione della necessità di conferire attuazione ai vari strumenti di ideazione internazionale.

Nell'ambito della normativa comunitaria prevista in materia, una grande importanza viene rivestita dalla dir. 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(283)</sup> che introduce una regolamentazione volta ad assicurare un livello appropriato di sicurezza a bordo delle navi passeggeri, provvedimento, poi, emendato dalla dir. 2010/36/CE <sup>(284)</sup>, a fronte di modifiche apportate a taluni strumenti internazionali dell'IMO.

Con la finalità di effettuare un breve *excursus* volto a comprendere appieno l'articolazione delle disposizioni vigenti in ambito europea sulla sicurezza marittima risulta necessario menzionare alcuni provvedimenti, di cui, in primo luogo, il reg. (CE) n. 336/2006 <sup>(285)</sup> che ha assicurato la conformità all'*International Safety Management (ISM) Code* dell'IMO, rivolto alle navi in servizio regolare da e verso i porti dell'Unione Europea, nonché la dir. 1996/98/CE, modificata dalla dir. 2011/75/UE del 2 settembre 2011 <sup>(286)</sup>, che definisce gli aspetti afferenti alle ispezioni ed alle certificazioni degli equipaggiamenti di bordo.

Sempre con riferimento alla *safety* marittima è, altresì, necessario ricordare il regime introdotto dal *Port State Control (PSC)* sull'attività ispettiva nei confronti delle navi dei Paesi terzi e basato sulla dir. 2009/16/CE <sup>(287)</sup> (attuata con d. lg. 53/2011) che, nel riformulare la precedente disciplina, delinea i criteri comuni delle verifiche svolte dallo Stato di approdo. Con riferimento, poi, agli incidenti in mare, rileva la dir. 2002/59/CE,

---

alle categorie 2 e 3, di operare fino al 2015 o fino al raggiungimento del venticinquesimo anno d'età. Le navi a doppio scafo o di doppio fondo o doppio fianco potranno invece operare fino al venticinquesimo anno d'età anche dopo il 2015.

<sup>(281)</sup> Cfr. COMENALE PINTO, *Contro il rischio da inquinamento ambientale da idrocarburi: il doppio scafo*, in *Giust. civ.*, 2005, 161 ss.; CARBONE, *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento: sviluppi e prospettive*, in *Dir. mar.*, 2001, 956 ss.; SISTO, *La tendenza delle grandi imprese petrolifere alla dismissione delle flotte e le implicazioni dell'atomizzazione dell'armamento cisterniero*, in (a cura di ZANELLI) *Atti del convegno*, cit., 49.

<sup>(282)</sup> Dal 2010 la Commissione ha iniziato a condurre un'approfondita rivisitazione della specifica normativa.

<sup>(283)</sup> In GUUE del 25 giugno 2009 n. 163, la quale ha consolidato e codificato la precedente dir. 1998/18/CE.

<sup>(284)</sup> In GUUE del 29 giugno 2010 n. 162.

<sup>(285)</sup> In GUUE del 4 marzo 2006 n. 64.

<sup>(286)</sup> In GUUE 15 settembre 2011 n. 239.

<sup>(287)</sup> In GUUE del 28 maggio 2009 n. 131.

aggiornata dalla dir. 2009/17/CE del 23 aprile 2009 <sup>(288)</sup> (attuata con d. lg. 18/2011), che reca importanti innovazioni con riferimento all'istituzione di un sistema comunitario per il monitoraggio del traffico navale e d'informazione, prescrivendo un maggiore impiego dell'AIS (*Automatic Identification System*) e del VDR o *Black box* (*Voyage Data Recorder*) e l'inserimento di altre disposizioni peculiari sui sistemi LRIT (*Long Range Identification and Tracking*) e *Safeseanet*.

Di rilievo risulta essere anche il reg. (CE) n. 392/2009 (incluso nel terzo *Maritime Safety Package*), che, dettando norme in materia di responsabilità e di copertura assicurativa, incorpora le previsioni sostanziali del Protocollo della Convenzione di Atene <sup>(289)</sup>.

Da questo breve richiamo alle disposizioni vigenti emerge come sia auspicabile un intervento diretto al coordinamento della legislazione relativa alla *safety* marittima con riferimento a tutti i suoi aspetti, in particolare prendendo in considerazione le tematiche relative alla progettazione delle grandi imbarcazioni, alle procedure di registrazione ed evacuazione in caso d'incidente, all'addestramento degli equipaggi <sup>(290)</sup>.

Dall'analisi della normativa internazionale, comunitaria e nazionale sulla sicurezza della navigazione marittima riferita al mezzo nautico si evince come gli Stati siano costantemente impegnati <sup>(291)</sup> in una continua attività di adeguamento della normativa interna alle disposizioni sovraordinate, siano esse di natura internazionale o comunitaria <sup>(292)</sup>.

La finalità sottesa alle disposizioni previste in materia di sicurezza marittima è quella di prevedere interventi diretti a prevenire gli incidenti riservando una particolare attenzione all'imposizione di obblighi di costruzione e di dotazioni di bordo, la cui esistenza ed efficienza dovrebbe essere garantita dal rilascio di una serie di certificati riconosciuti a livello internazionale.

In tale ambito un ruolo fondamentale in relazione alla costante evoluzione delle disposizioni normative viene svolto grazie all'identificazione di possibili margini di miglioramento identificati a seguito delle analisi svolte con riferimento ai disastri marittimi verificatisi, la cui dinamica e le cui conseguenze possono evidenziare i limiti degli strumenti giuridici in vigore determinando, conseguentemente, una solerte attività di revisione, modifica e integrazione delle stesse norme.

## 2. Il codice IMO di investigazione sui sinistri marittimi.

In considerazione del fatto che l'attività di inchiesta tecnica assume una grande rilevanza nell'ambito della tutela della sicurezza marittima, in ambito internazionale è stato adottato

---

<sup>(288)</sup> In GUUE del 28 maggio 2009 n. 131.

<sup>(289)</sup> Mediante le due decisioni del Consiglio adottate il 12 dicembre 2011 è stata approvata l'adesione dell'Unione europea al Protocollo del 2002 alla Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio.

<sup>(290)</sup> Al riguardo si ricorda la dir. 2008/106/CE, relativa ai requisiti minimi di formazione per la gente di mare, attuata con d. lg. 136/2011.

<sup>(291)</sup> Analogamente a quanto avviene negli altri settori del diritto dei trasporti.

<sup>(292)</sup> In tale ambito un ruolo rilevante viene assunto dall'Unione europea, la quale ha anche la facoltà di emanare provvedimenti normativi *self-executing*, che non richiedono provvedimenti di attuazione.

dall'IMO il codice per l'investigazione sui sinistri e incidenti marittimi con la risoluzione A. 849(20) <sup>(293)</sup>, nell'intento di garantire un comune approccio nella conduzione delle indagini, promuovendo la cooperazione tra gli Stati <sup>(294)</sup>.

Il Codice IMO <sup>(295)</sup> individua i criteri per la classificazione della gravità dei sinistri, distinguendoli nelle differenziati nelle categorie di molto gravi, gravi e di minore rilevanza <sup>(296)</sup>, mentre le sue appendici recano le informazioni e la documentazione necessaria alla conduzione dell'inchiesta, le linee-guida da seguire nelle indagini, nonché la metodologia e le procedure consigliate per l'analisi delle informazioni <sup>(297)</sup>.

Per inchiesta di sicurezza (*marine casualty or incident safety investigation*) si intende uno specifico procedimento tenuto in pubblico o in sessione riservata e condotto ai fini della prevenzione degli incidenti e degli infortuni. Tale attività comprende la raccolta e l'analisi delle informazioni, l'accertamento delle circostanze e la determinazione delle cause e dei fattori contributivi, la deliberazione delle conclusioni e il rilascio di eventuali raccomandazioni.

Secondo le linee-guida riportate nell'allegato II al Codice, l'obiettivo di una inchiesta di sicurezza viene identificato nell'attività di prevenzione, svolta mediante l'identificazione di azioni correttive idonee allo scopo, diretta ad evitare il ripetersi o il verificarsi di eventi dannosi. Ciò posto, le linee-guida suggeriscono di sottoporre a indagine particolareggiata non soltanto gli incidenti gravi e molto gravi, ma anche tutti quelli di minore entità ma ritenuti rilevanti ai fini delle raccomandazioni, estendendone, così, l'ambito applicativo.

Da quanto esposto emerge con evidenza come lo scopo dell'inchiesta oggetto del codice IMO sia di carattere prettamente tecnico <sup>(298)</sup>, infatti l'obiettivo che si propone è quello di identificare le cause che hanno determinato l'incidente al fine di evitare che analoghi eventi si ripetano, svolgendo un'attività di carattere prettamente tecnico e natura amministrativa, dotata del carattere dell'autonomia e dell'indipendenza rispetto ad eventuali procedimenti di altra natura condotti con riferimento al medesimo evento <sup>(299)</sup>.

Per quanto attiene alla delimitazione dell'ambito applicativo, il codice di investigazione si applica nel caso in cui si verifichi un incidente di non lieve entità che coinvolga due Stati diversi, secondo le modalità previste dagli ordinamenti interessati.

---

<sup>(293)</sup> La risoluzione è un atto tipico dell'Assemblea dell'IMO che viene adottato a maggioranza, il cui contenuto non è vincolante.

<sup>(294)</sup> Il sistema normativo che introduce l'obbligo delle inchieste ai fini migliorativi delle norme in materia di sicurezza della navigazione è composto dalle seguenti norme: Regola I/21 SOLAS, artt. 8 e 12 MARPOL, art. 23 LL; art. 2(g) ILO 147.

<sup>(295)</sup> Per quanto attiene all'analisi della disciplina internazionale in materia di inchieste marittime, cfr. L. PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza nella navigazione: profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006, 91 – 120.

<sup>(296)</sup> Per i profili definitori si rinvia a quanto già esposto al capitolo I, § 6 della presente trattazione.

<sup>(297)</sup> Le linee-guida sono state aggiunte al Codice IMO (nell'appendice 2) dalla risoluzione A.884 (21).

<sup>(298)</sup> Carattere da cui deriva senza dubbio la necessità che tale attività debba essere condotta da personale dotato delle necessarie competenze tecniche, appositamente addestrato e completamente indipendente da chi conduce le inchieste per finalità giurisdizionali.

<sup>(299)</sup> Infatti ogni Stato conserva il pieno diritto di condurre le indagini necessarie ad individuare eventuali responsabilità civili e/o penali, attività che non possono, tuttavia, interferire con l'attività di inchiesta tecnica.

Nel caso in cui vi siano più Stati interessati alla medesima inchiesta, lo Stato che assume il compito di condurre l'attività è tenuto a garantire agli ispettori qualificati dell'altro Stato la partecipazione alle indagini conferendo loro i medesimi poteri attribuiti ai soggetti preposti allo svolgimento dell'attività di inchiesta nell'ordinamento di appartenenza<sup>(300)</sup>.

Qualora l'incidente si verifichi in alto mare lo Stato titolare dell'inchiesta viene identificato in quello di bandiera, fermo restando il diritto-dovere di cooperazione di altri Stati interessati<sup>(301)</sup>, detentori di un interesse sostanziale rispetto al sinistro, ai quali deve essere conferita la possibilità di prendere parte ai sopralluoghi e agli interrogatori, con la facoltà di produrre, a loro volta, prove e testimonianze.

Uno dei caratteri essenziali dell'inchiesta tecnica è la celerità nella conduzione delle attività, le quali debbono essere iniziate immediatamente dopo il sinistro, con la medesima priorità delle altre indagini, a tal fine ogni Stato è tenuto a garantire all'ispettore qualificato il pronto accesso a tutti i documenti e le informazioni ritenute necessarie, compresi i tracciati radar del VTS, i documenti relativi alla eventuale operazione di soccorso, e i dati VDR<sup>(302)</sup>.

La ricostruzione di un sinistro, al fine di corrispondere agli scopi individuati nel codice IMO di investigazione, dovrebbe seguire le fasi di: raccolta dei dati, da iniziare immediatamente, non appena si abbia notizia del sinistro; determinazione della sequenza degli avvenimenti e ricostruzione del nesso causale; identificazione delle azioni, condizioni, decisioni non sicure, per ciascuna delle quali procedere a ulteriori valutazioni per identificare la rilevanza del fattore umano ed individuazione del tipo di errore o di violazione eventualmente commesso, i fattori subordinati e la causa remota, nonché i potenziali problemi di sicurezza e sviluppo delle proposte per le azioni correttive, confluenti nelle raccomandazioni finali<sup>(303)</sup>.

L'appendice alla Risoluzione 849(20) IMO contiene anche una linea guida per l'ispettore incaricato di condurre l'inchiesta che, fermo restando le necessità particolari legate al tipo di incidente<sup>(304)</sup> dovrebbe condurre l'inchiesta esaminando e valutando, come minimo: dettagli e particolarità della nave, certificati e documenti della nave e dell'equipaggio, particolari del viaggio, compreso il tipo di carico a bordo e se possibile i dati forniti dal VDR, dettagli delle condizioni meteo-marine, ogni particolare dell'incidente, con particolare riguardo alle comunicazioni eseguite alle autorità ed ai centri SAR, il comportamento tenuto dall'equipaggio e gli eventi occorsi dopo l'incidente, dettagli e particolarità dei membri dell'equipaggio coinvolto.

---

<sup>(300)</sup> Nel caso in cui avvenga un incidente nelle acque territoriali di uno Stato diverso da quello di bandiera della nave, questo dovrebbe essere sempre informato e invitato a partecipare e a cooperare, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 94 della Convenzione di Montego Bay.

<sup>(301)</sup> Per Stati interessati ci si riferisce, a titolo esemplificativo, agli Stati costieri interessati dall'inquinamento ovvero lo Stato di cittadinanza dell'equipaggio o dei passeggeri.

<sup>(302)</sup> Per quanto attiene, poi, agli effetti sull'attività di navigazione, si evidenzia che, nel caso in cui la nave fosse ancora in stato di navigabilità, la sua attività non dovrebbe subire alcun indebito ritardo a causa dello svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica.

<sup>(303)</sup> Cfr. Ministero dei trasporti – Direzione Generale per il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne – Div- 4, *L'incidentalità nella navigazione marittima negli anni 2001-2010*, in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it).

<sup>(304)</sup> Incendio, incaglio, collisione, ecc.



Con riferimento agli aspetti inerenti alla qualificazione e alla competenza dei componenti l'organo investigativo, il Codice IMO specifica, inoltre, che l'investigatore esperto nelle inchieste sui sinistri marittimi è nella generalità dei casi il soggetto adatta a condurre le indagini, eccezione fatta con riferimento agli aspetti delle indagini più specialistiche, afferenti alle caratteristiche del fattore umano <sup>(305)</sup>.

Dopo le necessarie fasi di raccolta informazioni e di analisi, l'organo investigativo emette una relazione, redatta secondo lo schema allegato al Codice IMO, che contiene l'indicazione delle informazioni più rilevanti raccolte, la descrizione dell'incidente, le cause attive e latenti individuate e le raccomandazioni sulle azioni correttive da effettuare per prevenire il ripetersi di ulteriori eventi incidentali.

Per completezza si ricorda che la risoluzione A. 849(20) è stata modificata in seguito dalla risoluzione A. 861(20) del 27 novembre 1997 e dalla risoluzione A. 884(21) del 25 Novembre 1999, e dal Comitato per la sicurezza marittima dell'IMO dalla risoluzione MSC. 163(78) del 17 maggio 2004.

Con riferimento all'attività di inchiesta, le risoluzioni di aggiornamento e modifica del Codice IMO dispongono, tra l'altro, l'uso dei registratori dei dati di viaggio (*Voyage Data Recorder*, VDR). L'introduzione di questi dispositivi, prevista già dal regolamento SOLAS V/20 per le navi da passeggeri e le altre navi con oltre 3.000 tonnellate di stazza lorda costruite dopo il 1° luglio 2002, è stimata necessaria al fine di facilitare le indagini dopo i sinistri, infatti i dati forniti dal sistema di registrazione dei dati di viaggio e da altri dispositivi elettronici possono essere utilizzati sia per finalità di ricostruzione retrospettiva dell'evento, sia in via preventiva.

Il 14 maggio 2007 l'IMO ha pubblicato il Rapporto MSC 83/INF.2 *Consolidated text of the Guidelines for Formal Safety Assessment (FSA) for use in the IMO rule-making process (MSC/Circ.1023–MEPC/Circ.392)*, che contiene le linee guida da utilizzare nell'implementazione del *Formal Safety Assessment (FSA)*, una metodologia strutturata e sistematica delineata dal *Maritime Safety Committee* allo scopo di elevare il livello della

---

<sup>(305)</sup> Basti pensare all'ipotesi relativa alla conduzione di un'indagine su un infortunio marittimo, la quale dovrebbe essere indipendente e separata da qualsiasi altra forma di inchiesta. Con riferimento a tali aspetti l'IMO ha pubblicato la risoluzione MSC.255(84) del 16 maggio 2008 «*Adoption of the code of the international standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident (Casualty Investigation Code)*», il Rapporto finale della 16° sessione dei lavori del Sottocomitato *Flag State* (FSI 16/18 «*Report to the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee*» del 18 giugno 2008), e, nel dicembre 2008, la circolare MSC-MEPC.3/Circ.3 «*Casualty-related matters reports on marine casualties and incidents - Revised harmonized reporting procedures - Reports required under SOLAS regulation I/21 and MARPOL, articles 8 and 12*». La risoluzione MSC.255(84) contiene un insieme di regole da osservare da parte degli Stati membri come approccio comune da adottare nel condurre le inchieste di sicurezza sui sinistri e sugli infortuni marittimi. Il rapporto FSI 16/18 contiene diverse questioni relative alla sicurezza della navigazione marittima, tra cui un capitolo concernente le attività in corso nelle varie commissioni IMO nel settore degli incidenti e degli infortuni in mare, reca, altresì, una riflessione sul documento MEPC 53/INF.7 relativo agli incidenti indotti dal fattore fatica/sonno, a seguito di uno studio fornito dalla Amministrazione marittima svedese sulle collisioni e gli arenamenti, in cui il fattore fatica/sonno era stato identificato come principale fattore contributivo. Il 29 Novembre 2007 l'IMO ha emanato la risoluzione A.996(25) «*Code for the implementation of mandatory IMO instruments*» che elenca, tra l'altro, le abilità che devono essere possedute da chi effettua delle indagini di sicurezza e il ricorso anche ad esperti nelle tecniche di intervista, nella raccolta di prove e nella valutazione degli effetti prodotti dall'elemento umano.



sicurezza marittima, incluse la salvaguardia della vita umana e la protezione dell'ambiente marino <sup>(306)</sup>, proponendosi lo scopo di addivenire al miglioramento dell'apparato normativo dell'IMO <sup>(307)</sup>.

Al fine di perseguire lo scopo dichiarato è stata delineata una metodologia che si articola nei seguenti momenti: identificazione dei rischi, analisi dei rischi, opzioni di controllo dei rischi, valutazione costi-benefici e raccomandazioni.

### 3. La sicurezza marittima e le problematiche ambientali.

La tematica della sicurezza marittima è oggetto di particolare attenzione e viene posta in stretta correlazione con la tutela dell'ambiente <sup>(308)</sup>, a cui viene conferita una rilevanza primaria <sup>(309)</sup>.

Nell'ambito delle proprie competenze politiche e istituzionali, l'Unione europea <sup>(310)</sup> ha assunto un ruolo attivo in tale ambito, basti pensare alla dir. 1995/21/CE, poi abrogata dalla dir. 2009/16/CE <sup>(311)</sup>, sull'attuazione di norme internazionali relative alla prevenzione dell'inquinamento e alle condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi (controllo dello Stato di approdo), ai *pacchetti Erika I e II*, e, da ultimo, al terzo pacchetto sulla sicurezza marittima <sup>(312)</sup>, all'adozione del reg. (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, cui si affianca il reg. (CE) n. 884/2005 <sup>(313)</sup> della Commissione che istituisce procedure per lo svolgimento di ispezioni della Commissione nel settore della sicurezza marittima.

---

<sup>(306)</sup> La sempre maggiore interrelazione tra le discipline di carattere internazionale nel settore marittimo si propone lo scopo di rendere sempre più effettiva la tutela verso l'ambiente marino, pertanto anche l'attività di inchiesta tecnica può assumere un ruolo rilevante in tale ambito.

<sup>(307)</sup> Per quanto attiene a tali aspetti si rinvia a Ministero dei trasporti – Direzione Generale per il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne – Div- 4, *L'incidentalità nella navigazione marittima negli anni 2001-2010*, in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it), cui il presente paragrafo espressamente si riferisce.

<sup>(308)</sup> Ciò anche in considerazione dei gravi incidenti occorsi anche nelle acque dell'Unione europea e che hanno determinato disastrose conseguenze per l'ambiente marino e costiero circostante, sul punto cfr. M. GRIGIOLI, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, I, Milano, 1989; G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 699 ss.

<sup>(309)</sup> Per una elencazione degli incidenti maggiormente significativi si veda M. ARROYO, *Problemi giuridici relativi alla sicurezza della navigazione marittima (con particolare riferimento al caso Prestige)*, in *Dir. mar.*, 2003, 1193 ss., che ricorda, in ordine cronologico, *Torrey Canyon* del 1967, *Amoco Cádiz* del 1978, *Exxon Valdez* del 1989, *Heaven*, *Aegean Sea* del 1992, *Braer* del 1993, *Erika* del 1999 e *Prestige* del 2002.

<sup>(310)</sup> Per quanto attiene alla normativa comunitaria sulla sicurezza marittime il presente scritto fa espresso riferimento alla completa analisi svolta da E. FARACI, *La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione della normativa comunitaria*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Sicurezza della navigazione: profili di diritto interno, comunitario e internazionale*, Palermo, 2006, 35 – 49. Con riferimento a specifici aspetti oggetto di trattazione cfr. G. CAMARDA, *Quadro di sintesi*, C. MONTEBELLO, *Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security*, in G. MANCUSO – N. ROMANA, cit., 1 – 14, 75 – 90.

<sup>(311)</sup> In GUUE n. L 131 del 28 maggio 2009.

<sup>(312)</sup> Il quale contiene sette proposte legislative distribuite secondo due linee fondamentali, l'una diretta ad una migliore prevenzione degli incidenti e dell'inquinamento (rilascio delle bandiere europee, *Port State Control*, società di classificazione, monitoraggio del traffico marittimo), l'altra ad un più efficace trattamento delle conseguenze degli incidenti (inchieste sui sinistri, responsabilità e risarcimento dei danni in caso di incidente), cfr. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>(313)</sup> In GUUE n. 148 dell'11 giugno 2005.

Tra gli altri provvedimenti da ricordare in materia, è di rilievo il reg. (CE) n. 1406/2002, poi modificato dal reg. (CE) n. 724/2004<sup>(314)</sup> e dal reg. (CE) n. 1891/2006<sup>(315)</sup>, che ha istituito l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), o, ancora, l'adozione della dir. 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale<sup>(316)</sup> e della dir. 2005/35/CE<sup>(317)</sup> relativa all'inquinamento provocato dalle navi e l'introduzione di sanzioni per violazioni da ultimo modificata dalla dir. 2009/123/CE<sup>(318)</sup>, provvedimento collegato alla decisione quadro 2005/667/GAI del Consiglio del 12 luglio 2005<sup>(319)</sup> diretta a rafforzare il quadro sanzionatorio penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi.

Risulta, poi, necessario considerare anche le previsioni relative al mezzo nautico come la dir. 2009/21/CE<sup>(320)</sup> sulla qualità delle bandiere, il reg. (CE) n. 391/2009<sup>(321)</sup> e la dir. 2009/15/CE sulle regole comuni delle società di ispezione e vigilanza, la dir. 2009/16/CE sul controllo dei porti<sup>(322)</sup>, la dir. 2009/19/CE sul monitoraggio del traffico e, per quanto attiene alle norme di sicurezza per le navi da passeggeri, la dir. 2009/45/CE<sup>(323)</sup>.

Infine, per comprendere appieno la complessa articolazione dell'impianto giuridico dell'Unione europea previsto in materia di sicurezza marittima, il quale risulta molto articolato, è opportuno richiamare il reg. (CE) n. 336/2006<sup>(324)</sup>, che ha determinato l'obbligatorietà dell'implementazione degli aspetti afferenti alle ispezioni e alle certificazioni degli equipaggiamenti di bordo, assicurandone, al contempo, la conformità all'*International Safety Management (ISM) Code* dell'IMO, rivolto alle navi in servizio

---

<sup>(314)</sup> In GUUE n. L 129 del 29 aprile 2004.

<sup>(315)</sup> In GUUE n. L394 del 30 dicembre 2006.

<sup>(316)</sup> In GUUE n. L 96 del 27 aprile 2004.

<sup>(317)</sup> In GUUE n. L 255 del 30 settembre 2005.

<sup>(318)</sup> In GUUE n. L 280 del 29 ottobre 2009.

<sup>(319)</sup> Altre decisioni rilevanti, nella materia che ci occupa, assunte in sede comunitaria sono: decisione 2004/575/CE, Conclusione del protocollo della Convenzione di Barcellona per la protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento; Fondo per il risarcimento delle vittime dell'inquinamento da petroliere decisione 2004/246/CE Convenzione internazionale CLC del 1992 (Protocollo integrativo del 2003); decisione 2002/971/CE; firma e ratifica della convenzione «HNS» sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive; decisione 2002/868/CE, firma e ratifica della convenzione «Bunker oil» sulla responsabilità civile per i danni provocati dall'inquinamento provocato dal carburante delle navi; decisione 2000/2850/CE; quadro comunitario di cooperazione nel settore dell'inquinamento marino dovuto a cause accidentali decisione 1977/585/CE e Conclusione della Convenzione per la protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento e del Protocollo sulla prevenzione dall'inquinamento del mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e di aeromobili.

<sup>(320)</sup> In GUUE n. L 131 del 28 maggio 2009.

<sup>(321)</sup> In GUUE n. L 131 del 28 maggio 2009.

<sup>(322)</sup> Con riferimento a quanto previsto dalla ricordata direttiva sul controllo da parte dello Stato di approdo e, in particolare, riferendosi alla determinazione dell'efficienza delle compagnie, si può, da ultimo, ricordare il reg. (UE) n. 802/2010 (in GUUE n. L 241 del 14 settembre 2010), che disciplina le modalità di valutazione dell'efficienza delle compagnie.

<sup>(323)</sup> In GUUE n. L 163 del 25 giugno 2009. Tale direttiva consolida la precedente dir. 1998/18/CE, in considerazione delle sostanziali modifiche subite che hanno reso necessario la rifusione per ragioni di chiarezza.

<sup>(324)</sup> In GUUE n. L 64 del 4 marzo 2006.

regolare da e verso i porti dell'Unione europea, e, altresì, necessario riferirsi ai contenuti della dir. 1996/98/CE, modificata dalla dir. 2011/75/UE<sup>(325)</sup>.

Ai provvedimenti sin qui richiamati è, poi, necessario affiancare il regime introdotto dal *Port State Control* (PSC) con riferimento all'attività ispettiva nei confronti delle navi dei Paesi terzi e basato sulla dir. 2009/16/CE, attuata nel nostro ordinamento con d. lg. 53/2011 che delinea i criteri comuni delle verifiche svolte dallo Stato di approdo.

Infine, per quanto attiene al settore più strettamente correlato agli incidenti in mare, rileva la dir. 2002/59/CE, aggiornata dalla dir. 2009/17/CE del 23 aprile 2009<sup>(326)</sup> (attuata nell'ordinamento interno con d. lg. 18/2011), che reca rilevanti novità sull'istituzione di un sistema comunitario per il monitoraggio del traffico navale e d'informazione, prescrivendo un maggiore impiego dell'AIS (*Automatic Identification System*) e del VDR o *Black box* (*Voyage Data Recorder*) e l'inserimento di altre disposizioni peculiari sui sistemi LRIT (*Long Range Identification and Tracking*) e *Safeseanet*. Con riferimento alle norme tecniche che sono dettate con riguardo al mezzo tecnico, le convenzioni internazionali di maggiore interesse sono le già ricordate Convenzioni SOLAS e MARPOL<sup>(327)</sup>. Nell'ambito di tali disposizioni tecniche rileva l'obbligo di conversione delle petroliere monoscafo in doppio scafo<sup>(328)</sup> al fine di prevenire gli sversamenti in mare di idrocarburi.

Accanto alle norme tecniche sono state previste misure operative dirette ad evitare l'incaglio o l'urto delle navi durante la navigazione, basti pensare, in tal senso, agli schemi elaborati dall'IMO, secondo cui, nell'ambito delle zone ad alta densità di traffico marittimo, devono istituirsi rotte di sicurezza, creando corsie a senso unico ed in tal modo evitando i rischi di collisione, ovvero ancora l'utilizzo della tecnologia via satellite (GNSS) cui consegue una diminuzione dei rischi di sinistri derivati dalla navigazione<sup>(329)</sup>.

Come già osservato, anche l'Unione europea ha attribuito la dovuta rilevanza alla materia della tutela dall'inquinamento e dal danno ambientale in genere, probabilmente in ossequio all'Atto Unico europeo del 1985, in cui la materia ambientale è posta tra quelle più rilevanti nell'ambito dell'azione della Comunità europea, prevedendo, così, una serie di regolamenti e direttive.

Per quanto attiene alla normativa di origine comunitaria, è necessario menzionare la dir. 2004/35/CE<sup>(330)</sup>, diretta alla creazione di un sistema europeo di responsabilità per danni ambientali, e alla dir. 2005/35/CE<sup>(331)</sup>, poi modificata dalla dir. 2009/123/CE<sup>(332)</sup>, che ha, in linea di continuità con la precedente, lo scopo di armonizzare il sistema sanzionatorio per danni all'ambiente.

---

<sup>(325)</sup> In GUUE n. L 239 del 15 settembre 2011, recante la disciplina in materia di equipaggiamento marittimo.

<sup>(326)</sup> In GUUE n. L 131 del 28 maggio 2009.

<sup>(327)</sup> Per cui si rinvia alla trattazione effettuata al capitolo II, sez. I della presente trattazione.

<sup>(328)</sup> La risoluzione del MEPC del 4 dicembre 2003 (entrata in vigore il 5 aprile 2005) ha rielaborato il calendario per la dismissione delle petroliere monoscafo al fine di allineare le scadenze ivi previste a quelle fissate dalla Unione europea con il reg. (CE) n. 417/2002, così come modificato dai regolamenti (CE) 1276/2003 e 2172/2004.

<sup>(329)</sup> Cfr. ARROYO, *Problemi giuridici relativi alla sicurezza della navigazione marittima (con particolare riferimento al caso Prestige)*, in *Dir mar.*, IV, 2003, 1199.

<sup>(330)</sup> In GUUE n. L 143 del 30 aprile 2004.

<sup>(331)</sup> In GUUE n. L 255 del 30 settembre 2005.

<sup>(332)</sup> In GUUE n. L 280 del 27 ottobre 2009.

La dir. 1995/21/CE<sup>(333)</sup> che attua norme internazionali per la sicurezza delle navi e alla prevenzione dell'inquinamento per le navi che approdano nei porti comunitari, seguita dalle norme dell'IMO del luglio 1991 che prevedono per le navi cisterna un *double hull* (doppio scafo)<sup>(334)</sup>, previsioni che rientrano nell'ambito delle modifiche del primo annesso alla MARPOL, può essere considerata il primo atto di rilievo nell'ambito del percorso evolutivo della normativa comunitaria sulla sicurezza marittima e tutela dell'ambiente marittimo.

Nell'ambito dei provvedimenti è necessario ricordare anche la dir. 2002/84/CE<sup>(335)</sup> che ha modificato le direttive in materia di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi<sup>(336)</sup> nell'intento di fornire una migliore attuazione della legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima, protezione dell'ambiente marino e condizioni di vita e di lavoro delle navi. Tale direttiva è stata emanata in connessione con il reg. (CE) n. 2099/2002 che istituisce un comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi (comitato COSS)<sup>(337)</sup>.

Sempre nell'ambito della legislazione europea in materia di sicurezza del trasporto marittimo, va segnalata la dir. 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale<sup>(338)</sup>.

Per quanto attiene ai profili inerenti alla responsabilità per danni all'ambiente, si è ritenuto necessario individuare un unico sistema di responsabilità per i danni ambientali a livello europeo, prevedendone la risarcibilità. In risposta a tale esigenza è stata emanata la dir. 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e risarcimento del danno, provvedimento che istituisce un quadro per la responsabilità ambientale basato sul principio secondo il quale coloro che causano danni ambientali devono sopportarne i relativi costi<sup>(339)</sup>, garantendo, così, alle vittime di incidenti ambientali il diritto ad essere risarcite mediante organi giurisdizionali o amministrativi dello Stato sul cui territorio si trova la fonte d'inquinamento, a prescindere dalla loro cittadinanza, riuscendo in tal modo a tutelare gli interessi individuali.

---

<sup>(333)</sup> La dir. 1995/21/CE, attuata in Italia con d.m. 19 aprile 2000, n. 432, è stata successivamente modificata dalla dir. 2001/106/CE e dalla dir. 2002/84/CE.

<sup>(334)</sup> La previsione dell'obbligo di costruire le nuove navi destinate al trasporto di idrocarburi, ovvero di adeguare quelle già esistenti secondo scadenze temporali, dotandole di *double hull* trova la sua prima fonte nell'*Oil Pollution Act* americano del 1990. Tali previsioni hanno poi trovato parziale accoglimento in sede di riforma del primo annesso della Convenzione MARPOL nel 1992. Cfr. sul punto, L. SCHIANO DI PEPE, *La vicenda Sea Empress tra prevenzione e risarcimento dei danni all'ambiente marino*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 385 ss.

<sup>(335)</sup> In GUUE n. L 324 del 5 novembre 2002. Tale direttiva è stata attuata nel nostro ordinamento mediante il d. lg. 119/2005.

<sup>(336)</sup> Le direttive europee concernenti la sicurezza marittima e l'inquinamento marino modificate dalla dir. 2002/84/CE sono le seguenti: dir. 1995/21/CE, dir. 1996/98/CE, dir. 1997/70/CE, dir. 1998/19/CE, dir. 1998/41/CE, dir. 1999/35/CE, dir. 2000/59/CE, dir. 2001/96/CE.

<sup>(337)</sup> Per quanto attiene alle misure preventive riferite all'inquinamento marittimo cfr. G. TELLARINI, *Nuove misure di prevenzione dell'inquinamento marino*, in G. MANCUSO – N. ROMANA, cit., 185 – 208.

<sup>(338)</sup> Attuata in Italia con dal d. lg. 196/2005.

<sup>(339)</sup> Per una completa trattazione di tale principio risarcitorio si veda F. PALOMBINO, *Il significato del principio «chi inquina paga» nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, Milano, 2003, 871.

Il sistema introdotto con la dir. 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale <sup>(340)</sup> che prevede un regime generale di responsabilità oggettiva per le attività che presentano un rischio potenziale o reale per la salute umana e l'ambiente di cui all'Allegato III <sup>(341)</sup> e un regime speciale di responsabilità fondato sulla colpa per le attività professionali, diverse da quelle individuate nell'Allegato III, che provocano o potrebbero provocare danni alla biodiversità <sup>(342)</sup>.

Per quanto attiene all'ambito di applicazione, la dir. 2004/35/CE si riferisce ai danni ambientali cagionati dallo svolgimento di attività professionali potenzialmente pericolose e dannose per l'uomo e/o l'ambiente e di cui all'elenco contenuto nell'Allegato III, mentre non rientrano nel campo di applicazione della direttiva <sup>(343)</sup> i danni ambientali causati da rischi nucleari, inquinamento da idrocarburi, e trasporto di sostanze pericolose che ricadono nella sfera di applicazione delle convenzioni internazionali elencate negli Allegati IV e V della direttiva, a condizione che tali convenzioni internazionali siano in vigore nello Stato membro interessato dall'evento dannoso ed avuto riguardo al momento in cui quest'ultimo si è verificato.

La direttiva richiama espressamente alcune Convenzioni internazionali in materia di inquinamento da idrocarburi, nello specifico le Convenzioni del 1992 e del 2001 <sup>(344)</sup>, la Convenzione HNS del 1996 sulla responsabilità e l'indennizzo per i danni causati dal trasporto via mare di sostanze nocive e la Convenzione CRTD del 1989 sulla responsabilità civile per i danni causati durante il trasporto di materiali pericolosi su strada, ferrovia o battello di navigazione interna. In relazione alle ultime fonti citate emerge con evidenza come non sia previsto un correlato apparato sanzionatorio <sup>(345)</sup>, problematica alla quale la dir. 2005/35/CE conferisce un'adeguata risposta, venendo, così a bilanciare <sup>(346)</sup> le previsioni di cui alla già citata dir. 2004/35/CE <sup>(347)</sup>.

Una sintesi delle misure che la Comunità dovrebbe imporre agli Stati membri al fine di prevenire l'inquinamento marino, si può rinvenire nell'insieme dei *considerando* che

---

<sup>(340)</sup> Attuata nel nostro ordinamento mediante il d. lg. 202/2007.

<sup>(341)</sup> A titolo esemplificativo: scarichi ed immissioni nell'acqua o nell'aria di sostanze pericolose; produzione recupero, riciclo, immagazzinamento, trasporto e messa in discarica di rifiuti pericolosi o di altro tipo; biotecnologie e trasporto di sostanze pericolose.

<sup>(342)</sup> Il testo della direttiva assume estrema rilevanza nel quadro della politica ambientale dell'Unione europea e rappresenta la tappa finale del cammino inaugurato negli anni novanta con la Convenzione di Lugano del 1993 sulla responsabilità civile per danno ambientale prodotto da attività pericolose, poi proseguito nel *Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente* del 1993 e con il *Libro Bianco sulla responsabilità per danno ambientale* del 9 febbraio 2000. Il testo della Convenzione di Lugano del 1993 sulla responsabilità civile per danno ambientale prodotto da attività pericolose è reperibile sul sito [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int); il Libro Verde COM (93) 47 def. del 14 maggio 1993 in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) e il Libro Bianco COM (2000) 66 def. del 9 febbraio 2000, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(343)</sup> Cfr. art. 4 § 2.4.

<sup>(344)</sup> Il riferimento è alle convenzioni CLK e IOPC Fund del 1992, nonché alla *International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damages* del 2001.

<sup>(345)</sup> Cfr. FERRERI, *La direttiva n. 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Dir. comm. sc. int.*, 2005, 337 ss.

<sup>(346)</sup> Infatti, qualora così non fosse, si giungerebbe al paradosso di avvantaggiare le navi non conformi agli *standards* che beneficerebbero dei vantaggi economici conseguiti, in termini di risparmio di spesa, rispetto ai soggetti marittimi in linea con le medesime prescrizioni e *standards*.

<sup>(347)</sup> Per cui si rinvia a quanto già osservato al capitolo II, sezione I, della presente trattazione.



precedono la posizione comune n. 3/2005/CE<sup>(348)</sup> definita dal Consiglio il 7 ottobre 2004 in vista dell'adozione della dir. 2005/35/CE del Parlamento europeo. Si evidenzia l'esigenza di pervenire a un'armonizzazione delle norme pratiche in tema di scarico delle sostanze inquinanti effettuate da navi contenute nella MARPOL a livello dei vari Stati membri, facendo, in particolare, riferimento alle sanzioni applicabili allo scarico di sostanze inquinanti per mare. Si afferma l'esigenza di predisporre un efficace apparato sanzionatorio, che garantisca un nesso tra la responsabilità dei soggetti coinvolti nel trasporto di sostanze inquinanti e l'applicazione delle correlate sanzioni. Per quanto attiene, poi, alle norme tecniche previste sulla sicurezza del mezzo nautico, non vengono dettate direttamente disposizioni tecniche o norme atte a garantire una costante osservazione del funzionamento della nave in linea con le procedure antinquinamento in quanto si opera un rinvio alle specifiche norme contenute sul punto nella MARPOL. L'obiettivo primario della direttiva è, infatti, quello di recepire nell'ordinamento comunitario la normativa internazionale contenuta nella Convenzione MARPOL, prevedendo che le violazioni delle norme sugli scarichi vengano fatte rientrare nella fattispecie penale dei reati di inquinamento, prevedendo, altresì, norme armonizzate per la loro esecuzione.

Alla dir. 2005/35/CE viene affiancata la decisione quadro 2005/667/GAI del Consiglio del 12 luglio 2005<sup>(349)</sup>, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi<sup>(350)</sup>.

In tale ambito si colloca la dir. 2008/56/CE<sup>(351)</sup> che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino, che trae la sua origine nell'ambito del VI Piano d'Azione, il cui scopo è il raggiungimento di un adeguato sistema per la protezione e conservazione dell'ambiente marino europeo, determinando un ambito all'interno del quale gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire o mantenere un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020. Sempre con riferimento a tale aspetto è necessario ricordare la decisione quadro 2003/80/GAI, provvedimento che ha definito una serie di reati contro l'ambiente<sup>(352)</sup>.

---

<sup>(348)</sup> La posizione comune n. 3/2005 relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per la violazione (con annessa motivazione) è rinvenibile in GUUE n. C 25 E 29 del 1 febbraio 2005.

<sup>(349)</sup> Tale decisione rappresenta lo strumento attraverso cui imporre ai vari Stati membri l'introduzione di norme sanzionatorie adeguate in presenza di reati inquinanti ai sensi della dir. 2005/35/CE, e in particolare, stante la natura della condotta, invitando gli Stati a prevedere sanzioni applicabili alle persone giuridiche.

<sup>(350)</sup> Tale decisione quadro si propone lo scopo di riaffermare la centralità della lotta contro l'inquinamento provocato dalle navi, nell'intento di individuare le misure necessarie a impedire che vengano cagionati danni ambientali. Viene, altresì, segnalata l'opportunità di procedere ad un ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, obiettivo che l'Unione europea ha inteso promuovere e favorire da un lato con l'emanazione della dir. 2005/35/CE, e dall'altro con la decisione 2005/667/GAI.

<sup>(351)</sup> In GUUE n. L 164 del 25 giugno 2008.

<sup>(352)</sup> Cfr. [www.europa.eu/legislation\\_summaries.it](http://www.europa.eu/legislation_summaries.it). A livello comunitario ci sono pochi strumenti per imporre l'applicazione della stessa norma penale negli Stati membri, infatti laddove gli Stati, a titolo esemplificativo, decidessero di ignorare le disposizioni in materia penale dettate dalla Comunità questa sarebbe impossibilitata *ex lege* ad imporne l'osservanza non essendo individuata dal diritto comunitario la tipicità del reato in quanto non direttamente investita di una competenza sostanziale rispetto alla materia di rango penale. Potrebbe solo eccepirsi l'opportunità di affidarsi ai provvedimenti nazionali e regionali, contemplati nel ordinamento giuridico di riferimento. Per osservazioni maggiormente dettagliate in argomento si rinvia a: P. VINCI, *Normativa nazionale ed europea in materia di tutela dell'ambiente marino*, 3 febbraio 2011, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).



La breve analisi della normativa internazionale e comunitaria dimostra come il quadro legislativo sia ricco di previsioni normative dedicate alla sicurezza marittima, le quali vengono necessariamente a porsi in stretta correlazione con le disposizioni previste al fine di tutelare l'ambiente marino.

Si evince, pertanto, come l'esigenza avvertita da tale settore non sia quella di redigere ulteriori norme tecniche di dettaglio <sup>(353)</sup>, ma sia necessario ottenere l'attuazione di quanto già previsto.

L'altra esigenza particolarmente avvertita è quella relativa alla necessità che il complesso e articolato quadro normativo esaminato raggiunga un sufficiente grado di uniformità <sup>(354)</sup> nell'ambito dei vari Stati, al fine di assicurare un'omogenea esecuzione nell'ambito dei vari ordinamenti interni, per cui deve necessariamente seguire un severo controllo riferito alla fase dell'attuazione <sup>(355)</sup>.

La rinnovata attenzione verso le problematiche afferenti la sicurezza marittima, è stata caratterizzata sia dalla ricerca di adeguate soluzioni di carattere risarcitorio, riferendosi in particolare alle Convenzioni di Bruxelles CLC del 1969 e FUND del 1971 <sup>(356)</sup>, sia nell'ottica preventiva che caratterizza la Convenzione MARPOL 73/78.

#### 4. L'istituzione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA).

L'attenzione della comunità europea verso il conferimento di adeguata tutela della sicurezza marittima e dell'ambiente marino è stata acuita anche dal verificarsi di una serie di incidenti, tra cui si ricorda il naufragio della nave *Erika* <sup>(357)</sup>, evento a fronte del quale la Commissione europea ha adottato una «*Comunicazione in materia di sicurezza marittima del trasporto di idrocarburi*» <sup>(358)</sup>, nella quale ha proposto una serie di azioni <sup>(359)</sup>. Le prime misure (cosiddetto pacchetto *Erika I*) si riferiscono ad atti normativi riferiti alle petroliere e alle navi adibite al trasporto di sostanze inquinanti. La dir. 105/2001/CE <sup>(360)</sup> ha introdotto un sistema di disposizioni e norme comuni per il riconoscimento delle società

---

<sup>(353)</sup> Numerose sono, infatti, le previsioni di tale tipo contenute nella SOLAS nella MARPOL e negli schemi predisposti dall'IMO.

<sup>(354)</sup> Esigenza che è stata trasposta nel *White Paper 2011 (Tabella di Marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile)*, cfr. COM (2011) 144 def.

<sup>(355)</sup> Per una completa trattazione sul punto si rinvia a E. FARACI, *La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione della normativa comunitaria*, in *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006, 35 ss.

<sup>(356)</sup> La prima, acronimo di *Civil Liability Convention* è l'*International Convention on civil Liability for oil Pollution Damage* del 29 novembre 1969, in vigore dal 19 giugno 1975; la seconda acronimo di *Fund for Compensation for oil Pollution Damage*, del 18 dicembre 1971, in vigore dal 16 ottobre 1978.

<sup>(357)</sup> Il naufragio della petroliera maltese *Erika*, partita da Dunkerque e diretta a Livorno, avvenuto nel dicembre 1999 alla distanza di 40 miglia a sud della punta della Bretagna, determinò il riversamento in mare più di 10.000 tonnellate di olio pesante lungo centinaia di chilometri su un litorale di rinomato valore naturalistico, con conseguenze catastrofiche per l'economia e per l'ambiente costiero. Le fasi del naufragio possono leggersi nell'allegato 1-A della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 21 marzo 2000 (COM (2000) 142 def.).

<sup>(358)</sup> Il 21 marzo 2000, cfr. COM (2000)142 def.

<sup>(359)</sup> Alcune di queste suscettibili di immediata applicazione e altre recanti previsioni a lungo termine.

<sup>(360)</sup> Cfr. M. COMENALE PINTO, *La responsabilità delle società di classificazione delle navi*, in *Dir. mar.* 2003, 4 ss.

delegate dagli Stati membri al controllo sulle navi <sup>(361)</sup>, la dir. 2001/106/CE <sup>(362)</sup>, è diretta a garantirne una più efficace applicazione, rendendo obbligatoria l'ispezione per alcune categorie di navi, considerate a rischio <sup>(363)</sup> e negando l'accesso nei porti dell'Unione alle navi in stato di fermo ed iscritte in una «*lista nera*» periodicamente aggiornata <sup>(364)</sup> dalla Commissione. Infine, il reg. (CE) n. 417/2000, poi modificato dal reg. (CE) n. 1726/2003 <sup>(365)</sup>, è volto ad accelerare la sostituzione delle petroliere monoscafo con quelle a doppio scafo <sup>(366)</sup>.

I successivi interventi hanno determinato l'adozione di altre norme, comprese nel cosiddetto pacchetto *Erika II* <sup>(367)</sup>, che comprende tre proposte di atti normativi volti a tutelare le acque europee, mediante l'adozione di misure dirette al contenimento dei rischi e azioni mirate alla salvaguardia dell'ecosistema, sempre più esposto ai danni provocati dall'immissione di sostanze nocive per l'ambiente <sup>(368)</sup>.

Viene, quindi, adottata la dir. 2002/59/CE, che istituisce un sistema comunitario di monitoraggio e informazione sul traffico marittimo disponendo una dotazione di strumenti idonei allo scopo.

Mediante il reg. (CE) n. 1406/2002 <sup>(369)</sup>, viene istituita l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (*European Maritime Safety Agency*, EMSA) <sup>(370)</sup>, ente specializzato <sup>(371)</sup> della Comunità.

---

<sup>(361)</sup> In GUUE n. L. 238 del 5 settembre 2002. Gli emendamenti apportati dalla direttiva 2001/105/CE hanno perfezionato il regime di riconoscimento delle società di classificazione ed intensificato i controlli sull'attività svolta da queste, con particolare attenzione alla materia della sicurezza e della prevenzione dall'inquinamento.

<sup>(362)</sup> La dir. 2001/106/CE modifica la dir. 1995/21/CE, relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo).

<sup>(363)</sup> Secondo l'Allegato V della direttiva stessa sono considerate tali le petroliere cui mancano 5 anni (o meno) dal disarmo, le gasiere e le chimichiere di età superiore a 10 anni a decorrere dalla data di costruzione, le portarinfuse di età superiore a 10 anni e talune navi passeggeri.

<sup>(364)</sup> Cfr. AA.VV. (a cura di CICIRIELLO), *La protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento*, in *Atti della Tavola Rotonda di Napoli*, del 23 gennaio 2003, Napoli, 2003, 281.

<sup>(365)</sup> In GUUE n. L 249/1 del 1 ottobre 2003.

<sup>(366)</sup> Per una completa trattazione si rinvia a A. MARINO, *Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in *Studi in memoria di Elio Fanara* (a cura di LA TORRE U. – MOSCHELLA G. – PELLEGRINO F. – RIZZO M. P. – VERMIGLIO G.), Milano, I, 2006, 277 – 297, nonché in *Riv. dir. trasp. amb.* III, 2005, [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it), cui il presente scritto fa riferimento espresso.

<sup>(367)</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 6 dicembre 2000 (COM (2000) 802 def.). Sui pacchetti *Erika I* ed *Erika II*, si veda, tra gli altri, E. FANARA, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Atti del convegno di Acireale (27-31 agosto 2001), Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti*, in *Collana ricerche del CUST*, vol. 20, Messina, 2001, 9 ss.; AA.VV. (a cura di CICIRIELLO), *La protezione del mare Mediterraneo*, cit., 281 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti. Aspetti della navigazione marittima ed aerea*, in AA.VV. (a cura di XERRI), *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, Cagliari (ISDT), 2004, 99 ss.

<sup>(368)</sup> Per quanto attiene, poi, alle altre due proposte di regolamento, l'una mira ad integrare il sistema internazionale esistente mediante la creazione di un fondo di risarcimento supplementare per l'inquinamento da idrocarburi nelle acque europee mentre l'altra prevede l'istituzione di un nuovo organismo comunitario. Cfr. M. COMENALE PINTO, *Il meccanismo dei fondi e la proposta di istituzione di un fondo europeo di terzo livello*, in AA.VV. (a cura di ZANELLI), *Inquinamento del mare e sicurezza della navigazione*, Atti del Convegno di Santa Severina, 14-15 giugno 2002, Napoli, 2004, 125 ss.

<sup>(369)</sup> Come modificato dal reg. (CE) n. 1644/2003, dal reg. (CE) n. 724/2004 e dal reg. (CE) n. 1891/2006.

Dalla lettura del primo articolo del regolamento, si evidenzia come l'obiettivo dell'EMSA <sup>(372)</sup> sia il perseguimento di un «*livello elevato, uniforme ed efficace di sicurezza marittima, di protezione marittima, [...] di prevenzione dell'inquinamento e di intervento contro l'inquinamento causato dalle navi nella comunità*», facendo, pertanto, riferimento alla tutela della *safety*, intesa come attività di prevenzione da sinistri o eventi di pericolo che prescindono da ogni volizione o prevedibilità.

L'Agenzia, al fine di raggiungere gli obiettivi assegnati, assiste la Commissione nell'efficace attuazione, in tutto il territorio comunitario, della legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima, protezione marittima, prevenzione dell'inquinamento e interventi contro l'inquinamento causato dalle navi <sup>(373)</sup>.

In particolare, l'Agenzia controlla il funzionamento complessivo del regime comunitario di controllo dello Stato di approdo, compreso lo svolgimento di visite presso gli Stati membri, e suggerisce alla Commissione qualsiasi possibile miglioramento in tale settore; fornisce alla Commissione l'assistenza tecnica necessaria per partecipare ai lavori degli organismi tecnici del *Paris MoU* <sup>(374)</sup> relativo al controllo delle navi da parte dello Stato di approdo. Presta, altresì, la sua assistenza alla Commissione nella realizzazione di qualsiasi altro compito assegnato in materia di sicurezza marittima, prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi e predisposizione di interventi in tale ambito, in particolare con riferimento alla disciplina relativa alle società di classificazione, alla sicurezza delle navi passeggeri, nonché quella relativa alla sicurezza, alla formazione, alla certificazione e al servizio di guardia degli equipaggi delle navi <sup>(375)</sup>.

Un'altra rilevante funzione svolta dell'EMSA è quella diretta a fornire assistenza tecnica alla Commissione nello svolgimento delle funzioni ispettive assegnate ai sensi dell'art. 9.4 del reg. (CE) n. 725/2004 sul miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali <sup>(376)</sup>.

Nello specifico, l'EMSA è incaricata di assistere la Commissione nell'aggiornamento, nello sviluppo e nell'efficace attuazione della legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima, prevenzione dell'inquinamento e risposta all'inquinamento provocato dalle navi, a tal fine collabora con gli Stati membri per

---

<sup>(370)</sup> Per una completa trattazione sull'EMSA si rinvia a A. MARINO, *Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in *Studi in memoria di Elio Fanara* (a cura di U. LA TORRE– G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO), Milano, I, 2006, 277 – 297, nonché in *Riv. dir. trasp. amb.* III, 2005, [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).

<sup>(371)</sup> L'EMSA è un organismo dotato di personalità giuridica.

<sup>(372)</sup> Cfr. art. 1 reg. cit.

<sup>(373)</sup> Se è necessario l'EMSA assiste la Commissione nei lavori preparatori per aggiornare e sviluppare la legislazione comunitaria in materia di sicurezza e di protezione marittima, di prevenzione dell'inquinamento e di intervento in caso di inquinamento causato dalle navi, con particolare riguardo all'evoluzione della relativa normativa internazionale.

<sup>(374)</sup> Per cui si rimanda a quanto già esposto al capitolo I della presente trattazione.

<sup>(375)</sup> L'Agenzia estende la sua analisi anche alla verifica della conformità, da parte dei paesi terzi, alle disposizioni della convenzione internazionale del 1978 recante le norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti e ai servizi di guardia (Convenzione STCW) e delle misure adottate per la prevenzione delle frodi in relazione ai certificati di abilitazione.

<sup>(376)</sup> L'assistenza dell'Agenzia alla Commissione è limitata alle navi e alle pertinenti compagnie e agli organismi di sicurezza riconosciuti autorizzati ad effettuare alcune attività in materia di sicurezza in tale contesto.

organizzare, se necessario, attività di formazione in materia e fornisce loro adeguata assistenza tecnica nell'attuazione della legislazione europea.

Le viene, altresì, attribuito il compito di fornire alla Commissione e ai Paesi dell'Unione europea informazioni e dati materia di sicurezza marittima <sup>(377)</sup> oggettivi, attendibili e comparabili.

All'Agenzia spetta, dunque, il compito di coordinare le strutture esistenti a livello nazionale e in ambito comunitario, per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati ambientali al fine di identificare i profili di criticità, effettuare il monitoraggio, la comunicazione dei dati.

Un'altra funzione di rilievo è, infine, quella diretta a favorire la cooperazione tra Stati membri e Commissione nell'elaborazione di una metodologia comune di indagine sugli incidenti marittimi conforme ai principi riconosciuti a livello internazionale <sup>(378)</sup>, mediante il sostegno agli Stati membri nelle attività correlate alle indagini relative sugli incidenti marittimi gravi e all'analisi dei rapporti esistenti sugli accertamenti relativi ad incidenti <sup>(379)</sup>.

Per quanto attiene alla struttura dell'EMSA, il consiglio di amministrazione, il cui mandato è di cinque anni rinnovabile una volta, è composto di un rappresentante di ciascun Paese comunitario, di quattro rappresentanti della Commissione e di quattro professionisti dei settori più interessati, eletti dalla Commissione, che non hanno diritto di voto.

Il direttore esecutivo, nominato dal consiglio di amministrazione per un mandato di cinque anni (rinnovabile una volta), è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni, fatte salve le competenze rispettive della Commissione e del consiglio di amministrazione, provvede ad esercitare le funzioni di amministratore dell'Agenzia e, in quanto tale, è incaricato di elaborare il bilancio preventivo ed esecutivo e il programma di lavoro ed è competente per qualsiasi questione riguardante l'organico.

Come osservato da autorevole dottrina <sup>(380)</sup> si è, altresì, cercato di raggiungere l'auspicato obiettivo del rafforzamento della sicurezza assicurandone l'uniformità mediante il recepimento, nell'ambito della disciplina relativa alla sicurezza marittima, del diritto comunitario riferito alle misure internazionali previste per contrastare le azioni illecite intenzionali <sup>(381)</sup>.

In questo contesto è stato approvato il reg. (CE) n. 724/2004 <sup>(382)</sup> che modifica il precedente reg. (CE) n. 1406/2002 e introduce importanti novità in tema di *security* e di

---

<sup>(377)</sup> Tutto ciò grazie al rilevamento, alla registrazione e alla valutazione dei dati tecnici relativi alla sicurezza marittima, al traffico marittimo e all'inquinamento in mare, mediante lo sfruttamento sistematico delle basi dati esistenti o lo sviluppo di basi supplementari.

<sup>(378)</sup> Nel rispetto delle differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

<sup>(379)</sup> Da ciò si desume come il legislatore comunitario sia consapevole del fatto che le inchieste tecniche costituiscono un importante strumento nell'ambito della tutela della *safety*.

<sup>(380)</sup> Le considerazioni contenute tale paragrafo e nel seguente si riferiscono espressamente alle considerazioni svolte da: A. MARINO, *Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, cit.

<sup>(381)</sup> Ciò anche a seguito del verificarsi di eventi riconducibili al fenomeno del terrorismo.

<sup>(382)</sup> In GUUE n. L 129 del 29 aprile 2004.

*safety* <sup>(383)</sup>, innovando la disciplina dell'Agenzia, nella valorizzazione dell'importante contributo di competenza che tale organismo può fornire anche ai fini della salvaguardia da «*atti di interferenza illecita*» <sup>(384)</sup>.

Ai fini della corretta applicazione della normativa su tutto il territorio della comunità, l'EMSA è tenuta a verificare il «*funzionamento del regime comunitario di controllo dello Stato di approdo*», anche espletando visite presso gli uffici competenti degli Stati membri <sup>(385)</sup>.

A fronte delle intervenute modifiche alla Convenzione SOLAS e dell'adozione del reg. (CE) 725/2004 relativi alla tutela della sicurezza intesa come *security* <sup>(386)</sup>, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno modificato parzialmente il regolamento istitutivo dell'Agenzia per mezzo del reg. (CE) n. 724/2004 al fine di ampliare lo scopo e le funzioni della stessa Agenzia anche in relazione a tale nuova esigenza <sup>(387)</sup>.

Il reg. (CE) n. 725/2004 è stato adottato al fine di consentire ai singoli Stati di adempiere alle obbligazioni concordate in sede IMO nel dicembre 2002 (*ISPS Code*), infatti dalla lettura dei considerando emerge come si faccia riferimento ad azioni illecite intenzionali, alla salvaguardia da atti di terrorismo e di pirateria e agli strumenti adottati in ambito internazionale per migliorare la sicurezza, pertanto la finalità della norma sia quella della tutela della *maritime security* con riferimento alle navi e agli impianti portuali <sup>(388)</sup>.

L'EMSA svolge, pertanto, un ruolo di primaria importanza nell'assicurare il rispetto della normativa vigente e la sua evoluzione, basandosi su un approccio efficace e coordinato ai problemi della sicurezza marittima ottenuto mediante un presidio costante sulle attività di costruzione, gestione e manutenzione delle navi, in una prospettiva fortemente preventiva, nella consapevolezza che un apparato idoneo è fondamentale per rispondere efficacemente in caso di incidente.

---

<sup>(383)</sup> Per un'approfondita distinzione tra *safety* e *security*, si veda F. PELLEGRINO, *La definizione di sicurezza aerea*, in AA.VV. (a cura di M. DEIANA), *Aeroporti e responsabilità*, Atti del Convegno di Cagliari, 24-25 ottobre 2003, Cagliari, 2005, 171 ss. Anche la lingua francese distingue tra *sécurité* e *sûreté*: per qualche cenno cfr. BOISSON, *La sûreté des navires et la prévention des actes de terrorisme dans le domaine maritime*, in *D.M.F.* 2003, 723.

<sup>(384)</sup> Sulla nozione, in generale, di sicurezza della navigazione, cfr. E. TURCO BULGHERINI, *Sicurezza della navigazione*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 461 ss.; M. L. CORBINO, *Sicurezza della navigazione marittima*, in *Dig. comm.*, XIII, 1996, 409 ss.; M. GRIGOLI, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, I, Milano, 1989, 155 ss. Secondo quest'ultimo la sicurezza non comprende solo le misure dirette a garantire il buon esito della spedizione marittima ma è un concetto che va ridefinito e aggiornato tenendo conto del ruolo essenziale assunto dalla corretta gestione dell'ambiente e dalla salvaguardia dei beni pubblici destinati alla navigazione.

<sup>(385)</sup> A tale scopo l'Agenzia ispeziona le società di classificazione riconosciute a livello europeo, a norma della dir. 1994/57/CE, e ne verifica la qualità delle prestazioni e garantisce l'applicazione delle disposizioni comunitarie in materia di sicurezza sulle navi passeggeri.

<sup>(386)</sup> Punto 5 dell'Allegato 2 alla parte XI-2 della SOLAS che contiene l'ISPS Code.

<sup>(387)</sup> Per una completa trattazione sul rapporto tra *safety* e *security* in ambito marittimo si rimanda alla completa trattazione effettuata in: A. MARINO, *Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in *Studi in memoria di Elio Fanara* (a cura di U. LA TORRE – G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO), Milano, I, 2006, 277 – 297, nonché in *Riv. dir. trasp. amb.* III, 2005, [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).

<sup>(388)</sup> Infatti, l'art. 2, recante le definizioni, toglie ogni dubbio interpretativo circa l'ambito di applicazione stabilendo che per sicurezza marittima si intende la «*combinazione delle misure preventive dirette a proteggere il trasporto marittimo e gli impianti portuali contro le minacce di azioni illecite intenzionali*».



Al fine di consentire all'EMSA di espletare le funzioni attribuite è stato elaborato un programma di lavoro <sup>(389)</sup> preposto alla valutazione delle società di classificazione al fine di assicurare il pieno rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi definiti dalla normativa e di sorvegliare e assistere il controllo dello Stato del porto <sup>(390)</sup>. È stato, altresì, previsto un sistema diretto a riportare informazioni della nave, comprensive della gestione del progetto per la rete di sicurezza in mare (*SafeSeaNet*), con il fine di assicurare che l'Unione europea abbia una migliore capacità di tracciamento delle navi e dei loro carichi nelle acque comunitarie. Sono stati, infine, ideati dei sistemi diretti a coinvolgere l'EMSA nell'investigazione di incidenti, con la finalità fondamentale di aiutare a sviluppare una comune metodologia nell'Unione europea, promuovendo anche l'attività dell'ente rivolta a fornire pareri tecnici alla Commissione europea per sviluppare regole di sicurezza (*safety*) per tutti i tipi di navi e ad assistere gli Stati membri nell'organizzare un appropriato addestramento marittimo in conformità con le vigenti disposizioni al fine di assicurare la risposta di emergenza.

#### 5. La dir. 2009/18/CE e l'attività di inchiesta marittima di sicurezza.

La dir. 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo modificando le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE. Al provvedimento in commento ha, poi, fatto seguito l'adozione del reg. (UE) n. 1286/2011 <sup>(391)</sup>, il che individua una metodologia comune d'indagine sui sinistri e sugli incidenti marittimi, evidenziando la preponderanza dell'esigenza di conferire «*prontezza operativa*» allo svolgimento dell'inchiesta stessa.

La direttiva in commento si propone lo scopo di conformare la disciplina comunitaria alle disposizioni adottate in ambito internazionale in materia di inchieste, come si evince anche dalla lettura dei considerando <sup>(392)</sup>. Vengono, infatti, espressamente richiamati gli artt. 2 e 94 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 (UNCLOS), che stabiliscono il diritto degli Stati costieri a indagare sulle cause di qualsiasi sinistro marittimo che avvenga nelle loro acque territoriali e possa costituire un rischio per la vita o l'ambiente, nonché l'obbligo di instaurare un'inchiesta nel caso in cui si verificano sinistri o incidenti in alto mare. Viene, inoltre, richiamato espressamente il codice per l'attuazione degli strumenti obbligatori dell'IMO allegato alla risoluzione A 996(25) dell'assemblea dell'IMO del 29 novembre 2007 in cui viene ribadito l'obbligo degli Stati di bandiera di assicurare che le inchieste sulla sicurezza marittima vengano svolte da inquirenti debitamente qualificati, competenti nelle materie relative ai sinistri e agli incidenti marittimi <sup>(393)</sup>.

---

<sup>(389)</sup> A partire dall'anno 2004.

<sup>(390)</sup> Tutto ciò al fine di assicurare che le verifiche sulle navi straniere nei porti della Comunità siano effettuate correttamente e coerentemente in tutto l'ambito comunitario.

<sup>(391)</sup> In GUUE n. L 328 del 10 dicembre 2011, per cui si rinvia a quanto affermato al capitolo III, sezione I.

<sup>(392)</sup> Cfr. considerando da n. 4 a n. 7 dir. cit.

<sup>(393)</sup> Per quanto attiene alla disciplina internazionale cfr. sezione I, §§ da 1 a 3 del presente capitolo.



Le previsioni normative citate sono dirette allo scopo di migliorare la sicurezza marittima e a prevenire l'inquinamento causato dalle navi, riducendo in tal modo il rischio di futuri sinistri marittimi mediante l'efficace svolgimento delle inchieste di sicurezza, che non si propongono lo scopo di determinare profili di responsabilità o attribuire colpe, ma sono dirette ed individuare profili di miglioramento <sup>(394)</sup> in un'ottica strettamente preventiva <sup>(395)</sup>.

L'ambito applicativo <sup>(396)</sup> fa riferimento ai sinistri e agli incidenti marittimi che coinvolgono navi battenti la bandiera di uno degli Stati membri, si verificano nel mare territoriale e nelle acque interne degli Stati membri <sup>(397)</sup> o incidono su altri interessi rilevanti degli stessi <sup>(398)</sup>.

L'art. 8 della direttiva prevede come gli Stati membri debbano assicurare che le inchieste di sicurezza vengano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente e imparziale, dotato dei necessari poteri, e il cui organico sia composto da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri e incidenti marittimi.

All'organo inquirente deve essere assicurata adeguata indipendenza sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli al fine di realizzare l'inchiesta di sicurezza in modo imparziale.

Si ribadisce, altresì, la necessità che venga instaurata un'idonea prassi collaborativa con gli Stati membri. Per tale scopo anche i Paesi senza sbocco sul mare, che non hanno né navi né imbarcazioni battenti la loro bandiera, sono tenuti a designare un punto di contatto indipendente diretto a collaborare all'inchiesta ai sensi dell'art. 5.1, lett. c).

Per quanto attiene agli incarichi affidati all'organo inquirente, questi possono comprendere la raccolta e l'analisi di dati relativi alla sicurezza marittima, in particolare per scopi preventivi, purché tali attività non ne compromettano l'indipendenza o determinino la partecipazione ad attività di regolamentazione, amministrazione o normazione.

Gli Stati membri, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici, provvedono affinché il personale dell'organo inquirente, o di qualsiasi altro organismo cui abbiano delegato l'inchiesta di sicurezza, ove opportuno in collaborazione con le autorità

---

<sup>(394)</sup> Cfr. art. 1 dir. cit.

<sup>(395)</sup> La soluzione individuata in ambito marittimo si rifà, quindi, ai principi già individuati a livello internazionale, comunitario e interno in ambito aeronautico, cfr. capitoli II, III, sezione II, della presente trattazione.

<sup>(396)</sup> Delineato all'art. 2 dir. cit.

<sup>(397)</sup> Come definiti dalla convenzione UNCLOS.

<sup>(398)</sup> La disciplina non trova, al contrario applicazione con riferimento ai seguenti mezzi: navi da guerra o destinate al trasporto di truppe o altre navi di proprietà o gestite da uno Stato membro che siano utilizzate esclusivamente per servizi governativi non commerciali; navi senza mezzi di propulsione meccanica, navi di legno di costruzione primitiva e navi ed imbarcazioni da diporto non adibite al traffico commerciale, salvo che siano o vengano in futuro dotate di equipaggio e trasportino più di 12 passeggeri a fini commerciali; navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne; navi da pesca di lunghezza inferiore a 15 metri; unità fisse di perforazione.

responsabili dell'inchiesta giudiziaria, riceva le informazioni pertinenti per condurre l'inchiesta di sicurezza.

Nello specifico, all'organismo investigativo viene conferita la possibilità di: accedere liberamente a qualsiasi area pertinente o al luogo del sinistro<sup>(399)</sup>; stilare immediatamente l'elenco delle prove e provvedere alla ricerca e alla rimozione controllate del relitto, nonché richiedere l'esame o l'analisi degli elementi<sup>(400)</sup>; interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi possano presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza.

Con riferimento, infine, ai rapporti con gli altri Stati<sup>(401)</sup>, vi è la facoltà di ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni pertinenti in possesso dello Stato di bandiera<sup>(402)</sup> e di richiedere l'assistenza delle autorità competenti degli Stati coinvolti, compresi gli ispettori dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo<sup>(403)</sup>.

Nel disciplinare l'attività di inchiesta di sicurezza<sup>(404)</sup> si prevede che i singoli Stati membri debbano individuare, in conformità con il proprio ordinamento, lo *status* giuridico dell'inchiesta di sicurezza in modo tale da consentire lo svolgimento delle attività nel modo più efficiente e rapido possibile, in rapporto di indipendenza da eventuali indagini penali o da inchieste di altra natura condotte parallelamente per determinare la responsabilità o attribuire colpe<sup>(405)</sup>

In relazione all'esercizio dei poteri istruttori degli inquirenti tecnici, l'art. 8 della direttiva dispone genericamente come l'organismo investigativo operi «*cooperazione*» con l'autorità competente per l'inchiesta giudiziaria, senza attribuire a tale obbligo alcun ulteriore specificazione, con conseguenti difficoltà applicative<sup>(406)</sup>.

Dalle ricordate disposizioni emerge come uno degli aspetti fondamentali della disciplina di settore sia determinato dalla necessità di conferire all'organismo investigativo un adeguato grado di autonomia, inteso come separatezza dai procedimenti diretti a individuare colpe e responsabilità.

---

<sup>(399)</sup> Nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura, ivi compresi il carico, l'attrezzatura o i rottami.

<sup>(400)</sup> Con la relativa facoltà di avere libero accesso ai risultati di tali esami o analisi, nonché di accedere liberamente a qualsiasi pertinente informazione o dato registrato, compresi i dati dei VDR, che si riferiscano alla nave, al viaggio, al carico, all'equipaggio o ad altre persone, oggetti, situazioni o circostanze, farne copia e uso; accedere liberamente ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime; richiedere e accedere liberamente ai risultati di esami sulle persone partecipanti coinvolte nell'esercizio della nave o su altre persone interessate, nonché di analisi su campioni prelevati dalle stesse.

<sup>(401)</sup> Per quanto attiene allo svolgimento dell'attività di inchiesta deve essere garantita la cooperazione e la reciproca assistenza nelle inchieste di sicurezza condotte da altri Stati membri o la delega ad un altro Stato membro del compito di dirigere tali inchieste ai sensi dell'art. 7 e il coordinamento delle attività dei rispettivi organi inquirenti.

<sup>(402)</sup> Nonché degli armatori, delle società di classificazione o di altri soggetti pertinenti, sempre che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano nello Stato membro.

<sup>(403)</sup> I funzionari del servizio guardacostiero, gli operatori del servizio di traffico marittimo, le squadre di ricerca e soccorso, i piloti o altro personale portuale o marittimo.

<sup>(404)</sup> Cfr. art. 4 dir. cit.

<sup>(405)</sup> Garantendo che l'inchiesta tecnica non sia indebitamente preclusa, sospesa o ritardata a causa di altre fattispecie di indagine.

<sup>(406)</sup> Cfr. C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, VI, 1-61, Palermo, 2008, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).

Sebbene siano ben espresse le esigenze relative alla separazione tra l'inchiesta amministrativa e quella giudiziaria, la previsione <sup>(407)</sup> in base alla quale le informazioni assunte per le esigenze dell'accertamento amministrativo possono di fatto essere divulgate nel caso in cui «*l'autorità competente in tale Stato membro stabilisca che vi è un interesse pubblico prevalente alla divulgazione*» <sup>(408)</sup>, sembra voler implicitamente dichiarare la prevalenza dell'inchiesta penale su quella tecnica.

Lo svolgimento dell'attività di inchiesta di sicurezza è obbligatorio <sup>(409)</sup> nel caso in cui un sinistro marittimo molto grave <sup>(410)</sup> si verifichi con il coinvolgimento di una nave battente la bandiera nazionale <sup>(411)</sup>, avvenga nel mare territoriale e nelle acque interne <sup>(412)</sup> o si riferisca ad un interesse rilevante dello Stato membro <sup>(413)</sup>.

L'inchiesta di sicurezza è avviata entro il termine più breve possibile dopo il verificarsi del sinistro o dell'incidente marittimo <sup>(414)</sup> e, in ogni caso, entro i due mesi successivi. Le modalità di svolgimento dell'attività <sup>(415)</sup> sono determinate dall'organo inquirente dello Stato che dirige l'inchiesta, in cooperazione con gli organi analoghi degli altri Stati aventi fondato interesse, secondo le modalità che ritiene più appropriate per conseguire lo scopo di prevenire futuri sinistri ed incidenti <sup>(416)</sup>.

Sono previste due fattispecie di atti conclusivi dell'inchiesta tecnica, i quali non sono in alcun modo diretti ad identificare profili di responsabilità, il rapporto, redatto entro il termine di 12 mesi dal verificarsi dell'evento secondo un modello definito dell'organismo inquirente, destinato alla pubblicazione <sup>(417)</sup>, e la raccomandazione in materia di sicurezza <sup>(418)</sup>.

I dati sui sinistri e gli incidenti marittimi sono archiviati ed analizzati per mezzo di una banca dati elettronica europea istituita dalla Commissione e denominata piattaforma

---

<sup>(407)</sup> Dichiarazioni, annotazioni, documenti, informazioni, ecc.

<sup>(408)</sup> Cfr. art. 9 dir. cit., che reca il principio di riservatezza. Tale disposizione prevede una garanzia di carattere meramente formale nell'obbligo di motivare la necessità di procedere alla divulgazione delle notizie assunte da parte dell'autorità giudiziaria.

<sup>(409)</sup> Cfr. art. 5 dir. cit.

<sup>(410)</sup> Per quanto attiene ai profili definitivi viene effettuato un espresso rinvio al Codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi.

<sup>(411)</sup> Indipendentemente dal luogo del sinistro.

<sup>(412)</sup> A prescindere dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte nel sinistro.

<sup>(413)</sup> In caso di sinistri gravi l'organo inquirente effettua una prima valutazione per decidere se debba essere avviata o meno un'inchiesta di sicurezza. Qualora l'organo inquirente decida di non avviare un'inchiesta di sicurezza, le ragioni di tale decisione sono registrate e notificate ai sensi dell'art. 17.3. In caso di ogni altro sinistro o incidente marittimo l'organo inquirente decide se debba essere avviata o meno un'inchiesta di sicurezza. Nelle decisioni di cui al primo e al secondo comma l'organo inquirente tiene conto della gravità del sinistro o dell'incidente marittimo, del tipo di nave e/o di carico interessato e della possibilità che i risultati dell'inchiesta di sicurezza consentano di prevenire futuri sinistri e incidenti.

<sup>(414)</sup> L'art. 6 dir. cit. prevede che ogni Stato membro è tenuto a prescrivere che le autorità competenti e/o i soggetti interessati comunichino immediatamente all'organo inquirente qualsiasi sinistro e incidente che rientri nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

<sup>(415)</sup> Gli Stati membri sono, altresì, tenuti a prevedere un rigido sistema di protezione delle prove ai sensi dell'art. 13 dir. cit.

<sup>(416)</sup> Nel condurre le inchieste di sicurezza, l'organo inquirente segue la metodologia comune d'indagine sui sinistri e gli incidenti marittimi sviluppata ai sensi dell'art. 2, lettera e), del reg. (CE) n. 1406/2002.

<sup>(417)</sup> Cfr. art. 14 dir. cit.

<sup>(418)</sup> Cfr. art. 15 dir. cit.

europea d'informazione sui sinistri marittimi (*European Marine Casualty Information Platform*, EMCIP).

Gli Stati membri, in stretta cooperazione con la Commissione, istituiscono un sistema di cooperazione permanente affinché i rispettivi organi inquirenti possano collaborare nella misura necessaria a perseguire gli obiettivi individuati dalla normativa in commento <sup>(419)</sup>. Ai fini dello svolgimento delle inchieste di sicurezza, gli Stati membri cooperano nella massima misura possibile anche con i Paesi terzi titolari di interessi rilevanti, i quali sono ammessi a partecipare all'inchiesta di sicurezza in qualsiasi fase del procedimento <sup>(420)</sup>.

## Sezione II: *Trasporto aereo*.

### 1. Il ruolo dell'ICAO in materia di sicurezza e l'Annesso 13.

Nell'ambito dell'aviazione civile l'ICAO, organizzazione internazionale istituita dall'art. 43 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale stipulata a Chicago nel 1944 <sup>(421)</sup>, a cui sono state conferite competenze nell'ambito della sicurezza del volo, svolge un ruolo di rilevanza con riferimento alla tutela della *safety*, mediante l'elaborazione di *standard* internazionali e pratiche raccomandate (art. 37 della Convenzione), che hanno trovato la loro trasposizione in specifici allegati tecnici <sup>(422)</sup>.

---

<sup>(419)</sup> Cfr. art. 10 dir. cit. Nel sistema di cooperazione permanente, gli organi inquirenti degli Stati membri si accordano, in particolare, sulle migliori modalità di cooperazione al fine di consentire: la condivisione tra gli organi inquirenti di impianti, dispositivi e attrezzature per l'indagine tecnica sui relitti e sull'attrezzatura delle navi o su altri oggetti rilevanti ai fini dell'inchiesta di sicurezza, nonché l'estrazione e la valutazione delle informazioni contenute nei VDR e in altri dispositivi elettronici; la cooperazione tecnica o lo scambio di conoscenze tecniche per l'esecuzione di compiti specifici; l'acquisizione e la condivisione di informazioni utili per analizzare i dati relativi ai sinistri ed elaborare opportune raccomandazioni in materia di sicurezza a livello comunitario; la redazione di principi comuni per monitorare l'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza e per adeguare i metodi di indagine al progresso tecnico e scientifico; l'uso adeguato degli allarmi preventivi; la fissazione di norme sulla riservatezza applicabili ai fini della condivisione, nel rispetto delle norme nazionali, delle prove testimoniali e del trattamento dei dati e degli altri documenti di cui all'art. 9, anche nelle relazioni con i Paesi terzi; l'organizzazione, ove opportuno, di attività di formazione utili per gli inquirenti; la promozione della cooperazione con gli organi inquirenti di paesi terzi e con le organizzazioni internazionali incaricate delle inchieste sugli incidenti marittimi nei settori disciplinati dalla presente direttiva; la fornitura di tutte le informazioni pertinenti agli organi inquirenti che conducono le inchieste di sicurezza.

<sup>(420)</sup> La cooperazione di uno Stato membro in un'inchiesta di sicurezza svolta da un paese terzo titolare di interessi rilevanti lascia impregiudicato l'obbligo di svolgere l'inchiesta di sicurezza e di redigere il relativo rapporto a norma della presente direttiva. Nel caso in cui un Paese terzo stia conducendo un'inchiesta di sicurezza che coinvolge uno o più Stati membri, questi possono decidere di non condurre un'inchiesta di sicurezza parallela a condizione che l'inchiesta di sicurezza condotta sia conforme al codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi. Cfr. art. 12 dir. cit.

<sup>(421)</sup> Per quanto attiene ad una completa analisi della normativa internazionale e del recepimento all'interno dell'ordinamento comunitario e interno si rinvia alle complete trattazioni di: B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004, 15 ss.; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, 139 – 218.

<sup>(422)</sup> L'art. 54, lett. l), della Convenzione di Chicago del 1944 attribuisce al Consiglio dell'ICAO il compito di adottare gli *standard* internazionali e i sistemi pratici raccomandati, disponendoli per comodità come Allegati della stessa Convenzione. Attualmente essi sono 18 e riguardano le seguenti materie: licenze del personale; regole dell'aria, metodologia aeronautica; carte aeronautiche; unità di misura da utilizzare nelle comunicazioni terra-bordo-terra; strumentazione ed equipaggiamento degli aeromobili, procedure di volo, norme di manutenzione e registri di bordo; nazionalità, immatricolazione e marche dell'aeromobile; requisiti

Una parte molto rilevante della normativa dell'ICAO si riferisce al settore della sicurezza del volo in considerazione del fatto che lo sviluppo efficace dell'aviazione civile non può prescindere da tale presupposto fondamentale, da cui deriva la rilevanza attribuita agli artt. 26 e 37 della Convenzione e al relativo Annesso 13 «*Aircraft Accident and Incident Investigation*»<sup>(423)</sup>.

Lo stesso art. 26 della Convenzione fa espresso riferimento alle esigenze di sicurezza prevedendo, in capo allo Stato nel quale si è verificato l'incidente<sup>(424)</sup>, l'obbligo di svolgere un'inchiesta e, se possibile, di condurla in armonia con le procedure e gli *standards* ICAO, effettuando, in ogni caso, un necessario coordinamento con la disciplina di carattere nazionale.

Nel leggere congiuntamente le richiamate disposizioni, che costituiscono il fondamento giuridico che ha consentito l'emanazione dell'Annesso 13 e delle raccomandazioni adottate dalla *Accident Investigation Division* nel corso delle sue prime sessioni<sup>(425)</sup>, si evince come l'art. 26, nel prevedere che l'Annesso in materia di inchieste sugli incidenti adottato dall'ICAO ai sensi dell'art. 37 lett. k) non possa in nessun caso essere in contrasto con le finalità della Convenzione, individui espressamente una delimitazione all'ambito di attuazione<sup>(426)</sup>.

Venendo, ora, ad analizzare l'Annesso 13 «*Aircraft Accident and Incident Investigation*», si evince come il capitolo 1 ne identifichi l'ambito di applicazione

---

per il rilascio di certificati di navigabilità e per la loro ispezione; norme di entrata e di uscita degli aeromobili dal territorio di Stati esteri, servizi di dogana e servizi sanitari; telecomunicazioni; servizio traffico aereo; ricerche e salvataggi; inchieste sugli incidenti aerei; aeroporti e relative segnalazioni; informazioni aeronautiche; rumori degli aeromobili; sicurezza contro atti di interferenza illecita; trasporto aereo internazionale di merci pericolose.

<sup>(423)</sup> La distinzione tra *standard* internazionali e pratiche raccomandate è specificatamente contemplata nella Premessa dell'Annesso 13. Gli *standard* consistono in disposizioni in materia di caratteristiche fisiche, configurazioni, prestazioni, personale o procedure, la cui uniforme applicazione è riconosciuta come necessaria per la sicurezza o la regolarità della navigazione aerea internazionale e in conformità alle quali gli Stati contraenti sono tenuti ad operare, così come previsto dalla Convenzione. Le *pratiche raccomandate*, invece, consistono in disposizioni in materia di caratteristiche fisiche, configurazioni materiali, prestazioni, personale o procedure, la cui uniforme applicazione è riconosciuta come auspicabile nell'interesse della sicurezza, della regolarità o dell'efficienza della navigazione aerea internazionale e in conformità alle quali gli Stati contraenti si sforzeranno di operare. Gli *standard* internazionali sono atti con efficacia obbligatoria, mentre le pratiche raccomandate rappresentano delle mere raccomandazioni che non si concretano in uno specifico obbligo di osservanza.

<sup>(424)</sup> Incidente riguardante l'aeromobile di un altro Stato contraente che abbia provocato la morte o gravi lesioni personali, oppure che sia stato la causa di seri difetti tecnici del mezzo o delle installazioni per la navigazione

<sup>(425)</sup> Riferendosi agli anni 1946 e 1947.

<sup>(426)</sup> Per quanto attiene, invece, alle successive modifiche, assumono particolare rilevanza due risoluzioni, adottate entrambe nella XIV sessione dell'anno 1962. La risoluzione A 14-22 dell'Assemblea ICAO conferisce mandato al Consiglio di studiare la possibilità di introdurre una procedura uniforme per tutti gli Stati al fine di rendere prontamente disponibili le relazioni e i rapporti di incidenti aerei, di stabilire le procedure di notifica degli stessi, nonché di consentire forme di partecipazione alle inchieste di esperti designati dallo Stato di costruzione dell'aeromobile e dal Paese di prima certificazione. La risoluzione A 14-27, appendice P, poneva in capo allo Stato contraente, nel quale era occorso un incidente con il coinvolgimento di un aeromobile costruito in un altro Stato, l'onere di comunicare celermente ogni informazione risultante dall'inchiesta che potesse riflettersi sull'aeronavigabilità di quel tipo di aereo o che potesse giovare a migliorare la *safety* allo Stato di costruzione. Cfr. F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione*, cit.



delimitando l'oggetto, ossia l'incidente, inteso come l'evento, associato con l'esercizio di un aeromobile, verificatosi nel periodo di tempo compreso tra il momento in cui una o più persone salgono a bordo di un aeromobile con l'intento di effettuare un volo fino al momento in cui le persone lasciano il mezzo, nel quale una «*persona*»<sup>(427)</sup> perda la vita o riporti ferite gravi per il fatto di essere a bordo dell'aeromobile e di venire a contatto diretto con esso o con qualsiasi parte del velivolo, ovvero l'aeromobile subisca danneggiamenti strutturali di tale entità da comprometterne la stessa consistenza strutturale o le prestazioni o le caratteristiche di volo, in misura tale da richiederne la riparazione importante o la sostituzione di una parte o, ancora, tale da determinarne la perdita o l'assoluta inaccessibilità.

Il *Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation* dell'ICAO<sup>(428)</sup> reca un'accezione più ampia del concetto di *accident*, comprendendo tutti gli eventi connessi con le «operazioni di un aeromobile» tali da determinare il decesso, lesioni personali o danni al mezzo.

La definizione dettata dall'Annesso 13 non è esente da profili di criticità, afferenti all'esigenza di interpretare estensivamente la disposizione in commento in modo da comprendere le operazioni di imbarco e di sbarco<sup>(429)</sup>. Si ritiene, pertanto, che siano riconducibili alla fattispecie dell'incidente tutti i fatti negativi occorsi dall'inizio delle operazioni di imbarco alla conclusione di quelle di sbarco, conformemente alla formulazione del capitolo 3, lett. a), dell'Annesso, che si riferisce a lesioni gravi o mortali subite dalle persone per il fatto di trovarsi a bordo dell'aeromobile oppure (anche all'esterno) per essere venute a diretto contatto con una parte qualsiasi del velivolo o esposte al getto dei reattori.

Le diversa fattispecie dell'*incident* si riferisce, invece, non solo all'evento di danno, ma anche di pericolo, comprendendo qualsivoglia avvenimento che espliciti i suoi effetti (anche in via ipotetica) sulla sicurezza dell'impiego dell'aeromobile.

Per quanto attiene all'ambito territoriale, l'Annesso 13 si applica solo agli *accidents* «internazionali», ossia a quelli verificatisi nel territorio di uno Stato contraente ai danni di un aeromobile registrato in un altro Stato contraente.

Nel chiarire alcuni aspetti definitivi, con riferimento alle conseguenze dannose, per «*lesioni mortali*» devono intendersi quelle che determinino il decesso, verificatosi non oltre i trenta giorni dall'incidente<sup>(430)</sup>.

In base a quanto disposto dal capitolo 1, una lesione è grave nel caso in cui: cagioni il ricovero in ospedale, entro sette giorni dalla data di manifestazione della lesione, per oltre quarantotto ore; consista in una frattura o compunti lacerazioni che causino forti emorragie o danni ai nervi, muscoli o tendini, o ferite a organi interni; oppure in ustioni di

---

<sup>(427)</sup> Sia esso passeggero o membro dell'equipaggio.

<sup>(428)</sup> Doc. ICAO 9756 AN/965.

<sup>(429)</sup> In tal senso cfr. A. ANTONINI, *Sinistri aeronautici*, in *Digesto (discipline privatistiche)*, XIV, 1991, 1 ss.

<sup>(430)</sup> Sia la morte che le lesioni personali gravi devono essere state riportate dalla persona a causa: della sua presenza a bordo dell'aeromobile; ovvero all'esterno del mezzo, per contatto con qualsiasi parte del velivolo, anche distaccatosi dallo stesso; o, infine, per esposizione al getto di scarico dei motori, sulla base di un accertato nesso di causalità tra l'evento e l'impiego dell'aeromobile.



secondo o terzo grado di estensione superiore al 5% dell'intera superficie corporea, determinati dall'esposizione a sostanze infette o a radiazioni nocive. Per quanto attiene ai danni o alle avarie strutturali, comprendono gli eventi che influenzano sfavorevolmente la resistenza strutturale, le prestazioni o le caratteristiche di volo dell'aeromobile e che richiedono, come misura minima, importanti riparazioni o la sostituzione di componenti che hanno subito danneggiamenti.

Dal punto di vista soggettivo è richiesto che la persona (passeggero o membro dell'equipaggio) che subisce i danni si imbarchi con l'intento di compiere il volo. In tal modo vengono esclusi gli incidenti occorsi durante i controlli tecnici che precedono la partenza o seguono l'atterraggio dell'aeromobile, nonché gli eventi occorsi ai clandestini<sup>(431)</sup> in quanto si tratta di fattispecie in cui non si rinviene una specifica volontà del vettore di trasportare tali soggetti<sup>(432)</sup>.

Al fine di comprendere la portata delle ricordate disposizioni internazionali è necessario verificare la sussistenza, o meno, di un obbligo di conformità in riferimento agli Allegati tecnici della Convenzione di Chicago<sup>(433)</sup>, in considerazione del fatto che gli Stati contraenti sono tenuti a recepire le misure predisposte dall'ICAO nei propri ordinamenti nazionali<sup>(434)</sup>.

L'art. 90 della Convenzione statuisce che gli Allegati vengono adottati dal Consiglio con la maggioranza qualificata dei due terzi per poi essere sottoposti a ciascuno degli Stati contraenti. Pertanto gli Allegati e gli emendamenti alle disposizioni contenute in essi, al fine della loro entrata in vigore, sono subordinati dall'assenza di notifica del dissenso (*disapproval*) da parte della maggioranza degli Stati membri, entro il termine di tre mesi a decorrere dalla loro comunicazione<sup>(435)</sup>.

Si evince come gli Allegati non possano essere direttamente equiparati alla Convenzione con riferimento al loro valore giuridico, infatti fa riferimento alla vigenza in ambito internazionale. Ciò posto si ritiene che sussista un vero e proprio obbligo internazionale per gli Stati di conformarsi agli Annessi tecnici, che trova la sua fonte nella stessa Convenzione. In tal modo gli Annessi vengono a costituire una vera e propria fonte di norme internazionali, imponendo agli Stati precisi obblighi di conformità con

---

<sup>(431)</sup> Nella categoria dei clandestini vengono ricompresi i soggetti nascosti al di fuori degli spazi normalmente riservati ai passeggeri ed al personale di volo.

<sup>(432)</sup> Con riferimento a tali aspetti si rinvia alla completa trattazione di F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione*, cit., cui il presente scritto espressamente si riferisce. Per quanto attiene, poi, al richiamo ai caratteri dell'inchiesta condotta ai sensi dell'Annesso 13 ICAO si rinvia a quanto richiamato al capitolo 1 §§ 2 e ss. della presente trattazione.

<sup>(433)</sup> In relazione a tale aspetto si rinvia alle considerazioni di F. PELLEGRINO, *Sull'applicabilità dell'Annesso 13 ICAO nell'ordinamento italiano*, in *Dir. trasp.*, III, 2003, 85 ss., che vengono ricordate in F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, 173 ss.

<sup>(434)</sup> Tale problematica è stata avvertita anche nel nostro ordinamento in considerazione del fatto che gli Annessi tecnici non sono stati adottati contestualmente alla Convenzione di Chicago del 1994 e che la normativa di ratifica italiana si è riferita in via esclusiva al recepimento del testo del Trattato.

<sup>(435)</sup> Pertanto, nell'assenza della disapprovazione della maggioranza degli Stati, il Consiglio viene a svolgere una piena funzione normativa attraverso la creazione di regole internazionali obbligatorie per tutti i contraenti.

riferimento ai vari aspetti tecnici della navigazione aerea, sebbene non venga identificata nessuna sanzione espressa nel caso della mancata osservanza.

Risulta, ora, necessario analizzare le differenze sussistenti tra gli *international standards* e le *recommended practices*. Le disposizioni la cui uniforme applicazione è ritenuta «*necessary*» al fine di garantire la sicurezza o la regolarità della navigazione aerea internazionale, a cui si debbono conformare gli Stati firmatari, sono riconducibili alla fattispecie degli *standards*. La pratica raccomandata consiste, invece, in qualsiasi disposizione la cui uniforme applicazione è ritenuta auspicabile con riguardo alla sicurezza, regolarità ed efficienza della navigazione aerea internazionale, cui gli Stati sono tenuti a conformarsi.

L'art. 37 della Convenzione accomuna le due tipologie di atti con riguardo allo scopo di assicurare il più alto grado possibile di uniformità mediante la specifica individuazione delle materie. Al fine di valorizzare la differenza tra le due fattispecie è necessario riferirsi all'art. 38, che afferma come ciascuno Stato possa discostarsi dagli «*standards o procedure internazionali*» a condizione che comunichi al Consiglio le eventuali difformità riscontrate tra la propria normativa interna e quella internazionale. La facoltà di deroga, condizionata alla notifica all'ICAO e riconosciuta con riferimento agli *standards* internazionali, può essere esercitata nei soli casi di comprovata impossibilità oggettiva di conformarsi all'Annesso o, almeno, di opportunità di applicazione di una regolamentazione parzialmente difforme (<sup>436</sup>).

Con riferimento alle inchieste, l'art. 26 della Convenzione di Chicago pone in capo allo Stato nel cui territorio si è verificato un incidente che ha coinvolto l'aeromobile di un altro Stato contraente, l'obbligo di condurre un'inchiesta nel rispetto della procedura raccomandata dall'ICAO, a condizione che l'evento abbia cagionato la morte o lesioni gravi, o sia indice di gravi difetti tecnici dell'aeromobile e delle relative installazioni (<sup>437</sup>).

L'obbligo di condurre le indagini osservando gli *standards* internazionali si riferisce ai sinistri più gravi, ossia agli incidenti in senso stretto (<sup>438</sup>).

Anche alla luce di tale considerazione emerge la natura degli *standards*, che sono delle vere e proprie decisioni, in considerazione del potere del Consiglio di emanare norme internazionali con effetti vincolanti nei confronti degli Stati cui sono indirizzati, con il relativo obbligo di conformare le legislazioni nazionali, mentre le raccomandazioni, non producendo effetti direttamente vincolanti, conferiscono agli Stati cui sono dirette un potere discrezionali in merito all'applicazione.

---

(<sup>436</sup>) Gli Stati sono, pertanto, obbligati a conformarsi agli *standards* nel rispetto del dovere di cooperazione, ma non devono necessariamente tradurre in nome vincolante le pratiche raccomandate, avendo la facoltà di non adeguarsi.

(<sup>437</sup>) Ipotesi nella quale lo Stato di immatricolazione dell'aeromobile ha la possibilità di nominare degli osservatori per assistere all'inchiesta e ha il diritto di ottenere la comunicazione del rapporto, che reca le conclusioni dell'inchiesta.

(<sup>438</sup>) Ciò trova conferma anche nella risoluzione addizionale del Consiglio ICAO, in cui si afferma che gli *standards* e le *recommended practices* contenute nell'Annesso 13 costituiscono una procedura vincolante limitatamente alle inchieste di cui all'art. 26 (con riferimento quindi ad incidenti che comportano perdite umane o gravi danni all'aeromobile). Vengono, così, esclusi gli eventi causativi di lievi danni a carico dell'aeromobile o delle installazioni di supporto alla navigazione, oppure lesioni di scarsa entità (ipotesi in cui l'inchiesta potrà essere condotta secondo le procedure in vigore nello Stato interessato).

Dalle considerazioni svolte si desume come gli *standards* siano riconducibili a un'attività normativa vera e propria, da cui deriva la loro efficacia generale nell'ordinamento internazionale, mentre le pratiche raccomandate, che assumono il valore della raccomandazione, sono prive di valenza diretta e vincolante<sup>(439)</sup>.

Tuttavia, le pratiche raccomandate emanate dall'ICAO producono taluni effetti secondari e indiretti, previsti agli artt. 37 e 38 dalla Convenzione di Chicago, in considerazione della necessità di garantire l'osservanza del dovere di cooperazione<sup>(440)</sup>, nel rispetto del principio di buona fede internazionale<sup>(441)</sup>.

## 2. Il recepimento dell'Annesso 13 ICAO.

La Convenzione di Chicago non prevede statuizioni che si riferiscano alle modalità di applicazione degli Allegati tecnici all'interno dei singoli ordinamenti degli Stati contraenti<sup>(442)</sup>, infatti gli unici aspetti presi in considerazione di riferiscono alla loro efficacia nell'ambito dell'ordinamento internazionale (art. 90) e alla loro entrata in vigore sempre a livello internazionale (artt. 37 e 38). Emerge, pertanto, con evidenza come sia necessario fare ricorso agli ordinari strumenti di produzione giuridica (leggi e regolamenti), nel rispetto della natura delle prescrizioni da recepire<sup>(443)</sup>, al fine di dare esecuzione agli Annessi.

Sorge, pertanto, in capo agli Stati contraenti, l'obbligo di uniformarsi, mediante un atto interno di adattamento<sup>(444)</sup>, recando anche la dovuta attenzione ai periodici emendamenti che possono interessare la normativa di carattere tecnico<sup>(445)</sup>.

Con la ratifica della Convenzione di Chicago del 1944, l'Italia si è impegnata sul piano internazionale a recepire anche i relativi Allegati tecnici, tra i quali l'Annesso 13<sup>(446)</sup> in materia di inchieste.

---

<sup>(439)</sup> Conferendole, quindi, una valenza di ordina esclusivamente morale.

<sup>(440)</sup> Nel tentativo di raggiungere «*the highest practicable degree of uniformity*».

<sup>(441)</sup> Dalla necessità che possa essere perseguito l'effetto secondario e strumentale, integrato dal raggiungimento dei risultati contenuti nella disposizione, le pratiche raccomandate fanno insorgere in capo ai destinatari l'onere di considerarne il contenuto, da cui deriva l'implicita necessità di conferire una motivazione adeguata per le ipotesi di mancata assunzione di un comportamento conforme a quanto disposto nell'atto del diritto nazionale.

<sup>(442)</sup> Cfr. F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005.

<sup>(443)</sup> Disposizione che ne dichiara il recepimento e che disponga la disciplina di dettaglio secondo le procedure costituzionali previste da ciascun ordinamento per il rispetto degli obblighi internazionali.

<sup>(444)</sup> L'obbligo di uniformarsi non può essere identificato con un ordine di esecuzione in considerazione del fatto che risulta necessario provvedere al completamento e all'adattamento della normativa internazionale con delle disposizioni applicative interne.

<sup>(445)</sup> La nostra Costituzione, all'art. 117 Cost. riconosce il rispetto degli «*obblighi internazionali*» quale limite alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni tuttavia, al di fuori dell'adattamento automatico di cui all'art. 10 Cost., l'adempimento dello Stato richiede uno specifico atto normativo interno di esecuzione.

<sup>(446)</sup> Sul punto specifico del recepimento dell'Annesso 13 si veda: B. FRANCHI, *Allegati tecnici ICAO: quid iuris? L'efficacia giuridica degli Annessi ICAO*, in *Volabilità* n. 38/1998 su [www.rai-enac.it](http://www.rai-enac.it); in senso contrario G. ROMANELLI - M. COMENALE PINTO, *Il recepimento degli Annessi ICAO in Italia: un obiettivo raggiunto?*, in *Dir. trasp.*, 1994, 441 ss. Si veda anche B. FRANCHI, *Lo stato di recepimento degli allegati tecnici ICAO nell'ordinamento italiano*, in *Il nuovo diritto aeronautico* (in ricordo di G. SILINGARDI), Milano, 2002, 33; in linea con l'interpretazione assunta: F. PELLEGRINO, *Sull'applicabilità*

La trasposizione di tale normativa nell'ordinamento interno si è sviluppata mediante varie fasi <sup>(447)</sup>.

La legge delega 24/1957 conferì al Governo la facoltà di rendere esecutivi gli Allegati mediante l'emanazione di decreti delegati nel termine di tre anni, tuttavia tale previsione fu oggetto di aspre critiche in considerazione dell'eccessiva laboriosità della procedura ideata, anche in considerazione della natura degli Allegati tecnici, per definizione soggetti a modifiche nel corso del tempo.

Negli anni '70 si propose di dare attuazione ai soli «*principi generali*» degli Annessi, e successivamente anche alle «*disposizioni tecniche*», ma anche questa proposta non fu attuata.

La legge 213/1983 diede una parziale soluzione al problema mediante la novazione dell'art. 687 c. nav. <sup>(448)</sup>, individuando l'*iter* da seguire per il recepimento degli Annessi ICAO articolandolo in sue momenti distinti, il primo dedicato al recepimento dei principi generali contenuti negli Allegati a mezzo di decreto del Presidente della Repubblica e il secondo volto alla successiva emanazione delle «*disposizioni tecniche attuative*» <sup>(449)</sup>.

La prima fase del procedimento fu attuata con il d.P.R. 461/1985, mediante il quale vennero ufficialmente introdotti gli Annessi ICAO nell'ordinamento giuridico nazionale, nonché i criteri che il Ministero dei trasporti sarebbe stato tenuto a seguire con riferimento alle modalità di emanazione dei previsti decreti attuativi.

Successivamente, con il d. lg. 250/1997, dell'ENAC, fu prevista la nomina di una Commissione di studio con il compito di apportare le necessarie modifiche al codice della navigazione, provvedendo anche al recepimento della normativa tecnica dell'ICAO, in conformità a quanto disposto dall'art. 1 del d.P.R. del 1985, che stabilì come gli *standards* internazionali dovessero essere introdotti nell'ordinamento nazionale con carattere cogente, mentre alle pratiche raccomandate <sup>(450)</sup> fu conferita la natura di mere raccomandazioni. Tale Commissione di studio fu, pertanto, prevista al fine di svolgere un'attività strumentale e preliminare rispetto all'emanazione dei decreti attuativi, riferita all'esame della normativa ICAO <sup>(451)</sup>.

La legge 166/2002 ha, poi, previsto, all'art. 26 comma 1, il recepimento degli Annessi «*in via amministrativa*», nel rispetto dei principi generali stabiliti dal d.P.R. 461/1985, prevedendo, nello specifico, il recepimento mediante l'emanazione di regolamenti tecnici dell'ENAC, anche con riferimento alle modifiche degli Annessi. Le disposizioni legislative in contrasto con i contenuti di requisiti regolamentari o atti

---

dell'Annesso 13 ICAO nell'ordinamento italiano, in *Dir. trasp.*, 2003, 805 ss. In revisione critica dell'interpretazione precedentemente resa: B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004, 252 ss.

<sup>(447)</sup> In relazione a tali aspetti cfr F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, 201 - 217; B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

<sup>(448)</sup> Attuale art. 690 c. nav.

<sup>(449)</sup> Tale sistema da un lato consentiva al Governo la possibilità di operare le relative scelte di politica aeronautica con l'elasticità necessaria e dall'altro garantiva il rigoroso rispetto degli obblighi internazionali.

<sup>(450)</sup> Nel caso in cui non venga ravvisata la necessità di conformarsi.

<sup>(451)</sup> Le venne, pertanto, attribuito il compito di valutare la possibilità di conformarsi a singoli *standards internazionali* nonché di individuare le pratiche raccomandate cui può venire attribuito il carattere della coerenza nel nostro ordinamento.

amministrativi che recepiscono previsioni contenute negli Annessi ICAO possono essere abrogate mediante atti regolamentari del Governo <sup>(452)</sup>.

La soluzione adottata dal legislatore conferma la tesi della non diretta applicabilità degli Annessi, ma, se da un lato semplifica la procedura di recepimento, dall'altro fa sorgere degli interrogativi in merito ai conflitti tra la normativa regolamentare e quella legislativa previgente; tuttavia è ragionevole presumere la prevalenza della legge nazionale sulle norme ICAO recepite in via amministrativa, fino alla modifica delle disposizioni incompatibili.

Anche il d. lg. 151/2006 (recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione) conferma tale scelta prevedendo che al recepimento degli Annessi si debba provvedere in via amministrativa mediante l'emanazione di regolamenti tecnici predisposti dall'ENAC (nuovo testo art. 690 c. nav.) <sup>(453)</sup>, ferma restando l'autorizzazione del Governo a modificare le disposizioni di legge incompatibili con proprio regolamento.

Successivamente all'entrata in vigore della disposizione in commento l'ENAC ha iniziato ad emanare dei regolamenti tecnici al fine di dare attuazione alla normativa internazionale, determinandone anche gli ambiti di applicazione, e, nel caso in cui venga ravvisata l'impossibilità di prevedere dei regolamenti tecnici, risulta possibile provvedere all'individuazione degli atti amministrativi necessario al fine di trasporre gli Annessi nell'ordinamento nazionale.

La volontà di recepire l'Annesso 13 è stata manifestata dallo Stato italiano non solo tacitamente <sup>(454)</sup>, ma anche dalla dichiarazione ufficiale di rispondenza del proprio ordinamento agli *standards* internazionali contenute nello stesso <sup>(455)</sup>.

Tuttavia, anche in considerazione di tale manifestazione di volontà, al fine di poter applicare le norme internazionali nel nostro ordinamento è necessario procedere mediante atti di integrazione e recepimento. Proprio per questo il d. lg. 66/1999 ha modificato l'art. 827 c. nav. statuendo che, nell'espletamento dell'inchiesta tecnica l'Agenzia debba procedere in conformità con l'Annesso, facendo intendere che vanno applicate le sole disposizioni di tipo procedurale che disciplinano la stessa nel suo svolgimento <sup>(456)</sup>.

Sebbene il d. lg. 66/1999 abbia reso esplicito l'avvenuto recepimento nel nostro ordinamento dei principi fondamentali dell'Annesso 13, ponendo le basi per l'adozione delle misure legislative e amministrative necessarie al completo recepimento della disciplina tecnica, emerge con evidenza come l'attuazione di tutte le altre disposizioni di carattere tecnico-operativo contenute nello stesso debbano essere demandate all'emanazione delle disposizioni tecniche attuative non più nella forma del decreto ministeriale (*ex art. 687 c. nav.*), ma anche in via amministrativa (ad esempio con un regolamento tecnico dell'ENAC) ai sensi della legge 166/2002.

---

<sup>(452)</sup> Al Governo viene, quindi, conferito il potere di modificare mediante regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17 comma 2 della legge 400/1988 le disposizioni di legge incompatibili con quelle oggetto di recepimento, in attuazione dei principi del d.P.R. 461/1985.

<sup>(453)</sup> Cfr. A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, Tornino, 2009, 38 ss.

<sup>(454)</sup> Per il fatto di non essersi avvalso della facoltà di non *ex* ai sensi dell'art. 90 della Convenzione.

<sup>(455)</sup> Tale dichiarazione ufficiale è contenuta nel supplemento della IX edizione della Convenzione (del 10 gennaio 2003).

<sup>(456)</sup> Nella stessa direzione si muove la relazione di accompagnamento al d. lg. 66/1999.



Tali disposizioni sono di fondamentale importanza in considerazione della necessità di garantire la certezza del diritto, consentendo agli operatori aeronautici di sapere se l'inosservanza di talune pratiche raccomandate dell'Annesso costituisca, nell'ordinamento interno, violazione di norme di carattere cogente<sup>(457)</sup>.

L'analisi del valore giuridico delle norme e delle raccomandazioni contenute negli Annessi ICAO ha interessato anche la magistratura italiana, in occasione di alcune pronunce emesse a seguito di incidenti aeronautici, per cui risulta possibile ripercorrere gli orientamenti assunti dagli organismi giudiziari con riferimento ad alcuni eventi di interesse in relazione a tale profilo, già analizzati dalla dottrina<sup>(458)</sup>.

Si provvederà, di seguito, a identificare la progressione logica delle tre pronunce (prendendo in considerazione sempre la pronuncia conclusiva del procedimento), riferite a diversi momenti, che ben esemplificano il percorso normativo che è stato brevemente tratteggiato.

Con riferimento all'incidente di Monte Capanne (Isola d'Elba) del 14 ottobre 1960<sup>(459)</sup>, nel corso delle indagini emerse che, a causa delle condizioni atmosferiche, l'aeromobile avrebbe dovuto volare secondo le regole del volo strumentale<sup>(460)</sup>, mentre il pilota stava volando in VFR<sup>(461)</sup>.

L'accusa evidenziò che il pilota non aveva i requisiti (di cui all'Annesso 1, § 2.6.1.3 e 2.6.1.4) per pilotare un aereo di linea, né tantomeno per esserne il comandante in quanto non era abilitato al volo IFR e non aveva compiuto un numero di ore di volo sufficienti per il conseguimento della licenza di pilota di linea<sup>(462)</sup>.

La Corte d'Appello di Firenze, con riferimento alla presunta obbligatorietà delle norme ICAO in quanto recepite nella prassi amministrativa, osservò che l'attuazione e la divulgazione delle norme contenute negli Allegati (i quali, secondo la Corte, non erano stati recepiti al momento della ratifica della Convenzione) non erano prova del loro recepimento, in considerazione del fatto che risulta possibile consentire l'applicabilità degli Annessi nell'ordinamento interno solo a fronte di un intervento del legislatore, non ancora esercitata in quel momento storico<sup>(463)</sup>.

Tuttavia, sebbene la Corte avesse escluso la vigenza nel nostro ordinamento delle norme dell'ICAO, nel dimostrare l'inidoneità dell'aeromobile al volo strumentale, fece ricorso alle previsioni di cui agli Annessi 1 e 6, evidenziando, nei fatti, la carenza di norme

---

<sup>(457)</sup> O, viceversa, se si tratti di un'ipotesi di esclusione della natura obbligatoria a taluni *standards* internazionali a causa dell'impossibilità motivata di potersi conformare.

<sup>(458)</sup> Tematica approfondita da G. BEVILACQUA, *Il valore giuridico degli Annessi ICAO in ambito nazionale*, Associazione Nazionale Assistenti e Controllori Navigazione Aerea, 2002, in [www.traffico-aereo.it](http://www.traffico-aereo.it), cui il presente paragrafo si riferisce espressamente.

<sup>(459)</sup> Nell'incidente di Monte Capanne un aeromobile De Havilland Heron della Società Itavia, in servizio di linea sulla rotta Roma-Genova, mentre era in volo sull'Isola d'Elba, dove era in corso un forte temporale, precipitò causando la morte di tutti i suoi occupanti.

<sup>(460)</sup> Gli IFR (*Instrument flight rules*) sono le regole per la navigazione aerea effettuata attraverso l'interpretazione di segnali ricevuti a bordo. Il capitolo 5 dell'Annesso 2 è dedicato a tali regole, queste devono essere seguite in aggiunta alle regole generali riportate al capitolo 3 dello stesso Annesso.

<sup>(461)</sup> Le regole del volo a vista riportate al capitolo 4 dell'Annesso 2 devono essere seguite in aggiunta alle regole generali. È possibile volare in VFR solo se ricorrono le condizioni meteorologiche per il volo a vista.

<sup>(462)</sup> Cosiddetto brevetto di pilota commerciale.

<sup>(463)</sup> App. Firenze, 10 febbraio 1966, in *Dir. aer.*, 1966, 234 ss.



interne di diritto positivo che potessero disciplinare il settore, ammettendo, così, la necessità di riferirsi alla normativa ICAO.

Nell'incidente di Montagna Longa (Palermo) del 5 maggio 1972 <sup>(464)</sup>, la Commissione ministeriale d'inchiesta (istituita ai sensi dell'art. 827 c. nav.) affermò che le cause determinanti dell'incidente erano state la mancata osservanza da parte dei piloti del circuito di traffico aeroportuale e la mancata osservanza delle manovre previste dal manuale d'impiego.

In particolare, per ciò che concerneva la mancanza del faro da aerodromo, i giudici di legittimità ritennero corretta la valutazione di non obbligatorietà data dalla Corte d'Appello alla disposizione contenuta nell'Annesso 14 in base alla quale «*ogni aeroporto destinato ad essere utilizzato di notte sarà dotato di un faro di aeroporto*». Ciò in considerazione del fatto che, nonostante l'Italia avesse dato esecuzione alla Convenzione di Chicago «*non aveva ancora reso esecutivi nel nostro ordinamento gli Annessi tecnici alla Convenzione medesima*», di conseguenza non si poteva ritenere che fosse intervenuta una violazione di legge <sup>(465)</sup>.

Infine, nell'incidente di Verona del 13 dicembre 1995 <sup>(466)</sup> i consulenti tecnici individuarono come concausa all'origine dell'evento, l'eccessivo peso al decollo rispetto a quello massimo stabilito. In tal caso, la Corte d'Appello di Venezia, nell'affermare il vigore delle norme interne in materia di sicurezza, aggiungeva che l'Annesso 6 (*operation of aircraft*) fosse stato recepito nel nostro ordinamento tramite il d.P.R. 461/1985 <sup>(467)</sup>.

### 3. L'istituzione dell' Agenzia Europea della Sicurezza del Volo (EASA).

Mediante il reg. (CE) n. 3922/1991 <sup>(468)</sup> sono state emanate norme per l'armonizzazione delle regole tecniche e delle procedure in materia di sicurezza <sup>(469)</sup> e successivamente il

---

<sup>(464)</sup> Nell'incidente di Montagna Longa un DC8 dell'Alitalia (volo AZ 112), decollato dall'aeroporto di Fiumicino e diretto a Palermo con 108 passeggeri e 7 membri dell'equipaggio, impattava contro la Montagna Longa in territorio di Carini, a circa 5 miglia nautiche dall'aeroporto di Palermo Punta Raisi.

<sup>(465)</sup> Cass., sez. IV, 4 aprile 1984, in *La giustizia penale 1985 (Parte Seconda)*, 401 ss.

<sup>(466)</sup> Nell'incidente di Verona del 1995 un Antonov An-24B della Romavia, mentre era in corso una forte precipitazione nevosa, precipitò subito dopo il decollo dall'aeroporto di Verona/Villafranca, causando la morte dei 41 passeggeri e degli 8 membri dell'equipaggio.

<sup>(467)</sup> G. BEVILACQUA, *Il valore giuridico degli Annessi ICAO in ambito nazionale*, Associazione Nazionale Assistenti e Controllori Navigazione Aerea, 2002, in [www.traffico-aereo.it](http://www.traffico-aereo.it), cui il presente paragrafo si riferisce espressamente.

<sup>(468)</sup> In GUUE n. L 373 del 31 dicembre 1991.

<sup>(469)</sup> Per superare i limiti derivati dalla mancata efficacia diretta dei JARs, era stata prefigurata l'esigenza di costituire un'autorità europea della sicurezza aerea, considerata dallo stesso Libro Bianco del 2001 uno «*strumento indispensabile per tutti gli aspetti dell'attività di trasporto aereo, dalla certificazione degli aerei alle regole operative*». Una decisione del Consiglio dei ministri del giugno 1998 aveva deliberato la costituzione di un'autorità per l'aviazione civile europea, che assumesse il ruolo di «*regulation authority*» dotato di personalità giuridica e di pieni poteri di proposta, approvazione ed attuazione di tutta la normativa tecnica sulla sicurezza aerea. Le norme emanate dalle JAA non sono vincolanti poiché sono elaborate da un organismo privo di personalità giuridica, tuttavia il reg. (CEE) n. 3922/1991 ha permesso di introdurre in ambito comunitario un primo *corpus* di codici JARs (*Joint Aviation Requirements*) relativi alla progettazione, alla costruzione, all'esercizio e alla manutenzione degli aeromobili, nonché al personale e alle organizzazioni preposte alle attività, senza consentire un adattamento automatico ai «*requirements*» emanati successivamente. La produzione normativa delle JAA si è concretizzata nelle JAR, che hanno stabilito nuovi *standard* di navigabilità e di sicurezza e rilevanti modifiche nel settore della manutenzione. Le imprese costruttrici e

reg. (CE) n. 1592/2002 <sup>(470)</sup>, recante l'attribuzione alla Comunità europea di specifiche competenze riferite all'individuazione di un idoneo apparato di disposizioni in materia di sicurezza. Lo stesso regolamento ha istituito l'Agenzia Europea della Sicurezza del Volo (*European Aviation Safety Agency*, EASA), cui è stata attribuita anche la funzione di elaborare norme tecniche comuni e vigilare sulla loro uniforme applicazione da parte degli Stati <sup>(471)</sup> al fine di poter raggiungere elevati e uniformi livelli di sicurezza.

L'EASA è un organismo della Comunità dotato di personalità giuridica autonoma e indipendente, cui è stato attribuito anche il compito di assistere il legislatore comunitario, e in particolare la Commissione, mediante la formulazione di pareri e di altri atti non vincolanti, nello sviluppo delle normative comuni in tutte le materie rientranti nel campo di applicazione del regolamento istitutivo garantendo il più alto livello di *safety* <sup>(472)</sup> e l'attuazione delle necessarie misure di salvaguardia, nonché promuovendo la loro diffusione a livello internazionale <sup>(473)</sup>.

Il regolamento istitutivo dell'Agenzia europea è stato, poi, sostituito dal reg. (CE) n. 216/2008 <sup>(474)</sup>, che ha determinato l'ampliamento delle competenze e delle responsabilità poste in capo all'Agenzia, che è stato, a sua volta, modificato dal reg. (CE) n. 1108/2009 <sup>(475)</sup>.

A fronte dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, vengono riconosciuti all'EASA: un potere normativo e regolamentare, consistente nell'adozione di norme strettamente tecniche in tema di sicurezza aerea e protezione dell'ambiente; un potere di ispezione e controllo sulle autorità aeronautiche nazionali circa l'applicazione del regolamento istitutivo e delle norme di attuazione; compiti di omologazione e certificazione dei prodotti aeronautici e delle organizzazioni deputate alla progettazione,

---

quelle addette alla manutenzione devono possedere detti requisiti per avere accesso, attraverso il sistema certificativi, al mercato aeronautico. Con le JAR 21 (sul sistema di costruzione degli aeromobili) e 145 (sulla manutenzione e sostituzione delle parti di ricambio) recepite, per quanto concerne l'Italia, la prima con circolare ENAC 41/1996 e la seconda con circolare 31/1992. Il reg. (CEE) n. 3922/1991, agli artt. 6 e 7, impone gli Stati membri di riconoscere le certificazioni dello Stato membro rilasciate in conformità ai requisiti e agli *standard* individuati nelle JARs. Mediante l'istituzione dell'EASA, ai sensi del reg. (CE) n. 1592/2002, si è, invece, conferita centralità decisionale alle istituzioni comunitarie, al fine di dotare il settore di una disciplina uniforme e omogenea. Cfr. V. FLORIDIA - R. PERINU - A. RADINI, *La sicurezza del volo. I ricambi aeronautici non approvati tra responsabilità penale ed illecito civile*, Bari, 2005.

<sup>(470)</sup> In GUUE n. L 240 del 7 settembre 2002.

<sup>(471)</sup> Si rinvia alla completa ricostruzione della normativa di settore effettuata da B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

<sup>(472)</sup> Nell'Allegato 1 ICAO sono stati fissati i requisiti essenziali in materia di aeronavigabilità, la cui competenza è stata riservata all'Unione europea in linea con gli *standards* adottati dall'Annesso 8 (*Airworthiness*). All'Agenzia spettano i poteri regolamentari con riferimento alle operazioni e al personale di volo (Allegati ICAO 6 e 1), nonché nei settori del traffico aereo e degli aeroporti. L'istituzione di un'agenzia comunitaria per la sicurezza del volo si colloca, pertanto, nel processo evolutivo che tende alla realizzazione di un modello amministrativo costituito da una pluralità di agenzie comunitarie, organismi ausiliari esterni aventi il compito di coadiuvare le istituzioni comunitarie in materie caratterizzate da elevata specificità tecnica, realizzando così una vera e propria politica europea della sicurezza aerea.

<sup>(473)</sup> Per quanto attiene alla ricostruzione storica ci si riferisce espressamente alla completa trattazione di F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005.

<sup>(474)</sup> In GUUE n. L 79 del 19 marzo 2008.

<sup>(475)</sup> In GUUE n. L 309 del 24 novembre 2009.

alla produzione e alla manutenzione (potere esecutivo) di cui il regolamento ha riservato all'Unione europea la competenza esclusiva.

L'EASA continua, altresì, a svolgere un ruolo propositivo e consultivo verso la Commissione europea nella redazione di regolamenti e nella conclusione di accordi internazionali nelle materie di propria competenza, oltre che un ruolo di cooperazione e collegamento con i soggetti internazionali per un'armonizzazione degli *standard* di sicurezza.

Un ulteriore ampliamento delle competenze è stato previsto con la cosiddetta «*Agenda per il 2010*» e con il reg. (CE) n. 1108/2009 è stata disposta l'attribuzione all'EASA delle responsabilità in materia di regolamentazione della sicurezza relativamente alla parte aeroporti, all'*Air Traffic Management* (ATM) e ai servizi della navigazione aerea<sup>(476)</sup>.

Dalla lettura del reg. (CE) n. 216/2008 si evince come l'attenzione sia diretta, in via principale, alla promozione di una «*cultura della sicurezza*»<sup>(477)</sup>, caratterizzata da un sistema di regolamentazione che richiede la spontanea notifica del verificarsi di incidenti e inconvenienti, basandosi su un criterio non repressivo<sup>(478)</sup>.

Con riferimento alla necessità di dare esecuzione a livello nazionale ai compiti di certificazione imposti dal presente regolamento e dalle relative norme di attuazione, si è ritenuto di attribuire all'Agenzia<sup>(479)</sup> anche i compiti di certificazione previsti dal regolamento in commento<sup>(480)</sup> con riferimento all'ambito identificato. Allo stesso modo, è stata attribuita all'Agenzia la facoltà di adottare le misure necessarie collegate alle operazioni di volo degli aeromobili, alla qualificazione degli equipaggi oppure alla sicurezza degli aeromobili di Paesi terzi<sup>(481)</sup> in considerazione del fatto che si ritiene che

---

<sup>(476)</sup> Per approfondimenti sul ruolo e sulle funzioni dell'EASA cfr. [www.easa.eu.int](http://www.easa.eu.int). In dottrina cfr. C. CIFALDI, *Profili evolutivi dell'European Aviation Safety Agency*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, 69 ss.; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, 217 ss. Si veda anche: S. CECCARELLI, *Regolamento (CE) n. 1108/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che modifica il Regolamento (CE) n. 216/2008 per quanto riguarda gli aeroporti, la gestione del traffico aereo e i servizi della navigazione aerea e abroga la direttiva 2006/23/CE*, in *The Aviation & Maritime Journal* 4/2009, 9 ss.

<sup>(477)</sup> Intento il quale potrebbe essere raggiunto mediante l'adozione di opportune misure, da parte di ciascuno Stato membro, al fine di garantire la riservatezza delle informazioni e la tutela delle persone che le riferiscono.

<sup>(478)</sup> Proprio in tale ottica si è ritenuto necessario istituire l'Agenzia europea per la sicurezza aerea, ente con personalità giuridica, dotata del carattere dell'indipendenza per le questioni tecniche, nonché di autonomia giuridica, amministrativa e finanziaria Cfr. sezione II, artt. 28 ss. del reg. (CE) n. 216/2008.

<sup>(479)</sup> Ovviamente nell'esigenza di integrare l'obiettivo generale inerente al trasferimento all'Agenzia di funzioni e compiti dagli Stati membri, compresi quelli derivanti dalla loro cooperazione attraverso le Autorità aeronautiche comuni, in modo efficace, senza riduzioni degli attuali livelli di sicurezza e senza impatti negativi sulle procedure di certificazione, risulta necessario adottare misure adeguate per prevedere la necessaria transizione. Cfr. art. 70 reg. cit., il quale prevede che gli artt. 5, 6, 7, 8, 9 e 10 si applicano a decorrere dalle date specificate nelle rispettive norme di attuazione e, comunque, non oltre l'8 aprile 2012.

<sup>(480)</sup> Certificazione dei prodotti aeronautici e delle organizzazioni deputate alla progettazione, alla produzione e alla manutenzione, cfr. capo II, artt. 4 ss., reg. cit.

<sup>(481)</sup> Emerge, altresì, con evidenza la necessità che la partecipazione dei Paesi europei non appartenenti all'Unione europea venga incoraggiata per garantire una dimensione sufficientemente paneuropea che faciliti il miglioramento della sicurezza dell'aviazione civile in tutta l'Europa. I Paesi europei che hanno concluso accordi con la Comunità per l'adozione e l'applicazione dell'*acquis comunitario* nella materia disciplinata dal

ciò costituisca il mezzo migliore per garantire l'uniformità e agevolare il funzionamento del mercato interno <sup>(482)</sup>.

All'Agencia viene conferito il potere di verificare la corretta applicazione delle disposizioni contenute nel regolamento costitutivo, in particolare con riferimento ai settori contemplati dall'art. 1.1 <sup>(483)</sup>. A tal fine viene previsto, altresì, lo svolgimento di attività ispettiva <sup>(484)</sup> in materia di standardizzazione diretta alla verifica, da parte delle autorità nazionali competenti in merito, al rispetto delle disposizioni comunitarie e delle relative norme di attuazione, con conseguente comunicazione delle risultanze alla stessa Commissione <sup>(485)</sup>.

Vengono, poi, contemplati specifici profili sanzionatori, idonei a consentire una risposta direttamente proporzionale alla violazione delle norme, che si articola in previsioni meno gravi, di natura pecuniaria e più gravi, basti pensare alla fattispecie del ritiro del certificato <sup>(486)</sup>.

Un altro aspetto rilevante è quello relativo allo scambio delle informazioni, per cui si prevede che la Commissione <sup>(487)</sup>, l'Agencia e le autorità aeronautiche nazionali si scambino le informazioni disponibili nel contesto di applicazione del regolamento in commento e delle relative norme di attuazione, informazioni e analisi fattuali accessibili anche gli enti preposti allo svolgimento delle inchieste sugli incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile <sup>(488)</sup>.

Nel dare attuazione alla sicurezza aerea in ambito comunitario è stata elaborata anche una dettagliata normativa sulla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile, che trova la sua disciplina nella dir. 2003/42/CE <sup>(489)</sup>. Tali disposizioni si propongono di contribuire al miglioramento della sicurezza in senso preventivo, mediante l'introduzione di un sistema di segnalazioni, obbligatorie e volontarie, di situazioni di

---

presente regolamento dovrebbero essere associati ai lavori della Comunità, sulla base di condizioni da stabilirsi nell'ambito di tali accordi.

<sup>(482)</sup> Cfr. art. 9 reg. cit.

<sup>(483)</sup> Ossia in relazione all'ambito di applicazione inerente alla progettazione, produzione, manutenzione e aspetti operativi di prodotti aeronautici, parti e pertinenze, nonché al personale e alle organizzazioni che partecipano alla progettazione, alla produzione e alla manutenzione di detti prodotti, parti e pertinenze.

<sup>(484)</sup> Per quanto riguarda ai metodi di lavoro dell'EASA si rimanda agli artt. 52 ss. reg. cit. e, nello specifico, per quanto riguarda alle ispezioni, agli artt. 54 e 55.

<sup>(485)</sup> Cfr. art. 24 reg. cit.

<sup>(486)</sup> Cfr. art. 25 reg. cit.

<sup>(487)</sup> La sanzione va applicata dalla Commissione su richiesta dell'EASA. A tale proposito si ricorda come, ai sensi degli artt. 40 ss. del regolamento in commento, presso la stessa Agencia siano istituite delle Commissioni di ricorso, preposte alle decisioni sui ricorsi avverso le decisioni prese ai sensi degli artt. 20, 21, 22, 23, 55 o 64 reg. cit.

<sup>(488)</sup> Cfr. art. 15 reg. cit.

<sup>(489)</sup> Nella relazione di accompagnamento alla proposta di quella che sarebbe diventata la dir. 2003/42/CE, si legge che essa intende integrare la precedente iniziativa (rappresentata dalla dir. 1994/56/CE) con un approccio proattivo fondato sia su sistemi di dichiarazione obbligatoria, sia su sistemi di segnalazione in forma riservata di inconvenienti, difetti o disfunzioni che possono mettere a repentaglio le operazioni dell'aviazione civile e che vengono di norma designati col termine generico di «*eventi*». Poiché gli incidenti sono in genere preceduti da uno o più di questi «*eventi precursori*», una migliore conoscenza di tali circostanze anomale può contribuire ad eliminare alcuni fattori causali e quindi prevenire l'incidente. Il considerando n. 3 del reg. (UE) n. 996/2010, per la cui analisi si rimanda ai paragrafi che seguono, statuisce che la Commissione è tenuta a presentare, quanto prima, una proposta di modifica della direttiva 2003/42/CE.

pericolo e di anomalie riscontrate nel sistema dell'aviazione civile. Le informazioni raccolte devono, infatti, essere messe a disposizione degli organismi preposti alle regolamentazioni della sicurezza o alle indagini sugli incidenti, in modo che vengano predisposti gli interventi finalizzati al perfezionamento del sistema<sup>(490)</sup>.

Le segnalazioni obbligatorie devono essere rese dai soggetti espressamente individuati all'art. 4<sup>(491)</sup>, mentre quelle volontarie possono essere rese da parte di chiunque altro operi nell'ambito dell'aviazione civile<sup>(492)</sup>.

I dati raccolti mediante le segnalazioni vengono messi a disposizione delle competenti autorità dell'aviazione civile e degli organismi investigativi dei singoli Stati membri, nonché della Commissione<sup>(493)</sup>.

A tutela dell'interesse del pubblico ad essere informato del livello di sicurezza dell'aviazione civile, è stato previsto l'obbligo di pubblicazione, da parte degli Stati, di un'apposita relazione annuale, contenente informazioni sui tipi di eventi registrati dai rispettivi sistemi di «*segnalazione obbligatoria*».

La Comunità europea, mediante il reg. (CE) n. 1321/2007<sup>(494)</sup>, ha, successivamente, stabilito le modalità dirette a integrare in un repertorio centrale le informazioni sugli eventi nel settore dell'aviazione civile scambiate in conformità della dir. 2003/42/CE, prevedendo che ogni Stato membro debba concordare con la Commissione i protocolli tecnici per l'aggiornamento del repertorio centrale mediante il trasferimento di tutte le pertinenti informazioni sulla sicurezza contenute nelle banche dati nazionali di cui all'art. 5, §§ 2 e 3, della dir. 2003/42/CE, garantendo, così, l'integrazione in un repertorio centralizzato di tutte le informazioni sulla sicurezza contenute nelle singole banche dati nazionali<sup>(495)</sup>.

---

<sup>(490)</sup> L'istituto dei «*reporting systems*» trae la sua origine dal capitolo 8 dell'Allegato 13, il quale obbliga gli Stati ad istituire dei sistemi obbligatori di segnalazione di inconvenienti e raccomanda di introdurre sistemi volontari su altri eventi anomali, con lo scopo di raccogliere informazioni su tutte le «*actual o potential safety deficiencies*».

<sup>(491)</sup> I soggetti obbligatoriamente tenuti a rendere le segnalazioni rientrano sia tra il personale navigante, che tra quello tecnico e specificatamente: al comandante o all'esercente di un aeromobile destinato al trasporto pubblico; all'addetto alla progettazione, costruzione, manutenzione o modifica di un aereo (o di qualsiasi parte di esso); al soggetto che rilascia un certificato di revisione o di idoneità al servizio di un aeromobile a turbina o di un trasporto pubblico; al controllore del traffico aereo o addetto all'informazione di volo; all'esercente di un aeroporto aperto al traffico comunitario; alla persona che ricopre una funzione connessa con l'installazione, la modifica, la manutenzione, la riparazione, la revisione, le prove di volo o l'ispezione delle strutture della navigazione aerea; al soggetto che svolge una funzione connessa con le manovre a terra.

<sup>(492)</sup> Dal punto di vista oggettivo, invece, per «*segnalazioni spontanee*» l'art. 9 intende quelle carenze la cui segnalazione non è obbligatoria, ma che l'«*informatore ritiene rappresentino o possano rappresentare un rischio*», da cui deriva che esse non riguardano accadimenti qualificabili come inconvenienti, ossia come eventi di pericolo, reale o potenziale; bensì di quelle anomalie che, non da sole, ma in concomitanza con altri fattori, potrebbero influire sulla sicurezza del volo.

<sup>(493)</sup> La direttiva del 2003 garantisce, infine, la riservatezza delle informazioni e l'anonimato degli informatori nello scambio e nella diffusione dei dati, imponendo alle autorità competenti di non rivelare l'identità dei *reporters* e agli Stati di astenersi dal perseguire coloro che hanno reso segnalazioni di qualsiasi tipo per eventuali violazioni di legge (nel caso in cui queste siano involontarie e non premeditate e non si riscontri un comportamento di «*grave negligenza*»).

<sup>(494)</sup> In GUUE n. L 294 del 13 novembre 2007.

<sup>(495)</sup> In conformità dell'art. 7.1 della dir. 2003/42/CE, ogni organismo preposto alla regolamentazione della sicurezza dell'aviazione civile o allo svolgimento delle indagini su incidenti e inconvenienti dell'aviazione civile nella Comunità ha accesso in via telematica a tutte le informazioni contenute nel repertorio centrale, ad eccezione delle informazioni che identificano direttamente l'operatore o l'aeromobile oggetto di una



Anche il reg. (UE) n. 996/2010 reca una specifica disposizione in materia di segnalazione di taluni eventi, l'art. 19, in cui prevede che l'EASA e le autorità competenti degli Stati membri in cooperazione partecipino regolarmente allo scambio e all'analisi delle informazioni di cui alla dir. 2003/42/CE, con conseguente accesso *on line* <sup>(496)</sup>, da parte di persone designate, al repertorio centrale creato a norma del reg. (CE) n. 1321/2007, consentendo, così, l'accesso alle informazioni che identificano direttamente l'aeromobile oggetto di una segnalazione di evento, quali, ove disponibili, i suoi numeri di serie e le marche d'immatricolazione <sup>(497)</sup>.

#### 4. La prima disciplina sulle inchieste aeronautiche.

Nell'ambito delle misure previste al fine di tutelare la *safety* in ambito aeronautico è necessario analizzare le inchieste tecniche, che trovano una prima disciplina nella dir. 1994/56/CE, che riprende espressamente l'Annesso 13 ICAO <sup>(498)</sup>, risultando applicabile nel caso in cui si verifichi un *accident* o *incident* connesso all'impiego di un aeromobile dell'aviazione civile <sup>(499)</sup> nel territorio della Comunità <sup>(500)</sup>.

Ai sensi dell'art. 3 della direttiva in commento per «*incidente*» deve essere inteso «*un evento associato all'impiego di un aeromobile, che si verifica fra il momento in cui una persona si imbarca con l'intento di compiere un volo ed il momento in cui tutte le persone che si sono imbarcate con la stessa intenzione sbarcano*» da cui derivino tutte le conseguenze già ricordate <sup>(501)</sup>. Per «*inconveniente*» deve, invece, considerarsi (art. 3, lett. j) l'evento di pericolo, diverso dall'incidente, ma sempre «*associato all'impiego dell'aeromobile*» che pregiudichi o possa pregiudicare la sicurezza delle operazioni (senza arrecare i danni di cui alla lett. a). Un *incident* si qualifica «*grave*» qualora le circostanze rivelino che si sia sfiorato un incidente (art. 3, lett. k). La differenza tra un incidente e un inconveniente grave dipende dalle conseguenze da esso derivanti, le quali sono dannose

---

segnalazione. Durante lo svolgimento di un'indagine su incidenti e inconvenienti gravi sono, inoltre, trasferiti nel repertorio centrale i principali dati concreti a essi relativi. A indagine conclusa vengono, inoltre, incrementate tutte le informazioni, e, se disponibile, viene messa a disposizione la sintesi in inglese della relazione finale dell'indagine condotta.

<sup>(496)</sup> Accesso il quale non omette le informazioni che identificano l'operatore oggetto della medesima segnalazione di evento.

<sup>(497)</sup> Al fine di conferire adeguata tutela al trattamento dei dati in considerazione, il medesimo articolo specifica, altresì, come l'EASA e le competenti autorità degli Stati membri siano tenute a garantire la riservatezza di tali informazioni e a limitarne l'utilizzo a quanto è strettamente necessario per rispettare i propri obblighi in materia di sicurezza. Viene, infine, specificato come tali informazioni siano utilizzate esclusivamente ai fini dell'analisi delle tendenze in materia di sicurezza che possono costituire la base per le raccomandazioni anonime sulla sicurezza o le prescrizioni di aeronavigabilità, senza che in base ad esse vengano attribuite colpe o responsabilità.

<sup>(498)</sup> L'annesso 13 ICAO viene, peraltro, espressamente richiamato in uno dei *considerando* della direttiva in commento. Per l'analisi di tale disciplina si rinvia a: B. FRANCHI, *Le inchieste sui sinistri della navigazione aerea*, in *Dir. mar.* 1998, 219 e ss.; G. CAMARDA, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, in *Dir. prat. av. civ.* 1998, 106 ss.

<sup>(499)</sup> Escludendo, quindi, degli incidenti occorsi ad aerei militari.

<sup>(500)</sup> La normativa trova applicazione (ai sensi dell'art. 2) anche nel caso in cui si tratti di *accidents* occorsi a velivoli immatricolati in uno Stato membro, ovvero di *serious incidents* riferiti ad aeromobili immatricolati in uno Stato membro o gestiti da una compagnia stabilita in un Paese della Comunità, sempre a condizione che l'inchiesta non sia stata condotta da un altro Stato.

<sup>(501)</sup> Cfr. capitolo I § 6 della presente, recante i profili definitori.



nella prima ipotesi e pericolose nella seconda. Tali definizioni sono attualmente contenute all'art. 2 del reg. (UE) n. 996/2010 <sup>(502)</sup>.

Il primo elemento costitutivo della fattispecie incidente <sup>(503)</sup> è rappresentato dal collegamento causale dell'accadimento negativo con l'esercizio del mezzo <sup>(504)</sup>. Il secondo requisito è di natura temporale, infatti il lasso di tempo entro il quale l'evento-incidente si deve verificare è compreso tra il momento in cui le persone si imbarcano fino a quando sbarcano <sup>(505)</sup>. Infine, è richiesto un elemento di carattere soggettivo o la volontà di compiere il volo del soggetto che si imbarca. Gli elementi finora indicati non sono, tuttavia, sufficienti in quanto è necessario che si verifichi un danno alla persona <sup>(506)</sup> o all'aeromobile. La direttiva ha individuato tre diverse categorie di effetti dannosi, riferiti alle persone o all'aeromobile, infatti per parlare di incidenti occorre che una persona riporti lesioni gravi o mortali <sup>(507)</sup>, oppure che l'aeromobile riporti un danno o un'avaria strutturale, ovvero sia scomparso o completamente inaccessibile <sup>(508)</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l'inconveniente grave (come mancato incidente) l'art. 3, lett. k), rimanda a un Allegato che elenca una serie di casi tipici <sup>(509)</sup>.

---

<sup>(502)</sup> Per cui si rinvia ai §§ 5 e ss. della presente sezione.

<sup>(503)</sup> La quale traduce la formulazione contenuta nell'Allegato 13 alla Convenzione di Chicago: «*an occurrence associated with the operation of an aircraft takes place between the time any person boards the aircraft with the intention of flight until such time as all such persons have disembarked*» fornendo la seguente definizione di *incident*: «*an occurrence, other than an accident, associated with the operation of an aircraft which affects or could affect the safety of an operation*».

<sup>(504)</sup> Infatti il danno deve essere conseguenza anche indiretta dell'impiego del mezzo.

<sup>(505)</sup> Da cui si desume come l'intervenuto inizio delle manovre di involo non assuma rilevanza con riferimento a tale aspetto.

<sup>(506)</sup> La direttiva si applica alle «*persone*», quindi riguarda sia i passeggeri che i membri dell'equipaggio, escludendo i clandestini, nascosti fuori dalle zone normalmente accessibili ai passeggeri e all'equipaggio (poiché difetta l'elemento soggettivo della intenzione di trasportare tali soggetti, determinata dall'ignoranza della loro presenza a bordo).

<sup>(507)</sup> Per lesioni mortali devono essere intese quelle aventi come conseguenza il decesso entro trenta giorni dalla data dell'incidente (principio statistico). Sono considerate gravi le lesioni: che richiedono una degenza ospedaliera di oltre quarantotto ore, oppure comportano fratture ossee, lacerazioni da cui derivano gravi emorragie o lesioni ai nervi, muscoli, o tendini, lesioni a qualsiasi organo interno, ustioni di secondo o terzo grado o estese per oltre il 5% della superficie corporea o infine esposizione accertata a sostanze infettive o radiazioni nocive. Le lesioni personali gravi o mortali devono inoltre essere state riportate all'interno dell'aeromobile, per contatto con una qualsiasi parte dell'aeromobile oppure per esposizione diretta al getto dei reattori. Vengono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva le lesioni colpose dipese da cause naturali oppure procurate dallo stesso soggetto danneggiato o da altre persone, nel primo caso poiché la loro natura di assoluta imprevedibilità ed accidentalità interrompe il nesso causale tra la condotta e l'evento dannoso, nel secondo perché l'evento dannoso è del tutto estraneo all'esercizio dell'aeromobile.

<sup>(508)</sup> Rimangono, infatti, esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva: i guasti o le avarie al motore (quando il danno è limitato al motore stesso, alla cappottatura o agli accessori); i danni limitati alle eliche, alle estremità alari, alle antenne, ai pneumatici, ai dispositivi di frenatura, alla carenatura e a piccole ammaccature oppure fuori al rivestimento dell'aeromobile.

<sup>(509)</sup> Questi casi tipici sono tratti dall'Allegato 13, allegato D, e dal Manuale ICAO per la preparazione delle relazioni sugli incidenti e comprendono: mancata collisione che abbia richiesto una manovra di scampo per evitare l'urto o una situazione di pericolo, volo controllato fino quasi all'urto contro il terreno, decollo interrotto su pista chiusa o occupata, atterraggio o tentativo di atterraggio su pista chiusa o occupata, grave insufficienza nel raggiungimento delle prestazioni previste durante il decollo o la salita iniziale, casi di incendio e presenza di fumo nella cabina passeggeri o nel vano bagagli o d'incendio al motore, qualsiasi evento che abbia richiesto l'impiego di ossigeno da parte dell'equipaggio, avaria strutturale dell'aeromobile, cattivo funzionamento di uno o più strumenti di bordo che comprometta l'operatività dell'aeromobile,

L'art. 3 lett. e) della dir. 1994/56/CE definisce l'inchiesta come l'«*insieme delle operazioni volte ai fini della prevenzione degli incidenti ed inconvenienti che comprende la raccolta e l'analisi di dati, l'elaborazione di conclusioni, la determinazione delle cause e, ove opportuno, la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza*». L'inchiesta comprende una fase tipicamente investigativa, di ricerca dati e informazioni, una di esame delle risultanze, comprensiva dell'analisi diretta ad effettuare una ricostruzione degli eventi e delle cause che hanno determinato l'incidente; nonché un'ultima fase di studio dei possibili interventi correttivi da adottare.

Pertanto si evince che, sebbene l'inchiesta tecnica intervenga *ex post*, la sua funzione tipica è la prevenzione degli incidenti e inconvenienti, con l'esclusione dell'accertamento delle colpe e delle responsabilità <sup>(510)</sup>.

L'art. 5 della direttiva, al fine di rendere efficace l'azione investigativa, impone agli Stati, nel quadro dei rispettivi ordinamenti interni, di conferire uno *status* giuridico dall'organismo preposto alle indagini tecniche mediante l'attribuzione di un complesso di poteri istruttori necessari ad assolvere i compiti attribuiti nel più breve tempo e nel miglior modo possibile <sup>(511)</sup>.

La direttiva ha dettato, inoltre, disposizioni sull'obbligo di informazione, infatti la relazione deve essere resa pubblica dall'organismo investigativo nel più breve tempo possibile, e comunque non oltre dodici mesi dalla data dell'incidente <sup>(512)</sup>. Il rapporto deve garantire l'anonimato delle persone coinvolte nell'inconveniente ed è distribuito alle parti che possono trarre un vantaggio dalle conclusioni raggiunte <sup>(513)</sup>.

Per le relazioni d'incidente la direttiva richiede la massima trasparenza, mentre per i rapporti sugli eventi di pericolo stabilisce che sia rispettato l'anonimato delle persone che hanno fornito informazioni utili. L'anonimato degli informatori facilita la conoscenza dei fattori che possono causare situazioni di pericolo in quanto induce i soggetti a conoscenza di determinati fatti a rendere le dichiarazioni, eliminando il rischio che possano incorrere in procedimenti <sup>(514)</sup>.

Sia nelle relazioni che nei rapporti possono essere eventualmente contenute delle «*raccomandazioni di sicurezza*», che rappresentano l'aspetto più rilevante ai fini preventivi <sup>(515)</sup>, in considerazione del fatto che costituiscono una proposta formulata sull'argomento investigativo dello Stato responsabile dell'inchiesta tecnica e diretta alle autorità aeronautiche competenti, secondo la definizione fornita dall'art. 3, lett. 1), della direttiva.

---

qualsiasi circostanza relativa al carburante che richieda la dichiarazione di emergenza da parte del pilota, avaria ai sistemi, fenomeni meteorologici.

<sup>(510)</sup> Cfr. artt. 3, lett. e) e 4.3 della direttiva.

<sup>(511)</sup> Gli investigatori incaricati debbono essere autorizzati ad avere libero accesso al luogo dell'incidente o dell'inconveniente, all'aeromobile o al relitto, ai registratori di volo e all'utilizzazione del relativo contenuto, a qualsiasi informazione pertinente in possesso del proprietario, dell'esercente o del costruttore dell'aeromobile; ad effettuare l'immediato rilevamento di indizi e il prelievo di rottami ai fini di esami o di analisi; a procedere all'ascolto di testimoni.

<sup>(512)</sup> In base a quanto previsto all'art. 7 dir. cit.

<sup>(513)</sup> Cfr. art. 8 dir. cit.

<sup>(514)</sup> Questo è uno dei presupposti per l'introduzione di sistemi di segnalazione volontaria.

<sup>(515)</sup> Una volta che sono stati ricostruiti i fatti sulla base di un criterio deterministico ed individuate le cause del sinistro per lo più in termini probabilistici, possono essere proposti provvedimenti migliorativi attraverso l'emanazione di raccomandazioni indirizzate alle autorità aeronautiche.

Dagli artt. 3, lett. 1), e 10<sup>(516)</sup> si evince che tali proposte debbano limitarsi a suggerire alle autorità aeronautiche interventi tecnici correttivi a fini preventivi, senza creare in alcun modo presunzioni di colpa o di responsabilità.

Per quanto attiene all'individuazione del soggetto preposto a svolgere l'attività di inchiesta tecnica, ciascuno Stato deve garantire che venga condotta da un «*organismo o ente*» aeronautico civile a ciò dedicato<sup>(517)</sup>, dotato dei caratteri della permanenza, competenza in materia di sicurezza aerea, indipendenza sul piano funzionale dalle autorità aeronautiche nazionali e dotazione dei mezzi necessari per adempiere alle sue funzioni<sup>(518)</sup>.

Da quanto sinteticamente ricordato emerge come la direttiva sia coerente con i principi contenuti nell'Annesso 13, prevedendo, altresì, dei requisiti più specifici, quali l'obbligo per gli Stati membri di affidare le indagini tecniche a un'istituzione permanente, caratterizzata dall'indipendenza dalle autorità nazionali aeronautiche e da ogni altra parte in causa i cui interessi siano configgenti con i compiti assegnati all'ente preposto alle inchieste. La direttiva statuisce il principio in base al quale le inchieste tecniche hanno come unico fine la prevenzione di futuri incidenti ed inconvenienti, non essendo oggetto d'indagine l'accertamento di colpe e responsabilità.

Tuttavia, per quanto attiene all'efficacia dell'attività condotta, le disposizioni comunitarie si limitano ad attribuire agli investigatori il potere di compiere una serie di attività «*in collaborazione*» con l'autorità giudiziaria, non ritenendo di conferire espressamente una predominanza all'attività di prevenzione rispetto a quella giudiziaria condotta con riferimento al medesimo evento<sup>(519)</sup>.

##### 5. Il reg. (UE) n. 996/2010: la nuova disciplina delle inchieste aeronautiche.

Il reg. (UE) n. 996/2010<sup>(520)</sup> ha espressamente abrogato la dir. 1994/56/CE, innovando, così, la disciplina delle inchieste tecniche aeronautiche. Tale regolamento, di conseguenza, incide anche sugli ordinamenti interni dei singoli Stati membri in considerazione dell'intervenuta abrogazione tacita della normativa contrastante<sup>(521)</sup>.

Il citato apparato normativo si propone lo scopo di migliorare la sicurezza del settore aereo, garantendo un elevato livello di efficienza, tempestività e qualità allo svolgimento

---

<sup>(516)</sup> Art. 3, lett. 1), dir. 1994/56/CE: raccomandazione di sicurezza, una proposta dell'organismo investigativo dello Stato responsabile dell'inchiesta tecnica, formulata sulla base dei dati emersi dall'inchiesta, ai fini della prevenzione di incidente ed inconveniente. L'art. 10 precisa che la raccomandazione di sicurezza non crea di per sé una presunzione di colpa o di responsabilità per un incidente o inconveniente.

<sup>(517)</sup> Cfr. art. 6 dir. cit.

<sup>(518)</sup> Per una completa analisi sulle inchieste aeronautiche di sicurezza si rinvia a B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005.

<sup>(519)</sup> La problematica relativa al rapporto tra le due inchieste, che determina l'esigenza di temperare opposti interessi, quali la salvaguardia dell'incolumità della salute e della sicurezza della collettività e il soddisfacimento delle esigenze di giustizia, viene, pertanto, lasciata all'autonomia dei singoli ordinamenti nazionali.

<sup>(520)</sup> In GUUE n. L 295 del 12 novembre 2010, con entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione (ex art. 26 reg. cit.).

<sup>(521)</sup> Incidendo, così, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, sulle disposizioni contenute nel d. lg. 66/1999.

delle inchieste di sicurezza, il cui unico scopo è quello di prevenire futuri incidenti e inconvenienti e non attribuire colpe o responsabilità<sup>(522)</sup>. Nello stesso *corpus* normativo<sup>(523)</sup> sono, inoltre, contemplate previsioni di dettaglio, che non trovano alcun precedente nella normativa previgente del settore, inerenti alla tempestiva disponibilità di informazioni relative a tutte le persone e merci pericolose a bordo di un aeromobile coinvolto in un incidente, nell'ottica di poter, altresì, perseguire un miglioramento nell'assistenza alle vittime di incidenti aerei e ai loro familiari.

Dalla lettura dei considerando della normativa in commento si possono evincere i suoi caratteri principali, ricordati di seguito e richiamati nel corso della trattazione.

Assume rilievo il costante richiamo alla normativa di carattere internazionale di riferimento, ossia la Convenzione di Chicago, che ha previsto per prima l'attuazione delle misure necessarie per garantire la sicurezza della navigazione aerea. Nello specifico vengono ricordate le norme e le prassi raccomandate a livello internazionale di cui all'Allegato 13 della richiamata Convenzione, fatto da cui si desume che le inchieste sugli incidenti e gli inconvenienti gravi devono essere condotte sotto la responsabilità dello Stato nel quale l'evento si è verificato o dello Stato di immatricolazione<sup>(524)</sup>. Viene, altresì, prevista la possibilità di delegare il compito di condurre l'inchiesta ad un altro Stato ovvero di richiederne l'assistenza.

Con riferimento a tale aspetto si osserva come la natura stessa della tipologia di trasporto aereo, che determina necessariamente lo svolgimento delle proprie operazioni in ambiti territoriali diversi, derivi la conseguente necessità di confrontarsi con una pluralità di ordinamenti, da cui si evince la necessità di condurre le inchieste di sicurezza con modalità condivise all'interno del territorio dell'Unione europea.

L'esigenza di innovare rispetto alla previgente disciplina in materia di inchieste tecniche aeronautiche è derivata anche dalla necessità di tener conto dei cambiamenti avvenuti nel quadro istituzionale e regolamentare, basti, infatti pensare al fatto che l'istituzione dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)<sup>(525)</sup> è stata successiva rispetto all'adozione della dir. 1994/56/CE. Proprio in relazione alle funzioni svolte dall'EASA si è convenuto sull'opportunità che la stessa, conformemente all'Allegato 13 della Convenzione di Chicago, prenda parte all'inchiesta di sicurezza<sup>(526)</sup> al fine di

---

<sup>(522)</sup> Nonché quello di istituire una rete di autorità responsabili delle inchieste di sicurezza nell'aviazione civile.

<sup>(523)</sup> Per una completa analisi della disciplina apportata dal reg. (UE) n. 996/2010 si rinvia all'intervento di B. FRANCHI, *Le autorità investigative per la sicurezza dopo il reg. (UE) n. 996/2010*, cfr. *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione*, 27-28 maggio 2011, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Messina, in [www.cust.unime.it](http://www.cust.unime.it).

<sup>(524)</sup> Nel caso in cui non sia possibile stabilire con certezza se il luogo in cui è avvenuto l'incidente o inconveniente grave si trovi nel territorio di uno Stato.

<sup>(525)</sup> Di cui si è detto più diffusamente nel § 2 della presente sezione.

<sup>(526)</sup> A ulteriore specificazione della valorizzazione delle funzioni svolte dall'EASA si è, altresì, ritenuto di garantire a questa e alle autorità nazionali dell'aviazione civile di avere accesso alle informazioni pertinenti ai fini della valutazione dell'efficacia dei requisiti di sicurezza. Al fine di garantire una migliore prevenzione degli incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione, l'EASA è, altresì, tenuta, in cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri, a partecipare allo scambio e all'analisi delle informazioni nel quadro dei sistemi di segnalazione di eventi di cui alla dir. 2003/42/CE, evitando al contempo ogni conflitto d'interesse.

contribuire, entro l'ambito di sua competenza, all'efficienza dell'attività amministrativa di carattere preventivo e a garantire la sicurezza del progetto dell'aeromobile, senza incidere sulla sua autonomia <sup>(527)</sup>. Analogamente, dovrebbero essere invitate a partecipare alle inchieste di sicurezza le autorità nazionali dell'aviazione civile.

Per quanto attiene, poi allo svolgimento delle inchieste di sicurezza, viene evidenziata l'assoluta rilevanza da attribuire alla funzione della tutela della sicurezza e, con riferimento ai soggetti preposti allo svolgimento di tale tipologia di investigazione, viene evidenziato come questa debba essere condotta da un'autorità investigativa per la sicurezza indipendente (o almeno sotto il controllo di un'autorità dotata di tale carattere), al fine di evitare qualsiasi conflitto di interessi ed eventuali interferenze esterne nella determinazione delle cause dell'evento oggetto dell'inchiesta.

Le nuove previsioni conferiscono, altresì, una rinnovata rilevanza alla necessità di rafforzare la cooperazione tra le autorità investigative per la sicurezza degli Stati membri, per cui la prevenzione degli incidenti e degli inconvenienti nel settore dell'aviazione civile dovrebbe essere riconosciuto e rafforzato in un contesto europeo, al fine di generare un valore aggiunto reale nell'ambito della sicurezza del settore dell'aviazione, valorizzando le forme di cooperazione già esistenti tra tali autorità e le risorse destinate alle inchieste disponibili negli Stati membri. Tale riconoscimento e rafforzamento possono essere perseguiti mediante l'istituzione della «*Rete europea delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile*» (di seguito *Rete*) a cui attribuire specifici compiti e funzioni <sup>(528)</sup>.

Si analizzino, ora, le principali innovazioni alle inchieste tecniche apportate dal regolamento in commento <sup>(529)</sup>, le quali saranno meglio specificate nel seguito della trattazione, in particolare con riferimento ad alcuni aspetti specifici (come quelli, di particolare interesse, inerenti al rapporto con l'autorità giudiziaria procedente nei singoli ordinamenti interni) <sup>(530)</sup>.

L'autorità investigativa, ovvero il soggetto preposto allo svolgimento della sua attività volta all'individuazione delle cause determinanti l'evento dannoso o pericoloso, deve, pertanto, essere sempre caratterizzata dall'indipendenza, al fine di evitare qualsiasi conflitto di interessi, nonché eventuali interferenze esterne <sup>(531)</sup>.

Tale principio, già noto, viene rafforzato in relazione alle modalità individuate al fine di consentirne il corretto perseguimento, ponendo in capo agli Stati membri di provvedere, conformemente alla legislazione relativa alle competenze delle autorità responsabili delle inchieste giudiziarie in vigore e, all'occorrenza, in stretta collaborazione con tali autorità, affinché le autorità responsabili delle inchieste di sicurezza possano svolgere i loro compiti

---

<sup>(527)</sup> Secondo le previsioni di cui all'art. 8 del regolamento, come si dirà di seguito.

<sup>(528)</sup> Cfr. artt. 6 e 7 reg. cit., nonché quanto esposto al paragrafo 11 della presente.

<sup>(529)</sup> Le quali hanno determinato rilevanti conseguenze anche con riferimento agli ordinamenti degli Stati membri, per cui basta pensare, a titolo esemplificativo, alla tacita abrogazione delle previsioni contrastanti contenute negli artt. 9 e 10 d. lg. 66/1999.

<sup>(530)</sup> Per cui si rinvia al capitolo III della presente.

<sup>(531)</sup> Viene, altresì, ribadita l'importanza dell'attività svolta dalle autorità investigative per la sicurezza nella determinazione delle cause di un incidente o di un inconveniente, con conseguente necessità che l'organismo preposto allo svolgimento di tale attività sia dotato di adeguate risorse umane e finanziarie al fine di condurre inchieste in modo efficace ed efficiente, nel rispetto, appunto, del ricordato carattere dell'indipendenza.



nelle migliori condizioni possibili, nell'interesse della sicurezza dell'aviazione. La ricordata finalità potrà essere validamente perseguita a condizione che le autorità investigative possano essere nelle condizioni di svolgere una celere attività di acquisizione probatoria<sup>(532)</sup>, ossia di accedere immediatamente e illimitatamente al luogo dell'incidente, con messa a disposizione di tutti gli elementi necessari per soddisfare le esigenze di un'inchiesta di sicurezza, senza compromettere gli obiettivi dell'inchiesta giudiziaria e con facoltà di intervento decisionale in relazione alle modalità di conservazione dei mezzi di prova<sup>(533)</sup>.

Dalla lettura dei considerando al regolamento in commento risulta evidente la consapevolezza relativa alla compresenza, nel caso di svolgimento di inchiesta di sicurezza, di una serie di interessi pubblici diversi, ovvero la prevenzione di incidenti futuri e la buona amministrazione della giustizia, da cui la rilevanza assunta dalla necessità di garantire il giusto equilibrio fra tutti gli interessi al fine di tutelare l'interesse pubblico generale.

L'unico modo attraverso il quale risulta possibile perseguire tale risultato è necessariamente la promozione di un sistema non repressivo, che faciliti la segnalazione spontanea di eventi, promuovendo, così, il principio della «*giusta cultura*»<sup>(534)</sup>.

Da ciò deriva la necessità di mantenere una netta separazione tra le attività di inchiesta tecnica preventiva e quelle derivanti dal concomitante svolgimento di attività di acquisizione probatoria correlata ai procedimenti di natura giudiziaria<sup>(535)</sup>.

Il regolamento viene, poi, ad affrontare aspetti strettamente correlati con lo svolgimento dell'inchiesta tecnica, come quelli inerenti alla comunicazione delle risultanze della stessa di fondamentale importanza nel conferire effettività allo scopo preventivo. Basti pensare all'importanza assunta dalle raccomandazioni in materia di sicurezza formulate in seguito alle inchieste su incidenti o inconvenienti gravi, o provenienti da altre fonti quali studi in materia di sicurezza. Le risultanze evidenziate nelle stesse costituiscono materiale prezioso per le autorità competenti e, se ritenuto, possono dare vita ad azioni volte a garantire un'adeguata prevenzione degli incidenti e inconvenienti nell'aviazione civile.

Risulta, infine, opportuno evidenziare che il provvedimento in commento reca delle disposizioni che sembrano trarre le loro origini dai riscontri derivanti dalla pratica. Si pensi alla necessità di prevedere una celere modalità al fine di ottenere elenchi affidabili delle persone presenti a bordo<sup>(536)</sup> di un aeromobile (che la compagnia aerea è tenuta a

---

<sup>(532)</sup> Con riferimento a tale tematica, il considerando 29 evidenzia come risulti, altresì, opportuno incoraggiare i progressi della ricerca, anche con riferimento alla possibilità di seguire la posizione degli aeromobili in tempo reale, nonché in riferimento all'accesso alle informazioni contenute nei registratori di volo senza che siano fisicamente disponibili, al fine di migliorare notevolmente gli strumenti a disposizione degli investigatori per determinare le cause di un incidente e aumentare la capacità di prevenire inconvenienti ricorrenti.

<sup>(533)</sup> Cfr. considerando 15 e 20 reg. cit.

<sup>(534)</sup> Cfr. considerando 23 e 24 reg. cit.

<sup>(535)</sup> A tale proposito non si può non ricordare il considerando 25, il quale specifica in modo chiaro e esemplificativo che: «*le informazioni fornite da una persona nell'ambito di un'inchiesta di sicurezza non dovrebbero essere utilizzate contro tale persona, nel pieno rispetto dei principi costituzionali e del diritto nazionale*».

<sup>(536)</sup> Con conseguente necessità di prevedere un idoneo sistema volto a conferire tutela a tali informazioni.



presentare entro un determinato termine), nonché all'esigenza di prevedere la messa a disposizione le informazioni sulle merci pericolose coinvolte in un incidente, presenti a bordo di un aeromobile (al fine di ridurre al minimo i rischi per gli investigatori di sicurezza sul sito dell'evento) (<sup>537</sup>).

Per quanto attiene, poi, alla gestione delle comunicazioni da fornire a seguito di un incidente aereo, la normativa in esame prevede la facoltà, per il passeggero, di nominare una persona di contatto. Anche da ciò si desume come venga acquisita una nuova rilevanza in merito al modo in cui gli Stati membri o le compagnie aeree sono tenuto ad affrontare un incidente e le relative conseguenze, che costituisce momento di fondamentale importanza. A tale proposito, infatti, gli Stati membri dovrebbero disporre di un piano d'emergenza che preveda, in particolare, servizi di emergenza aeroportuale e assistenza alle vittime di incidenti aerei e ai loro familiari (<sup>538</sup>).

## 6. Oggetto, definizioni generali e ambito di applicazione.

Analizzando, ora, nel dettaglio le singole disposizioni contenute nel presente regolamento, risulta evidente come l'importanza della funzione preventiva sia espressamente valorizzata dalla previsione di cui all'art. 1, che evidenzia come il regolamento in commento sia diretto a migliorare la sicurezza del settore aereo, garantendo un elevato livello di efficienza, tempestività e qualità delle inchieste di sicurezza dell'aviazione civile europea. L'unico obiettivo a cui sono dirette tali attività investigative è, pertanto, quello della prevenzione di futuri incidenti e inconvenienti e non l'attribuzione di colpe o responsabilità.

La conseguenza che ne deriva è quella relativa alla necessità di garantire un'adeguata celerità nello svolgimento dell'attività in oggetto, in particolare con riferimento alla delicata fase dell'acquisizione di elementi di prova, nonché in relazione alla necessità di prevedere norme afferenti alla disponibilità di informazioni relative a tutte le persone e merci pericolose a bordo di un aeromobile coinvolto in un incidente.

Nell'iniziare dal profilo definitorio si evince che l'art. 2 del reg. (UE) n. 996/2010 non apporta novità di grande rilievo, se non con riferimento agli aspetti di seguito richiamati.

Nella definizione di «*incidente*» e in quella di «*inconveniente grave*» la principale innovazione rispetto al passato è data dal fatto che si prendono in considerazione non soltanto gli eventi occorsi ad aeromobili civili tradizionali (ossia quelli con un equipaggio presente a bordo), ma anche i medesimi eventi sfavorevoli verificatisi con riferimento agli aeromobili a pilotaggio remoto (*unmanned aircraft* o *unmanned aerial vehicle*) (<sup>539</sup>), con la conseguenza che anche questi ultimi verranno compresi nell'oggetto di investigazione (<sup>540</sup>).

---

(<sup>537</sup>) Cfr. considerando 29 e 30 e ss., nonché artt. 20, 21, 22 reg. cit.

(<sup>538</sup>) Anche le compagnie aeree dovrebbero disporre di un programma di assistenza alle vittime di incidenti aerei e ai loro familiari. Risulta, pertanto, opportuno dedicare un'attenzione particolare al sostegno e alla comunicazione con le vittime e i loro familiari nonché con le loro associazioni (cfr. considerando 33).

(<sup>539</sup>) Il settore degli UAS risulta essere oggetto di recenti riflessioni giuridiche, basti pensare all'annuncio della Commissione Europea – *DG Enterprise* dell'istituzione dell'*EC UAS Panel*, finalizzato alla definizione (entro la prima metà del 2012) di una strategia europea al fine di risolvere le problematiche inerenti all'utilizzo di tali veicoli e favorire, così, l'utilizzazione di tale tipologia di sistemi (anche nel settore dell'aviazione civile). Cfr. Primo simposio nazionale *Unmanned aircraft Systems (UAS): profili*

Per quanto attiene, poi, alla definizione del «*rappresentante accreditato*», inteso come il soggetto designato da uno Stato a partecipare all'inchiesta di sicurezza condotta da un altro Stato, si precisa che deve trattarsi di soggetto proveniente da un'autorità investigativa per la sicurezza (<sup>541</sup>).

Un'altra definizione che non trova un riscontro nella precedente normativa è quella di «*persona coinvolta*» (<sup>542</sup>), concetto che assume rilevanza in relazione all'art. 9, che prevede l'obbligo di comunicare il verificarsi di incidenti e inconvenienti gravi. Con tale termine si vengono ad intendere il proprietario, un membro dell'equipaggio, l'esercente dell'aeromobile coinvolti in un incidente o inconveniente grave; qualsiasi persona coinvolta nella manutenzione, nella progettazione, nella costruzione dell'aeromobile, nell'addestramento del suo equipaggio; nonché qualsiasi persona coinvolta nelle attività di controllo del traffico aereo, nelle informazioni di volo, nei servizi aeroportuali, che abbia fornito servizi per l'aeromobile; il personale dell'autorità nazionale dell'aviazione civile e, infine, per quanto già detto, il personale dell'EASA.

Sempre con riferimento ai profili definatori, viene, inoltre, ripreso il concetto di «*inchiesta di sicurezza*», senza innovazioni rispetto al passato (<sup>543</sup>), infatti viene sempre ad intendere l'insieme delle operazioni svolte da un'autorità investigativa per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti e inconvenienti, comprensivo delle seguenti attività: raccolta, analisi di dati, elaborazione di conclusioni, determinazione della causa o delle cause e/o di fattori concorrenti e, ove opportuno, la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza.

Il regolamento in esame ribadisce il principio per cui le inchieste di sicurezza (in passato «*inchieste tecniche*») debbono essere condotte da un'autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile, o sotto il controllo di tale autorità, in grado di condurre, in modo indipendente, un'inchiesta di sicurezza completa, o per conto proprio o mediante accordi con altre autorità investigative per la sicurezza.

Tale autorità deve essere dotata del requisito dell'indipendenza, sul piano funzionale, in particolare nei confronti delle autorità aeronautiche competenti in materia di aeronavigabilità, certificazione, operazioni di volo, manutenzione, rilascio delle licenze, controllo del traffico aereo o gestione degli aerodromi e in generale nei confronti di qualsiasi altra parte o ente i cui interessi o finalità possano entrare in conflitto con il compito ad essa assegnato o influenzarne l'obiettività (<sup>544</sup>).

---

*multidisciplinari*, Università degli Studi di Palermo e Università degli Studi di Reggio Emilia, Palermo, 16-17 settembre 2011.

(<sup>540</sup>) Sia pure nei limiti di cui al successivo art. 5.1.

(<sup>541</sup>) Quindi, con riferimento all'ordinamento italiano, deve trattarsi di soggetto appartenente all'organico dell'ANSV.

(<sup>542</sup>) Come di si dirà al § 7 della presente sezione.

(<sup>543</sup>) Cfr. art. 3, lett. e), dir. 1994/56/CE.

(<sup>544</sup>) *Ex art. 4 reg. cit.* Ovviamente anche il ricordato requisito dell'oggettività delle indagini è già noto dalla dir. 1994/56/CE, basti pensare all'art. 6 della stessa. Nel nostro ordinamento tale requisito è stato rispettato mediante l'individuazione, nel d. lg. 66/1999, dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo come soggetto preposto allo svolgimento dell'attività di inchiesta. Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

L'autorità investigativa per la sicurezza così individuata, nello svolgimento della sua attività, non sollecita né riceve istruzioni da alcun soggetto esterno e gode di un'autorità illimitata <sup>(545)</sup>.

Per quanto attiene alla delimitazione degli obblighi di instaurare l'inchiesta di sicurezza aeronautica riferita alle caratteristiche del mezzo, sono sottoposti ad inchiesta di sicurezza gli incidenti e gli inconvenienti gravi occorsi ad aeromobili diversi da quelli specificati nell'Allegato II del reg. (UE) n. 216/2008 <sup>(546)</sup>.

Non sussiste, pertanto, obbligo di inchiesta con riferimento agli incidenti e agli inconvenienti gravi occorsi alle seguenti categorie di aeromobili: aeromobili storici non complessi progettati prima del 1° gennaio 1955 e la cui produzione sia cessata prima del 1° gennaio 1975 oppure aeromobili di chiaro interesse storico; aeromobili specificatamente progettati o modificati per scopi di ricerca, sperimentazione o scientifici e suscettibili di essere prodotti in un numero molto limitato; aeromobili autocostruiti per fini di uso proprio e senza obiettivi commerciali; aeromobili che siano stati in servizio presso forze armate <sup>(547)</sup>; mezzi con una massa massima al decollo non superiore ad un determinato peso indicato espressamente nel predetto allegato II <sup>(548)</sup>; aeromobili a pilotaggio remoto con massa operativa non superiore a 150 chilogrammi.

Il regime delle esclusioni lascia, tuttavia, alle autorità investigative per la sicurezza la discrezionalità di indagare anche su eventi occorsi ad aeromobili per i quali non sussista più l'obbligo di inchiesta, quando ciò consenta di trarre insegnamenti sul piano della sicurezza <sup>(549)</sup>.

Al fine di individuare l'ambito di applicazione della normativa in commento è necessario riferirsi alla previsione di cui all'art. 3, che riprende quanto già previsto alla dir. 1994/56/CE con riferimento agli incidenti e inconvenienti gravi nei territori degli Stati membri e a quelli che coinvolgono aeromobili immatricolati in uno Stato membro o «operati» <sup>(550)</sup> da un'impresa stabilita in uno Stato membro, avvenuti al di fuori dei territori degli Stati membri cui si applicano i trattati, quando le inchieste non siano condotte da un altro Stato.

Tale previsione risulta essere arricchita con altre due ipotesi, che ampliano l'ambito di applicazione, ovvero quelle relative alle fattispecie nelle quali uno Stato membro abbia diritto <sup>(551)</sup>, di nominare un rappresentante accreditato al fine di partecipare all'attività di inchiesta in quanto sia posto in correlazione con il mezzo in oggetto in quanto Stato di

---

<sup>(545)</sup> I compiti affidati all'autorità investigativa per la sicurezza possono essere estesi alla raccolta e all'analisi di informazioni relative alla sicurezza aerea, in particolare a fini di prevenzione degli incidenti, nella misura in cui tali attività non compromettano la sua indipendenza e non comportino alcuna responsabilità di carattere regolamentare, amministrativo o normativo.

<sup>(546)</sup> Ai sensi di quanto disposto dall'art. 5 del regolamento.

<sup>(547)</sup> Tranne nel caso in cui l'EASA non abbia adottato per essi una norma di progettazione.

<sup>(548)</sup> Categoria in cui rientrano in Italia gli aeromobili classificabili come apparecchi per il volo da diporto o sportivo ai sensi dell'allegato tecnico alla legge 25 marzo 1985 n. 106.

<sup>(549)</sup> Cfr. art. 5.4, reg. cit.

<sup>(550)</sup> Tale termine sembra voler indicare un concetto più ampio rispetto a quello previsto dalla dir. 1994/56/CE, la quale utilizzava espressamente il termine «gestiti» di cui all'art. 2.2, lett ii).

<sup>(551)</sup> Secondo le norme e prassi raccomandate internazionali.

immatricolazione, dell' esercente, di progettazione, di costruzione, ovvero ente preposto a fornire informazioni, strutture o esperti su richiesta dello Stato che conduce l'inchiesta.

Viene, altresì, prevista l'applicazione della presente normativa nel caso in cui uno Stato membro abbia uno specifico interesse nella conduzione dell'attività di inchiesta di sicurezza in quanto alcuni suoi cittadini siano deceduti nell'evento oggetto dell'indagine, ovvero abbiano subito gravi lesioni e sia stato, per tali motivi, autorizzato dallo Stato che conduce l'inchiesta a nominare un esperto.

Infine, l'ultimo paragrafo della norma in commento individua degli ambiti che vengono a essere espressamente esclusi e, nello specifico, quelli relativi a incidenti e inconvenienti gravi che vedono coinvolto un aeromobile impegnato in attività militari, doganali, di polizia o in attività simili, a meno che lo Stato membro interessato non disponga ai sensi dell'art. 5.4 del regolamento in commento, ovvero non sia diversamente previsto della legislazione nazionale <sup>(552)</sup>.

#### 7. Modalità di svolgimento dell'inchiesta tecnica di sicurezza.

In relazione alle modalità di svolgimento dell'inchiesta di sicurezza, anche l'art. 5.5 mette in evidenza la loro natura di carattere preventivo, statuendo che la loro conduzione deve avvenire indipendentemente e separatamente da eventuali procedimenti giudiziari o amministrativi finalizzati all'accertamento di colpe o responsabilità, senza tuttavia arrecare pregiudizio a tali procedimenti.

Per quanto attiene agli adempimenti posti in capo ai soggetti coinvolti in un evento dal quale derivi lo svolgimento dell'inchiesta tecnica, il reg. (UE) n. 996/2010 pone degli obblighi non solo in capo ai soggetti che rivestono la qualifica di enti istituzionali, bensì anche a determinati soggetti privati.

Infatti l'art. 9.1 prevede che le persone coinvolte <sup>(553)</sup> debbano comunicare tempestivamente un incidente o un inconveniente grave di cui siano venuti a conoscenza all'autorità investigativa per la sicurezza dello Stato in cui è l'evento è occorso.

Con riferimento allo svolgimento dell'attività di inchiesta uno degli aspetti maggiormente innovativi è dato dalla facoltà di partecipare alle inchieste di sicurezza condotte dalle autorità investigative per la sicurezza conferita all'EASA e alle autorità nazionali dell'aviazione civile degli Stati membri interessati, a condizione che non si sia in presenza di conflitti di interesse (per consentire adeguata tutela ai caratteri dell'indipendenza e della terzietà).

La partecipazione dei rappresentanti dei suddetti enti avverrà o in veste di consulente dell'investigatore incaricato dell'autorità investigativa procedente (nel caso in cui l'evento sia occorso nel territorio di uno Stato membro) o in qualità di consulente del rappresentante accreditato (nel caso in cui l'inchiesta di sicurezza sia condotta da uno Stato terzo).

Ai consulenti in questione sono riconosciute specifiche prerogative elencate all'art. 8.2 <sup>(554)</sup>, senza che questi possano, tuttavia, partecipare allo svolgimento delle attività

---

<sup>(552)</sup> Per un confronto con quanto previsto dal nostro ordinamento, cfr. capitolo III, sezione II, della presente.

<sup>(553)</sup> Cfr. art. 2 reg. cit., nonché § 6 della presente.

<sup>(554)</sup> I partecipanti di cui al § 1 sono autorizzati in particolare a: visitare il luogo dell'incidente ed esaminare il relitto; suggerire gli ambiti sui quali porre domande e ottenere informazioni sulle testimonianze; ricevere

inerenti all'accertamento delle cause e alla formulazione delle raccomandazioni di sicurezza.

I soggetti preposti allo svolgimento dell'attività di inchiesta sono, come noto, gli investigatori incaricati, che svolgono le loro attività in assoluta indipendenza rispetto all'eventuale, concomitante, svolgimento di un'eventuale inchiesta giudiziaria con riferimento allo stesso evento<sup>(555)</sup>.

Nel corso dello svolgimento dell'inchiesta, la fase dell'acquisizione probatoria risulta essere la più rilevante, nonché la più delicata e *condicio sine qua* non per il conferimento della necessaria efficacia ed effettività all'attività preventiva, la quale, per essere effettiva, richiede tempestività.

Con riferimento ai poteri posti in capo agli investigatori incaricati, emerge come l'attuale normativa riprenda le previsioni di cui all'originario art. 5 della dir. 1994/56/CE, specificando maggiormente la portata proprio al fine di conferire una maggiore efficienza e celerità all'attività investigativa, per cui all'investigatore incaricato viene consentito, in particolare, di: accedere immediatamente senza restrizioni e senza ostacoli al luogo dell'incidente o dell'inconveniente, nonché all'aeromobile<sup>(556)</sup>; effettuare l'immediato rilevamento delle prove<sup>(557)</sup>; avere accesso immediato ai registratori di volo<sup>(558)</sup>; chiedere l'autopsia completa dei corpi delle persone che abbiano riportato lesioni mortali e contribuirvi<sup>(559)</sup>; chiedere esami medici delle persone coinvolte nell'impiego dell'aeromobile<sup>(560)</sup>; convocare e ascoltare i testimoni<sup>(561)</sup>; avere libero accesso a qualsiasi informazione o elementi pertinenti in possesso del proprietario, del titolare del certificato per tipo di aeromobile, dell'organizzazione responsabile della manutenzione, dell'organizzazione responsabile della formazione, dell' esercente o del costruttore dell'aeromobile e delle autorità preposte all'aviazione civile e all'EASA, dei responsabili della fornitura di servizi di navigazione aerea o degli operatori dell'aeroporto.

Viene, poi, contemplata l'estensione dei menzionati diritti spettanti all'investigatore anche ai suoi esperti e consulenti, nonché ai rappresentanti accreditati, ai loro esperti e consulenti, nella misura necessaria a consentire loro un'effettiva partecipazione all'inchiesta di sicurezza.

L'ultimo paragrafo evidenzia ulteriormente il carattere dell'indipendenza statuendo che chiunque partecipi alle inchieste di sicurezza debba assolvere ai propri compiti in modo

---

copie di tutti i documenti pertinenti e ottenere pertinenti informazioni fattuali; partecipare alle letture dei supporti registrati, ad eccezione delle registrazioni audio e video della cabina di pilotaggio; partecipare alle attività dell'inchiesta fuori dal luogo dell'incidente quali esami di componenti, prove e simulazioni, relazioni tecniche e riunioni sullo stato di avanzamento dell'inchiesta, a eccezione di quando riguardano l'accertamento delle cause o la formulazione delle raccomandazioni di sicurezza.

<sup>(555)</sup> Cfr. art. 11.1 reg. cit.

<sup>(556)</sup> Nonché al suo contenuto o al suo relitto.

<sup>(557)</sup> E, in particolare, il recupero con modalità controllate di rottami o componenti a fini di esami o di analisi.

<sup>(558)</sup> Al loro contenuto e a qualsiasi altra registrazione pertinente e assumerne il controllo.

<sup>(559)</sup> Nonché avere accesso immediato ai risultati di tale esame o delle analisi eseguite su campioni prelevati.

<sup>(560)</sup> Ovvero chiedere analisi da effettuare su campioni prelevati da tali persone, nonché avere accesso immediato ai risultati di tali esami o analisi.

<sup>(561)</sup> Chiedendo loro di fornire o presentare informazioni o prove rilevanti ai fini dell'inchiesta di sicurezza.



indipendente e non possa sollecitare o accettare istruzioni da persone diverse dall'investigatore incaricato o dal rappresentante accreditato.

Sempre per quanto attiene, poi, lo svolgimento dell'attività di inchiesta di sicurezza vera e propria, è fondamentale menzionare quanto disposto dall'art. 12.1, che detta disposizioni in materia di accertamenti tecnici non ripetibili, ponendo in capo all'autorità giudiziaria e all'autorità investigativa per la sicurezza l'obbligo di addivenire a una mediazione relativa alle rispettive esigenze, tale da consentire il perfezionamento di appositi «*accordi preliminari*». Inoltre, per quanto attiene all'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria disponga il sequestro di eventuali prove, l'investigatore incaricato ha, comunque, il diritto di accedere immediatamente e illimitatamente alle stesse, con possibilità di utilizzarle.

Il giusto conferimento di una grande rilevanza all'attività di conservazione delle prove inerenti all'incidente si desume anche dalle previsioni di seguito analizzate.

L'art. 13.3 impone ai soggetti tenuti a comunicare il verificarsi di incidenti e inconvenienti gravi di adottare le misure necessarie per preservare tutti gli elementi di prova necessari alle indagini (in particolare per quanto attiene all'attività diretta ad assicurare che non vengano cancellate le registrazioni di conversazioni e allarmi dopo il volo).

Nello specifico viene previsto che lo Stato membro nel cui territorio è avvenuto l'incidente o l'inconveniente grave sia tenuto a garantire un trattamento sicuro di tutte le prove, nonché ad adottare tutte le misure ragionevoli per proteggere tali prove e conservare in luogo sicuro l'aeromobile, il suo contenuto e il suo relitto per il periodo eventualmente necessario allo svolgimento di un'inchiesta di sicurezza<sup>(562)</sup>.

Non è, altresì, consentito ad alcuno di modificare lo stato dei luoghi fino all'arrivo degli investigatori di sicurezza e, nello specifico viene previsto un dettaglio delle attività che non siano autorizzate<sup>(563)</sup>. L'unica deroga prevista risulta essere quella che trae le sue origini da ragioni di sicurezza, ovvero dalla necessità di assistere persone ferite o, altresì, nel caso in cui gli interventi siano autorizzati esplicitamente dalle autorità responsabili del sito, ove possibile in consultazione con l'autorità investigativa per la sicurezza.

L'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per proteggere i documenti, il materiale e le registrazioni attinenti all'evento in modo tale da impedire, in particolare, che vengano cancellate le registrazioni di conversazioni e allarmi dopo il volo assume un contenuto particolarmente ampio venendo, infatti, ad essere imposto a ogni persona coinvolta<sup>(564)</sup>.

---

<sup>(562)</sup> La protezione delle prove include la conservazione, in formato fotografico o di altro tipo, di qualsiasi elemento di prova che possa essere rimosso, cancellato, perduto o distrutto. La conservazione sicura include la protezione contro ulteriori danni, l'accesso da parte di persone non autorizzate, il furto e il deterioramento.

<sup>(563)</sup> Non è, infatti, consentito prelevare dal sito campioni, intraprendere movimenti o effettuare campionamenti dell'aeromobile, del suo contenuto o del suo relitto, spostarlo o rimuoverlo.

<sup>(564)</sup> Risulta, tuttavia, necessario evidenziare come tali obblighi ben esplicitati non contengano, tuttavia, alcuna previsione in merito a eventuali misure sanzionatorie nel caso di mancato adempimento degli stessi, risultando, così, essere degli obblighi non coercibili. Tuttavia il regolamento delega gli Stati membri all'identificazione di un adeguato apparato sanzionatorio.



Risulta evidente come tali norme traggano la loro origine dal riconoscimento della necessità di conferire una giusta valorizzazione alla fondamentale importanza svolta dall'attività investigativa nella tutela della sicurezza, in considerazione del fatto che l'analisi condotta in tale sede è diretta a offrire le possibili spiegazioni ovvero delle ricostruzioni basate su risultanze tecniche relativamente alla causa e alla probabile concatenazione di eventi che hanno portato all'evento accidentale <sup>(565)</sup>, consentendo, in tal modo, la prevenzione degli incidenti.

In conclusione, per quanto attiene al rafforzamento del carattere delle disposizioni contenute nel presente regolamento con riferimento all'aspetto sanzionatorio, l'identificazione delle sanzioni (che debbono essere effettive, proporzionate e dissuasive) per la violazione delle disposizioni contenute nel regolamento <sup>(566)</sup>, viene rimessa agli Stati membri.

#### 8. Il diritto di partecipare all'inchiesta tecnica, comunicazione e protezione delle informazioni sensibili.

Un ulteriore aspetto affrontato dal reg. (UE) n. 996/2010 è quello relativo alla disciplina degli oneri di cooperazione tra le autorità investigative per la sicurezza.

L'arti. 6 prevede che l'autorità investigativa per la sicurezza di uno Stato membro possa chiedere l'assistenza delle autorità investigative per la sicurezza di altri Stati membri e l'assistenza fornita in tali occasione debba essere resa, per quanto possibile, in modo gratuito.

L'autorità investigativa per la sicurezza, previo comune accordo, può delegare il compito di condurre un'inchiesta su un incidente o un inconveniente grave a un'altra autorità investigativa, al fine di agevolare le inchieste condotte da tale altra autorità <sup>(567)</sup>.

Sempre con riferimento alla cooperazione e assistenza reciproca tra autorità di sicurezza, l'art. 7 reca la previsione della costituzione della «*Rete europea delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile*», di cui si dirà in seguito <sup>(568)</sup>.

L'aspetto inerente alla partecipazione degli Stati membri alle inchieste di sicurezza, che risulta essere espressamente disciplinato all'art. 10 della normativa in commento, sembra quasi fornire una risposta alle problematiche che hanno interessato anche il nostro ordinamento sul punto.

---

<sup>(565)</sup> Risulta, a tale proposito, necessario evidenziare come la formalizzazione della valorizzazione dell'attività preventiva abbia, ovviamente, tratto le sue origini dall'analisi delle problematiche riscontrate nella pratica attuazione delle disposizioni originariamente contenute nella dir. 1994/56/CE negli ordinamenti interni, per cui si procede di seguito a evidenziare, a titolo esemplificativo, e al fine di comprendere meglio i menzionati profili critici inerenti al rapporto tra attività di inchiesta di sicurezza ed eventuale inchiesta di natura giudiziaria, si fa riferimento a quanto avvenuto nel nostro ordinamento prima dell'entrata in vigore del reg. (UE) n. 996/2010. Questioni le quali saranno oggetto di trattazione nel capitolo V, sezione II, §§ 1 e 2 della presente trattazione.

<sup>(566)</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, alle seguenti fattispecie: diffusione informazioni protette; ostacoli al regolare svolgimento dell'attività dell'autorità investigativa per la sicurezza; rifiuto di fornire informazioni/documentazione all'autorità investigativa per la sicurezza; alterazione/soppressione documentazione utile all'inchiesta; mancata segnalazione eventi all'autorità investigativa per la sicurezza.

<sup>(567)</sup> Qualora, a titolo esemplificativo, si sia in presenza di inchieste correlate o connesse in merito ad alcuni aspetti.

<sup>(568)</sup> Per cui si rimanda a quanto si dirà al § 10 della presente sezione.

Basti, infatti, pensare ai rilievi formulati dall'ICAO in occasione dello svolgimento della sua attività di *audit* inerente all'osservanza delle disposizioni contenute nell'Annesso 13 (<sup>569</sup>), durante la vigenza della versione del d. lg. 66/1999 antecedente all'entrata in vigore del regolamento in commento.

In tale occasione, per quanto attiene alle considerazioni svolte con riferimento alla garanzia di tutela fornita dall'ANSV (<sup>570</sup>) ai diritti riconosciuti ai rappresentanti delle omologhe autorità investigative straniere e ai relativi consulenti dall'Annesso 13 ICAO, era stato rilevato come questi andassero incontro a grandi limitazioni con riferimento all'attività posta in essere dall'autorità giudiziaria (per esigenze determinate dallo svolgimento di indagini in relazione allo stesso evento). Tutto ciò in considerazione del fatto che, quando l'autorità giudiziaria nega o ritarda l'accesso dell'ANSV a elementi fondamentali per l'inchiesta tecnica (e in quell'inchiesta, sulla base di quanto previsto dall'Annesso 13 ICAO, sono magari accreditati i rappresentanti delle autorità investigative straniere aventi titolo per partecipare all'inchiesta in questione) viene a negare anche i diritti che lo Stato italiano, su un piano di reciprocità, ha riconosciuto ad altri Stati.

Si auspica, pertanto, che fossero posti in essere i necessari interventi al fine di poter assicurare ai rappresentanti delle omologhe autorità investigative straniere e ai relativi consulenti i diritti loro riconosciuti dall'Annesso 13 ICAO, anche in presenza dell'inchiesta dell'autorità giudiziaria.

Il reg. (UE) n. 996/2010 ovvia anche tale problema mediante le previsioni contenute nell'art. 10, le quali prevedono espressamente come, alla ricezione della comunicazione relativa ad un incidente o inconveniente grave da parte di un altro Stato membro o Paese terzo, gli Stati membri che rappresentano lo Stato di immatricolazione, lo Stato dell'esercente, lo Stato di progettazione e lo Stato di costruzione siano messi nelle condizioni di informare al più presto lo Stato o il paese terzo nel cui territorio l'incidente o l'inconveniente grave è avvenuto della loro intenzione di nominare un rappresentante accreditato conformemente alle norme e alle prassi raccomandate internazionali (<sup>571</sup>).

Un altro aspetto di particolare interesse risulta essere quello inerente alle modalità di utilizzo delle fonti di prova acquisite nel corso dell'inchiesta di sicurezza.

A tale proposito è necessario fare riferimento alle previsioni normativa apportate dall'art. 14 il quale, in particolare, opera una distinzione tra gli elementi di prova utilizzabili soltanto ai fini dell'inchiesta di sicurezza (§ 1) (<sup>572</sup>) e quelli, invece, utilizzabili

---

(<sup>569</sup>) Per quanto attiene all'attività di *audit* svolta dall'ICAO si rinvia allo *Studio del Comandante R. DENTESANO, Analisi della seconda audizione ICAO ed ENAC effettuata nel 2002 da apposito team ispettivo*, in [www.airmanshiponline.it](http://www.airmanshiponline.it)

(<sup>570</sup>) Anche attraverso specifiche linee guida predisposte per il proprio personale.

(<sup>571</sup>) Qualora sia nominato tale rappresentante accreditato, ne sono forniti anche il nome e i dati completi, insieme alla data di arrivo prevista se il rappresentante accreditato intenda recarsi nel Paese che ha inviato la comunicazione. Il comma 2 del medesimo articolo specifica, altresì, come i rappresentanti accreditati dello Stato di progettazione siano nominati dall'autorità investigativa per la sicurezza dello Stato membro nel cui territorio si trova la sede principale del titolare del certificato per tipo di aeromobile o di gruppo motopropulsore.

(<sup>572</sup>) Art. 14.1: «*I seguenti elementi non sono messi a disposizione o utilizzati per scopi diversi dall'inchiesta di sicurezza:*

*a) tutte le dichiarazioni rilasciate dalle persone all'autorità investigativa per la sicurezza nel corso dell'inchiesta di sicurezza;*

oltre che per gli scopi dell'inchiesta di sicurezza, anche per altri scopi diretti al miglioramento della sicurezza aerea (§ 2) <sup>(573)</sup>.

Di particolare interesse risulta essere il § 3 dello stesso articolo, il quale sancisce una deroga ai limiti di utilizzabilità delle prove di cui ai paragrafi che precedono, stabilendo che l'autorità giudiziaria (o l'autorità competente a diffondere le registrazioni a norma del diritto nazionale) possa decidere che i vantaggi derivanti dalla diffusione delle prove in questione per eventuali altri scopi autorizzati dalla legge siano superiori all'impatto negativo nazionale ed internazionale che tale iniziativa possa avere sulle inchieste di sicurezza (con possibilità di limitare casi di diffusione a livello nazionale).

Proprio il necessario riferimento all'esigenza di coordinare tali previsioni con quanto stabilito dalla normativa interna di ciascuno Stato interessato, non fa venire meno, in senso assoluto, le problematiche che, per quanto attiene all'ordinamento italiano si sono manifestate con riferimento alle previsioni contenute nel d. lg. 66/1999, antecedentemente rispetto all'entrata in vigore del presente regolamento.

Basti, infatti, pensare alla problematica sorta in relazione alla segretezza delle indagini preliminari, intese quale possibile ostacolo allo svolgimento dell'inchiesta tecnica <sup>(574)</sup>, limitando a quest'ultima la possibilità di acquisire, in tempi brevi, elementi importanti per la ricostruzione delle cause dell'evento, qualora questo assuma rilevanza penale, risulta

---

*b) documenti da cui risulti l'identità delle persone che hanno testimoniato nell'ambito dell'inchiesta di sicurezza;*

*c) informazioni raccolte dall'autorità investigativa per la sicurezza che siano di natura particolarmente sensibile e personale, tra cui le informazioni concernenti lo stato di salute delle persone;*

*d) il materiale presentato successivamente durante l'inchiesta come note, disegni, pareri scritti dagli investigatori, pareri espressi nell'analisi delle informazioni, tra cui informazioni sul registratore di volo;*

*e) informazioni e prove fornite da investigatori di altri Stati membri o paesi terzi conformemente alle disposizioni di norme e prassi raccomandate internazionali, qualora richiesto dalle loro autorità investigative per la sicurezza;*

*f) progetti di relazioni preliminari o finali o dichiarazioni intermedie;*

*g) le registrazioni audio e video della cabina di pilotaggio e le loro trascrizioni, nonché le registrazioni audio all'interno delle unità di controllo del traffico aereo, assicurando al contempo che le informazioni non pertinenti all'inchiesta di sicurezza, e in particolare quelle relative alla vita privata, siano adeguatamente protette, fatto salvo il paragrafo 3».*

<sup>(573)</sup> Art. 14.2: «I seguenti elementi non possono essere messi a disposizione o utilizzati per scopi diversi dall'inchiesta di sicurezza o altri scopi diretti al miglioramento della sicurezza aerea:

*a) tutte le comunicazioni tra persone che sono state coinvolte nell'impiego dell'aeromobile;*

*b) registrazioni e trascrizioni di registrazioni scritte o elettroniche delle unità di controllo del traffico aereo, fra cui relazioni e conclusioni per uso interno;*

*c) lettere di accompagnamento per la trasmissione di raccomandazioni di sicurezza dall'autorità investigativa per la sicurezza al destinatario, se richiesto dall'autorità investigativa per la sicurezza che emana la raccomandazione;*

*d) segnalazioni di eventi registrate ai sensi della dir. 2003/42/CE.*

*Le registrazioni del registratore di volo non sono messe a disposizione o utilizzate per fini diversi da quelli dell'inchiesta di sicurezza, dell'aeronavigabilità o della manutenzione, eccetto quando tali dati sono resi anonimi o divulgati in condizioni di riservatezza».*

<sup>(574)</sup> Problema particolarmente avvertito poiché all'epoca non sussistevano delle previsioni come quelle recate dagli artt. 12 e 13 reg. cit., tali da disciplinare equilibratamente, e in modo espresso, le ipotesi di compresenza di inchiesta di sicurezza e inchiesta di carattere giudiziario.

essere presente ancora oggi, nonostante le ricordate previsioni del reg. (UE) n. 996/2010 (cfr. artt. 12 e 13) <sup>(575)</sup>.

Per quanto attiene, infine, alla comunicazione dei documenti di cui ai §§ 1 e 2 ad un altro Stato membro per scopi diversi dall'inchiesta di sicurezza e per scopi diversi da quelli volti al miglioramento della sicurezza dell'aviazione la normativa di riferimento, l'art. 14 del regolamento consente di effettuare tale trattamento dei dati, ponendolo in correlazione con il necessario rispetto della legislazione nazionale dello Stato membro che trasmette i dati lo permette.

In tal modo l'elaborazione o la diffusione dei documenti ricevuti attraverso tale comunicazione da parte delle autorità dello Stato membro ricevente sono consentite soltanto previa consultazione dello Stato membro che trasmette i dati e sono soggette alla legislazione nazionale dello Stato membro ricevente.

In relazione, invece, alla connessa fattispecie della comunicazione delle informazioni, l'art. 15, al fine di privilegiare unicamente le esigenze di prevenzione, introduce una novità che incide negli ordinamenti interni e, per quanto riguarda il nostro ordinamento, riverbera il suo effetto sull'art. 11 d. lg. 66/1999, mitigando il divieto di divulgazione ivi contenuto.

Si prevede, infatti, che le autorità investigative per la sicurezza comunichino le informazioni ritenute rilevanti ai fini, appunto, della prevenzione alle persone responsabili della fabbricazione o della manutenzione dell'aeromobile o dei suoi equipaggiamenti, oltre che alle persone fisiche e giuridiche responsabili dell'esercizio dell'aeromobile o dell'addestramento del personale.

Viene, altresì, previsto che l'autorità investigativa per la sicurezza incaricata e il rappresentante o i rappresentanti accreditati comunichino all'EASA e alle autorità dell'aviazione civile nazionale le pertinenti informazioni fattuali ottenute nel corso dell'inchiesta di sicurezza, ad eccezione delle informazioni di cui all'art. 14.1, che, come detto, non possono essere messe a disposizione per scopi diversi dall'inchiesta di sicurezza, in quanto causerebbero un conflitto di interessi. Ovviamente tale tipologia di informazioni deve essere protetta ai sensi del già richiamato art. 14, nonché degli atti giuridici dell'Unione e della legislazione nazionale applicabili.

La normativa prevede che l'autorità per la sicurezza sia autorizzata a comunicare alle vittime degli incidenti aerei, ai loro familiari o alle loro associazioni, o a rendere pubbliche, eventuali informazioni riguardanti l'inchiesta di sicurezza, a meno che ciò non comprometta gli obiettivi dell'inchiesta stessa e si collochi nel rispetto della legislazione

---

<sup>(575)</sup> Per cui si rimanda alle problematiche di seguito evidenziate nel capitolo III, sezione II, della presente trattazione, le quali hanno trovato una loro naturale soluzione nelle previsioni contenute nel reg. (UE) n. 996/2010. Basti, infatti, pensare, all'art. 12.1, il quale detta disposizioni in materia di accertamenti tecnici non ripetibili, sostanzialmente obbligando l'autorità giudiziaria e l'autorità investigativa per la sicurezza a una mediazione relativa alle rispettive esigenze, tale da consentire il perfezionamento di appositi «*accordi preliminari*», ricordando, poi, come, per quanto attiene all'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria disponga il sequestro di eventuali prove, l'investigatore incaricato abbia, comunque, il diritto di accedere immediatamente e illimitatamente alle stesse, con possibilità di utilizzarle. L'art. 13.3 impone, poi, ai soggetti tenuti a comunicare il verificarsi di incidenti e inconvenienti gravi di adottare le misure necessarie per preservare tutti gli elementi di prova necessari alle indagini (in particolare per quanto attiene all'attività diretta ad assicurare che non vengano cancellate le registrazioni di conversazioni e allarmi dopo il volo).

vigente in materia di protezione dei dati personali. Permane il fatto che, prima di divulgare tale tipologia di informazioni, l'autorità investigativa per la sicurezza deve prestare tutti gli accorgimenti necessari al fine di non compromettere gli obiettivi dell'inchiesta di sicurezza.

#### 9. Atti conclusivi dell'inchiesta tecnica.

Per quanto attiene agli atti conclusivi dell'inchiesta di sicurezza, l'art. 16 del regolamento in esame innova la materia, prevedendo un'unica tipologia di atto, la relazione di inchiesta (a prescindere che si tratti di incidente o di inconveniente grave/inconveniente) <sup>(576)</sup>, che deve essere resa pubblica.

In tal modo viene meno la limitazione, a suo tempo prevista, nella diffusione degli esiti delle inchieste relative agli inconvenienti gravi o inconvenienti, a suo tempo prevista <sup>(577)</sup>.

L'art. 16 del regolamento in commento prevede che ogni inchiesta di sicurezza su un incidente si concluda con una relazione redatta in forma appropriata al tipo e alla gravità dell'incidente o dell'inconveniente grave. Tale relazione <sup>(578)</sup> dichiara che il solo obiettivo dell'inchiesta di sicurezza è prevenire futuri incidenti ed inconvenienti e non attribuire colpe o responsabilità e reca, ove opportuno, anche le raccomandazioni di sicurezza.

La bozza della relazione di inchiesta, prima di essere adottata, e quindi resa pubblica, è soggetta al vaglio e alle osservazioni eventualmente formulate da una serie di soggetti aeronautici <sup>(579)</sup>, tra cui l'EASA <sup>(580)</sup>. Infatti l'autorità preposta allo svolgimento dell'inchiesta tecnica può sollecitare interventi da parte delle autorità interessate, compresa l'EASA, e, tramite esse, da parte del titolare del certificato per tipo di aeromobile, del costruttore e dell' esercente. Tali soggetti risultano, ovviamente, essere vincolati dalle norme vigenti sul segreto professionale per quanto riguarda il contenuto della consultazione.

L'atto conclusivo dell'inchiesta di sicurezza deve essere reso pubblico nel più breve tempo possibile e, ove possibile, entro dodici mesi dalla data dell'incidente o inconveniente grave. Qualora ciò non avvenga, l'autorità investigativa per la sicurezza pubblica una dichiarazione intermedia almeno allo scadere di ogni anno successivo al verificarsi dell'incidente o inconveniente grave, in cui debbono necessariamente trovare espressa specificazione i progressi dell'inchiesta e le eventuali questioni di sicurezza interessate.

---

<sup>(576)</sup> A differenza delle previsioni di cui alla dir. 1994/56/CE, la quale prevedeva la relazione in caso di incidente (*ex art. 7*) e il rapporto nell'ipotesi in cui si fosse in presenza di un inconveniente (*ex art. 8*).

<sup>(577)</sup> Con riferimento agli atti conclusivi dell'inchiesta, per quanto attiene alla relazione di inchiesta l'ordinamento italiano previgente distingueva tra relazioni di inchiesta (relative agli incidenti) e rapporti di inchiesta (relativi agli inconvenienti gravi/inconvenienti), prevedendo la massima diffusione delle relazioni e una diffusione controllata dei rapporti (resi disponibili solo alle parti che potessero trarre un vantaggio ai fini di sicurezza dalle relative conclusioni).

<sup>(578)</sup> La relazione garantisce l'anonimato di tutti coloro che sono coinvolti nell'incidente o nell'inconveniente grave.

<sup>(579)</sup> Definiti genericamente come «*autorità interessate*».

<sup>(580)</sup> Cfr. *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione*, 27 - 28 maggio 2011, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Messina, in [www.cust.unime.it](http://www.cust.unime.it).



Per quanto attiene, invece, alle raccomandazioni di sicurezza, in qualsiasi fase dell'inchiesta di sicurezza, l'autorità investigativa per la sicurezza, è preposta a raccomandare alle competenti autorità interessate, tra cui quelle di altri Stati membri o Paesi terzi, eventuali azioni preventive che ritiene necessario adottare prontamente al fine di migliorare la sicurezza dell'aviazione<sup>(581)</sup>.

Le raccomandazioni di sicurezza possono, altresì, trarre le loro origini da studi o analisi di una serie di inchieste o altre attività condotte conformemente all'art. 4.4, senza, quindi, dover essere necessariamente susseguenti al verificarsi di un evento oggetto di inchiesta di sicurezza

L'ulteriore precisazione da effettuarsi in merito è quella inerente al fatto che la raccomandazione di sicurezza non costituisce di per sé una presunzione di colpa o un'attribuzione di responsabilità per un incidente, un inconveniente grave o un inconveniente, in forza proprio della sua natura di carattere preventivo e non punitivo.

Le relazioni finali e le raccomandazioni di sicurezza sono, ovviamente, oggetto di diffusione da parte dell'autorità investigativa, la quale è tenuta ad inviare una copia delle stesse alle autorità investigative per la sicurezza e alle autorità dell'aviazione civile degli Stati interessati, nonché all'ICAO, ai sensi delle norme e prassi raccomandate internazionali; ai destinatari delle raccomandazioni di sicurezza contenute nella relazione; alla Commissione e all'EASA<sup>(582)</sup>.

L'art. 18 del reg. (UE) n. 996/2010 prevede, infine, che il destinatario di una raccomandazione di sicurezza informi l'autorità investigativa per la sicurezza che ha emesso la raccomandazione in merito alle azioni adottate o all'esame e, se del caso, precisa il tempo necessario per il loro completamento e, se non viene adottata alcuna azione, i relativi motivi entro 90 giorni dalla ricezione della comunicazione recante la stessa. Entro 60 giorni dal ricevimento della risposta, l'autorità investigativa per la sicurezza comunica al destinatario se ritiene adeguata la sua risposta e fornisce una motivazione qualora non concordi con la decisione di non intervenire.

Viene, altresì, previsto che ogni autorità investigativa per la sicurezza attui le procedure per registrare le risposte alle raccomandazioni di sicurezza emesse e ogni ente che riceve una raccomandazione di sicurezza, incluse le autorità responsabili della sicurezza dell'aviazione civile a livello di Stati membri e di Unione, attua le procedure per monitorare i progressi delle azioni adottate in risposta alle raccomandazioni di sicurezza ricevute.

Mantiene, altresì, la sua rilevanza il sistema di segnalazione centrale di taluni eventi, istituito a norma del reg. (CE) n. 1321/2007 della Commissione, in base al quale l'EASA e le autorità competenti degli Stati membri (in cooperazione) partecipano regolarmente allo scambio e all'analisi delle informazioni di cui alla dir. 2003/42/CE<sup>(583)</sup>.

---

<sup>(581)</sup> Per quanto attiene alle modalità attraverso le quali effettuare tale tipologia di raccomandazioni, si prevede che questa venga portata a conoscenza degli interessati mediante «una lettera di trasmissione con data», e debba necessariamente essere preceduta da una previa consultazione delle parti interessate.

<sup>(582)</sup> A esclusione dell'ipotesi in cui la relazione sia pubblicamente disponibile per via informatica, nel qual caso l'autorità investigativa per la sicurezza si limita a notificarle con le opportune modalità.

<sup>(583)</sup> Ex art. 19



#### 10. Cooperazione tra le autorità investigative per la sicurezza e oneri di informazione.

Il reg. (UE) n. 996/2010 disciplina nel dettaglio anche gli oneri di cooperazione tra le autorità investigative per la sicurezza.

L'art. 6 prevede che l'autorità investigativa per la sicurezza di uno Stato membro possa chiedere l'assistenza delle autorità investigative per la sicurezza di altri Stati membri e l'assistenza fornita in tale occasione debba essere resa, per quanto possibile, in modo gratuito.

L'autorità investigativa per la sicurezza, previo comune accordo, può delegare il compito di condurre un'inchiesta su un incidente o un inconveniente grave a un'altra autorità investigativa, al fine di agevolare le inchieste condotte da tale altra autorità<sup>(584)</sup>.

Sempre con riferimento alla cooperazione e assistenza reciproca tra autorità di sicurezza, l'art. 7 reca la previsione della costituzione della «*Rete europea delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile*» composta dai capi delle autorità investigative per la sicurezza di ciascuno Stato membro e/o, in caso di un'autorità multimodale, dal capo competente per il settore dell'aviazione, o dai loro rappresentanti, compreso un presidente scelto tra questi per un periodo di tre anni.

Il presidente della «*Rete*»<sup>(585)</sup> redige il programma di lavoro annuale in stretta consultazione con i suoi membri, il quale è oggetto di trasmissione, da parte della Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio.

L'obiettivo di tale struttura organizzativa è, pertanto, il miglioramento della qualità delle inchieste condotte dalle autorità responsabili per le inchieste di sicurezza e il rafforzamento dell'indipendenza delle stesse, in particolare attraverso la promozione di elevati *standard* per i metodi di inchiesta e formazione degli investigatori.

Per il perseguimento delle finalità richiamate la *Rete* ha, nello specifico, la responsabilità di: elaborare suggerimenti e consigli alle istituzioni dell'Unione su tutti gli aspetti dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche e delle norme comunitarie relative alle inchieste di sicurezza e alla prevenzione di incidenti e inconvenienti; promuovere la condivisione di informazioni utili per il miglioramento della sicurezza aerea e incoraggiare attivamente la cooperazione strutturata tra le autorità investigative per la sicurezza, la Commissione, l'EASA e le autorità nazionali dell'aviazione civile; coordinare e organizzare, se del caso, valutazioni «*inter pares*», pertinenti attività di formazione e programmi di sviluppo delle competenze per gli investigatori; promuovere le migliori prassi investigative in materia di sicurezza allo scopo di sviluppare una metodologia comune dell'Unione in materia di sicurezza e stilare un elenco di tali prassi; rafforzare le capacità investigative delle autorità investigative per la sicurezza, in particolare attraverso lo sviluppo e la gestione di un quadro per la condivisione delle risorse; fornire l'assistenza appropriata, su richiesta delle autorità investigative per la sicurezza ai fini dell'applicazione dell'art. 6, ivi compreso, tra l'altro, l'elenco degli investigatori, delle apparecchiature e delle capacità disponibili negli altri Stati membri, a cui può ricorrere l'autorità incaricata di

---

<sup>(584)</sup> Qualora, a titolo esemplificativo, si sia in presenza di inchieste correlate o connesse in merito ad alcuni aspetti.

<sup>(585)</sup> Soggetto preposto anche alla redazione dell'ordine del giorno.

un'inchiesta; accedere alle informazioni contenute nella banca dati di cui all'art. 18 e analizzare le raccomandazioni di sicurezza in essa contenute al fine di individuare importanti raccomandazioni di sicurezza rilevanti a livello dell'Unione.

Le attività della *Rete* sono oggetto di comunicazione periodica dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Il Parlamento europeo viene, inoltre, informato delle eventuali richieste che il Consiglio o la Commissione presentano alla *Rete*.

La Commissione risulta essere strettamente associata ai lavori della *Rete* e riceve da quest'ultima il necessario supporto sugli aspetti pertinenti relativi allo sviluppo della regolamentazione e delle politiche dell'Unione in materia di investigazione e prevenzione degli incidenti nell'aviazione civile. La Commissione fornisce alla *Rete* il sostegno necessario, basti pensare, a titolo esemplificativo, all'assistenza prestata per la preparazione e organizzazione delle riunioni, nonché alla pubblicazione di una relazione annuale sulle attività della rete e la conseguente trasmissione della relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio.

L'EASA, qualora sia ritenuto necessario, può essere invitata alle riunioni della rete in qualità di osservatore. La *Rete* può anche invitare a partecipare alle sue riunioni osservatori delle autorità investigative per la sicurezza di paesi terzi e altri esperti competenti.

Con riferimento agli obblighi di collaborazione, l'art. 20 prevede la possibilità che gli Stati membri siano ammessi a partecipare alle inchieste di sicurezza, al verificarsi di determinate condizioni.

All'atto del ricevimento della comunicazione relativa a un incidente o inconveniente grave da parte di un altro Stato membro o Paese terzo, gli Stati membri che rappresentano lo Stato di immatricolazione, lo Stato dell' esercente, lo Stato di progettazione e lo Stato di costruzione informano al più presto lo Stato membro o il paese terzo nel cui territorio l'incidente o l'inconveniente grave è avvenuto della loro intenzione di nominare un rappresentante accreditato conformemente alle norme e alle prassi raccomandate internazionali.

Qualora sia nominato tale rappresentante accreditato, ne sono forniti anche il nome e i dati completi, insieme alla data di arrivo prevista qualora il rappresentante accreditato intenda recarsi nel Paese che ha inviato la comunicazione. I rappresentanti accreditati dello Stato di progettazione sono nominati dall'autorità investigativa per la sicurezza dello Stato membro nel cui territorio si trova la sede principale del titolare del certificato per tipo di aeromobile o di gruppo motopropulsore.

Un particolare onere di informazioni è previsto nel caso in cui si sia in presenza di persone e merci pericolose a bordo (ai sensi dell'art. 20).

Le compagnie aeree dell'Unione che effettuano voli in arrivo o in partenza da, e compagnie aeree di Paesi terzi che effettuano voli in partenza da un aeroporto situato nei territori degli Stati membri ai quali si applicano i trattati, attuano procedure che permettano l'elaborazione: di un elenco convalidato, basato sulle migliori informazioni disponibili, di tutte le persone a bordo il più presto possibile (al più tardi entro due ore dalla notifica di un incidente all'aeromobile); dell'elenco delle merci pericolose a bordo immediatamente dopo la notifica di un incidente a tale aeromobile.

L'elenco delle persone presenti a bordo viene messo a disposizione dell'autorità investigativa per la sicurezza incaricata, dell'autorità designata da ogni Stato membro per fungere da tramite con i familiari delle persone a bordo e, se necessario, delle unità mediche che possono avere bisogno di informazioni per l'assistenza medica alle vittime. E proprio al fine di consentire di informare rapidamente i familiari dei passeggeri della presenza dei loro parenti a bordo dell'aeromobile incidentato, le compagnie aeree propongono ai viaggiatori di indicare il nome e i dati di una persona da contattare in caso di incidente <sup>(586)</sup>.

Nel tentativo di garantire una risposta più completa e armonizzata agli incidenti a livello di Unione europea, ciascuno Stato membro predispose a livello nazionale un piano di emergenza per gli incidenti aerei, il quale prevede anche l'assistenza alle vittime di incidenti aerei e ai loro familiari <sup>(587)</sup>.

Gli Stati membri garantiscono che tutte le compagnie aeree registrate sul loro territorio dispongano di un piano d'assistenza alle vittime e ai loro familiari e controllano i piani di assistenza delle compagnie aeree registrate nel loro territorio. Tali piani devono prevedere in particolare il sostegno psicologico alle vittime degli incidenti aerei e ai loro familiari per consentire alla compagnia di far fronte a un incidente di grandi dimensioni. Gli Stati membri. Per quanto attiene, inoltre, alle compagnie aeree di Paesi terzi operanti nell'Unione, gli Stati membri incentivano ad adottare un analogo piano di assistenza alle vittime di incidenti aerei e ai loro familiari.

Qualora si verifichi un incidente lo Stato membro incaricato dell'inchiesta, lo Stato membro in cui è registrata la compagnia aerea il cui aeromobile ha avuto l'incidente, o lo Stato membro che ha un rilevante numero di suoi cittadini a bordo dell'aeromobile oggetto dell'incidente, provvede a nominare un referente che sarà incaricato di essere la persona di contatto e d'informazione per le vittime e i loro familiari.

Uno Stato membro o un Paese terzo che, a causa della morte dei suoi cittadini o delle gravi lesioni da questi subite, ha un interesse speciale in un incidente che si è verificato nei territori degli Stati membri ai quali si applicano i trattati, ha diritto a nominare un esperto <sup>(588)</sup> che è autorizzato a: visitare il luogo dell'incidente; accedere alle pertinenti informazioni fattuali che l'autorità investigativa per la sicurezza incaricata autorizza a diffondere e alle informazioni sui progressi dell'inchiesta; ricevere una copia della relazione finale <sup>(589)</sup>.

---

<sup>(586)</sup> Tali informazioni possono essere utilizzate dalle compagnie aeree soltanto in caso di incidente e non sono comunicate a terzi né utilizzate per scopi commerciali. Il nome di una persona a bordo non è reso pubblico prima che i familiari di tale persona siano stati informati dalle pertinenti autorità. L'elenco di cui al § 1, lett. a), è mantenuto riservato in conformità degli atti giuridici dell'Unione e della legislazione nazionale e il nominativo di ciascun individuo figurante in tale elenco è reso pubblico, nel rispetto del medesimo, nella misura in cui i rispettivi familiari delle persone presenti a bordo non si siano opposti.

<sup>(587)</sup> Cfr. art. 21 del regolamento.

<sup>(588)</sup> L'esperto nominato conformemente al § 4 può, altresì, assistere all'identificazione delle vittime e partecipare alle riunioni con i superstiti del suo Stato.

<sup>(589)</sup> Per quanto attiene alla disciplina da applicare per l'accesso ai documenti e protezione dei dati personali, l'art. 22 evidenzia come il regolamento lasci impregiudicato il reg. (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Cfr. dir. 1994/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera

### Sezione III: *Trasporto ferroviario.*

#### 1. La disciplina internazionale in materia di trasporto ferroviario.

Come già anticipato, le norme internazionali nel settore ferroviario sono essenzialmente emanate e curate da due strutture: l'Organizzazione Intergovernativa per i trasporti ferroviari internazionali (OTIF) e l'Unione internazionale delle Ferrovie (UIC).

La Convenzione fondamentale, relativa al settore ferroviario, che ha visto la luce in ambito internazionale, è la quella relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), approvata nel 1983 dall'assemblea federale a Berna.

Lo stesso testo della Convenzione evidenzia la sua natura intergovernativa<sup>(590)</sup> e la relativa finalità, diretta a disciplinare i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF). Per quanto attiene ai profili operativi, la sede dell'Organizzazione viene individuata nella città di Berna, i suoi funzionari, gli esperti ai quali ricorre e i rappresentanti degli Stati membri godono dei privilegi e delle immunità necessarie al fine di attendere alla propria missione, secondo le condizioni stabilite nel Protocollo allegato alla Convenzione (che fa parte integrante della stessa) e le relazioni fra l'Organizzazione e lo Stato in cui ha sede sono regolate mediante un apposito accordo.

L'art. 2 della COTIF, nell'individuare lo scopo dell'organizzazione, prevede un regime di diritto uniforme applicabile ai trasporti dei viaggiatori, dei bagagli e delle merci in traffico internazionale diretto fra gli Stati membri, che impegnino le linee ferroviarie.

Gli organi della richiamata organizzazione sono i seguenti: assemblea generale, comitato amministrativo, commissione di revisione, commissione di esperti per il trasporto delle merci pericolose e ufficio centrale dei trasporti internazionali per ferrovia (OCTI).

L'Assemblea generale, composta dai rappresentanti degli Stati membri, stabilisce il proprio regolamento interno, determina la composizione del Comitato amministrativo in conformità, emana direttive riguardanti l'attività del Comitato amministrativo e dell'Ufficio centrale, fissa, per periodi quinquennali, l'ammontare massimo delle spese annuali dell'Organizzazione o emana direttive riguardanti la limitazione di tali spese, decide sulle proposte intese a modificare la Convenzione, sulle richieste di adesione che le vengono sottoposte

Il Comitato amministrativo si compone dei rappresentanti di undici Stati membri, vigila sulla corretta applicazione, da parte dell'Ufficio centrale, della Convenzione e delle decisioni adottate dagli altri organi; raccomanda, se del caso, le misure atte a facilitare l'applicazione della Convenzione e delle anzidette decisioni, esprime pareri motivati sulle questioni che possono interessare l'attività dell'Ufficio centrale e che gli sono sottoposte da uno Stato membro o dal direttore generale dell'Ufficio centrale. Gli viene, altresì, attribuita

---

circolazione di tali dati e reg. (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

<sup>(590)</sup> Cfr. art. 1.

L'approvazione del programma annuale di lavoro dell'Ufficio centrale, il bilancio preventivo annuale dell'Organizzazione, il rapporto di gestione e i conti annuali, nonché la comunicazione agli Stati membri del rapporto di gestione, dell'estratto dei conti annuali e delle proprie decisioni e raccomandazioni. La sua funzione prevede la possibilità di stabilire e comunicare agli Stati membri, in vista dell'Assemblea generale incaricata di determinare la sua composizione, non oltre due mesi prima dell'apertura della sessione, un rapporto sulla propria attività, oltre alle proposte dirette al proprio rinnovamento. Per quanto attiene, infine, alle sessioni, il Comitato ne tiene due ogni anno ed è, inoltre, possibile che si riunisca sia su decisione del presidente, sia su domanda di quattro dei suoi membri.

La Commissione di revisione e la Commissione di esperti per il trasporto delle merci pericolose (di seguito denominata «*Commissione di esperti*») si compongono dei rappresentanti degli Stati membri. Il direttore generale dell'Ufficio centrale o il suo rappresentante partecipa alla sessione con voto consultivo. La Commissione di revisione decide, in conformità dell'articolo sulle proposte tendenti a modificare la Convenzione, esamina in conformità all'art. 6.7 le proposte sottoposte all'assemblea generale e decide sulle proposte tendenti a modificare la Convenzione.

L'Ufficio centrale esegue i compiti che gli sono affidati dall'Organizzazione, istruisce le proposte di modificazione della Convenzione ricorrendo, se necessario, all'assistenza di esperti, convoca le Commissioni, invia, in tempo utile, agli Stati membri i documenti necessari alle sessioni dei diversi organi, riceve le comunicazioni fatte dagli Stati membri e dalle imprese di trasporto e le notifica, se ritenuto opportuno, agli altri Stati membri e imprese di trasporto, aggiorna e pubblica uno schedario di giurisprudenza, pubblica un bollettino periodico, rappresenta l'Organizzazione presso altri organismi internazionali competenti con riferimento a tematiche che hanno connessione con gli obiettivi previsti, elabora il progetto del bilancio preventivo annuale e lo sottopone alla approvazione del Comitato amministrativo, gestisce le finanze dell'Organizzazione nell'ambito del bilancio approvato, tenta, su domanda di uno Stato membro o di una impresa di trasporto di comporre tra detti Stati od imprese le controversie sorte dall'interpretazione o dall'applicazione della Convenzione, emette, su domanda delle parti in causa (Stati membri, imprese di trasporto) un parere sulle controversie sorte dalla interpretazione o dall'applicazione della Convenzione, collabora alla definizione dei litigi mediante arbitrato, facilita le relazioni finanziarie che derivano dal traffico internazionale, nonché il recupero dei crediti insoluti, tra le imprese di trasporto.

Per quanto attiene alle proposte di modifica della Convenzione, gli Stati membri sono tenute ad inviarle all'Ufficio centrale, che le porta immediatamente a conoscenza degli Stati membri. L'Assemblea generale decide sulle proposte di modifica relative alle disposizioni della Convenzione secondo quanto previsto all'art. 19 della COTIF <sup>(591)</sup>.

Le modifiche decise dall'Assemblea generale sono raccolte in un protocollo firmato dai rappresentanti degli Stati membri, sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione.

---

<sup>(591)</sup> La Commissione di esperti decide sulle proposte di modifica relative alle disposizioni del Regolamento concernente il trasporto internazionale per ferrovia delle merci pericolose (RID), Allegato I alle Regole uniformi CIM.



Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione sono depositati il più sollecitamente possibile presso il Governo depositario e, quando il protocollo viene ratificato, accettato o approvato da più di due terzi degli Stati membri, le decisioni entrano in vigore allo spirare del termine fissato dall'Assemblea generale.

La Convenzione precisa, altresì, che l'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) beneficia dell'immunità di giurisdizione e di esecuzione ad eccezione delle seguenti ipotesi: nel caso in cui l'Organizzazione abbia rinunciato espressamente a tale immunità; in presenza di un'azione civile di risarcimento, promossa da un terzo, relativa a un incidente causato da un veicolo automotore od ogni altro mezzo di trasporto appartenente all'Organizzazione (o circolante per suo conto), ovvero in caso di infrazione alla regolamentazione della circolazione riguardante i mezzi di trasporto suddetti; nell'ipotesi in cui si sia in presenza di una domanda riconvenzionale direttamente collegata ad una procedura intentata a titolo principale dall'Organizzazione e in caso di sequestro, ordinato con decisione giudiziaria sulle retribuzioni, salari ed altri emolumenti dovuti dall'Organizzazione ad un suo funzionario.

Ogni Stato membro esonera dalle imposte dirette l'Organizzazione, i suoi beni e le sue entrate, per l'esercizio delle sue attività ufficiali. Quando sono effettuati o utilizzati dall'Organizzazione acquisti o servizi di notevole importo, strettamente necessari per l'esercizio delle sue attività ufficiali, e quando il prezzo di tali acquisti o servizi comprende tasse o diritti, sono adottate appropriate disposizioni dagli Stati membri, quando ciò sia possibile, per l'esonero dalle tasse o diritti di tale natura o per il rimborso del loro importo.

In base a quanto disposto dall'art. 3 della Convenzione COTIF, i rappresentanti degli Stati membri godono, nell'esercizio delle proprie funzioni e per la durata dei loro viaggi di servizio, dei privilegi ed immunità nel territorio di ogni Stato membro al fine di assicurare, in ogni circostanza, il libero funzionamento dell'Organizzazione<sup>(592)</sup>. Nello specifico, nel novero dei privilegi sono previsti anche i seguenti: immunità di arresto, di detenzione preventiva e di sequestro dei loro bagagli personali, salvo il caso di reato flagrante, nonché l'inviolabilità di tutti i loro incartamenti e documenti ufficiali. È, altresì, contemplata l'esenzione sia per loro stessi sia per i loro congiunti di tutte le misure limitative dell'ingresso e di tutte le formalità di registrazione degli stranieri. Vengono, infine, previste le stesse facilitazioni accordate ai rappresentanti di Governi esteri in missione ufficiale temporanea per quanto concerne le regolamentazioni monetarie o di cambio.

La Convenzione COTIF, al Titolo I, prevede regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV).

L'art. 3 prevede una riserva relativa alla responsabilità in caso di morte e di ferimento dei viaggiatori, secondo la quale ogni Stato può, al momento della firma della presente Convenzione o del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, riservarsi il diritto di non applicare, ai viaggiatori vittime di

---

<sup>(592)</sup> Basti pensare all'immunità di giurisdizione, anche dopo la fine della loro missione, per gli atti, comprese le parole e gli scritti, da essi compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni. Il godimento di detta immunità non è, tuttavia, concesso in caso di danno derivante da un incidente causato da un veicolo automotore o da ogni altro mezzo di trasporto appartenente ad un rappresentante di uno Stato membro o da lui condotto o in caso di infrazione alla regolamentazione della circolazione relativa al mezzo di trasporto citato.

incidenti sopravvenuti sul proprio territorio, l'insieme delle disposizioni relative alla responsabilità della ferrovia in caso di morte e di ferimento di viaggiatori, allorché questi siano suoi cittadini o persone aventi in detto Stato la loro residenza abituale. Ogni Stato che abbia fatto la suddetta riserva può rinunciarvi in ogni momento informando il Governo depositario, con produzione dei suoi effetti dopo un mese rispetto alla comunicazione che il Governo svizzero dà agli Stati.

Il Titolo II disciplina specificatamente il contratto di trasporto, in particolare a quello di persone, con specificazioni sull'orario e utilizzazione dei treni, sui motivi di esclusione dal trasporto, sulle tariffe applicabili, nonché sui diritti spettanti al soggetto trasportato nell'ambito del contratto di trasporto, nonché nell'ipotesi di soppressione del treno con esplicita disciplina relativa al bagaglio (capo II).

Per quanto attiene alla responsabilità del vettore nel caso di morte e lesione dei passeggeri, l'art. 26 statuisce che la ferrovia è responsabile dei danni derivanti da qualsiasi pregiudizio all'integrità fisica o mentale del viaggiatore, causati da un incidente che sia in relazione con l'esercizio ferroviario e sopravvenga durante la permanenza del soggetto trasportato nei veicoli ferroviari o al momento in cui egli vi accede o ne esce.

La ferrovia è esonerata da tale responsabilità: a) se l'incidente è stato causato da circostanze estranee all'esercizio che la ferrovia, nonostante abbia posto la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare ed alle cui conseguenze non poteva ovviare; b) in tutto o in parte, nella misura in cui l'incidente sia dovuto a colpa del passeggero o ad un comportamento di questi non conforme alla normale condotta dei soggetti trasportati; c) se l'incidente è dovuto al comportamento di un terzo che la ferrovia, nonostante abbia posto la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare e alle cui conseguenze non poteva ovviare<sup>(593)</sup>.

La ferrovia responsabile ai sensi di questo capitolo è quella che, in base alla lista delle linee previste negli artt. 3 e 10 della Convenzione, ha l'esercizio della linea sulla quale si è verificato l'incidente, mentre se vi è coesercizio della linea da parte di due ferrovie, ciascuna di queste è responsabile.

L'art. 30 prevede un limite risarcitorio, pari ad un massimo di 70.000 unità di conto in capitale o in rendita annuale corrispondente a tale capitale, per ciascun passeggero, limite poi elevato a 175.000 diritti speciali di prelievo della Convenzione di Vilnius del 1999, nel caso in cui il diritto nazionale preveda un limite massimo d'ammontare inferiore<sup>(594)</sup>.

L'art. 53 prevede l'estinzione dell'azione fondata sulla responsabilità in caso di morte e di lesione di passeggeri se l'avente diritto non segnala l'incidente subito ad una

---

<sup>(593)</sup> Se tale fatto non esclude la responsabilità della ferrovia, questa risponde nei limiti delle Regole uniformi e senza pregiudizio di un suo eventuale regresso contro terzi.

<sup>(594)</sup> Nel nostro ordinamento la responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di persone trovava la sua disciplina nella legge 7 ottobre 1977 n. 754, la quale prevedeva un obbligo risarcitorio in capo al vettore in conseguenza di un incidente che fosse in relazione con l'esercizio ferroviario nel caso in cui il viaggiatore avesse subito un danno alla persona durante la sua permanenza sui veicoli ferroviari ovvero al momento della salita o della discesa dal mezzo. Pertanto, al fine di liberarsi da tale responsabilità, il vettore dovrà fornire la prova della derivazione del danno da caso fortuito, forza maggiore o fatto del terzo o del danneggiato. Cfr, in dottrina, A. CUSMAI – S. GINESTRONI, *La responsabilità civile del vettore ferroviario nel trasporto di persone*, in *Ventiquattrore Avvocato* 5/2010, 49 ss.

delle ferrovie alle quali può essere presentato reclamo entro tre mesi a decorrere dalla conoscenza del danno. Nel caso in cui l'avente diritto segnali verbalmente l'incidente alla ferrovia, quest'ultima deve rilasciargli un'attestazione di tale avviso verbale.

Tuttavia l'azione non si estingue nei casi in cui: entro il termine previsto al § 1, l'avente diritto abbia presentato un reclamo ad una delle ferrovie indicate all'art. 49.1; entro il termine previsto al § 1, la ferrovia responsabile o se, secondo quanto disposto dall'art. 26.4, due ferrovie sono responsabili, una delle due ferrovie abbia avuto conoscenza in altro modo dell'incidente sopravvenuto al viaggiatore; l'incidente non sia stato segnalato o sia stato segnalato in ritardo, in seguito a circostanze non imputabili all'avente diritto; l'avente diritto fornisca la prova che l'incidente sia dovuto a colpa della ferrovia.

L'art. 55 prevede, altresì che l'esercizio dell'azione di risarcimento danni fondate sulla responsabilità della ferrovia in caso di morte e di lesione dei soggetti trasportati si prescriva in tre anni a decorrere dal giorno successivo a quello dell'incidente per il passeggero, mentre per gli altri aventi diritto in tre anni a decorrere dal giorno successivo a quello della morte del passeggero, nel rispetto del termine massimo dei cinque anni a decorrere dal giorno successivo a quello dell'incidente.

In caso di reclamo presentato alla ferrovia conformemente all'art. 49 unitamente alla documentazione necessaria, la prescrizione è sospesa fino al giorno in cui la ferrovia respinge il reclamo per iscritto e restituisce la documentazione. Qualora il reclamo venga parzialmente accettato, la prescrizione riprende il suo corso per la parte del reclamo rimasta in contestazione. La prova del ricevimento del reclamo o della risposta e quella della restituzione della documentazione incombe alla parte che invoca tale fatto.

Dall'analisi del testo della Convenzione emerge come non siano menzionate in alcun modo le inchieste tecniche ferroviari, le quali rimangono, conseguentemente affidate alla disciplina dei singoli Stati.

Il testo conclude con la disciplina relativa al trasporto internazionale per ferrovia delle merci pericolose (RID), recependo la versione che la Commissione di esperti fissa, secondo l'art. 69.4, della Convenzione internazionale concernente il trasporto delle merci per ferrovia (CIM) del 7 febbraio 1970, per il Regolamento internazionale concernente il trasporto delle merci pericolose per ferrovia (RID), Allegato I alla CIM. La Commissione di esperti ne adatta ugualmente il testo, dal punto di vista redazionale, a quello della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia del 9 maggio 1980.

## 2. Adesione della Comunità europea alla COTIF.

Sebbene l'appendice A – CIV alla COTIF sia entrata in vigore, a livello internazionale, nel luglio 2006, il processo volto a individuare una normativa comunitaria inerente ad obblighi e responsabilità nel trasporto di persone su rotaia non si è arrestato.

Nonostante fosse in previsione un'imminente entrata in vigore delle nuove regole internazionali uniformi, la Commissione ha ritenuto, comunque, opportuno presentare, a suo tempo, una proposta <sup>(595)</sup> di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

---

<sup>(595)</sup> COM/2004/143/PINAL del 3 marzo 2004, nella quale si indicava l'anno 2005 per la presumibile entrata in vigore del Protocollo di Vilnius del 1999.

relativamente a diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale, ma incentrata maggiormente sul primo profilo di disciplina, e pertanto alle obbligazioni del vettore piuttosto che dell'utente del servizio.

La Commissione CE ha fondato la propria proposta sull'art. 71 del Trattato istitutivo nella revisione fatta ad Amsterdam (oggi art. 91 TFUE), che legittima il Consiglio, con la procedura di cui all'art. 251 del Trattato stesso (attuale art. 294 TFUE) e previa consultazione del Comitato economico-sociale e del Comitato delle Regioni, a stabilire norme comuni per i trasporti internazionali aventi come punto di partenza o destinazione o mero transito il territorio di uno o più Stati membri. La grande maggioranza di questi è parte contraente della nuova COTIF, che insieme alle sue Appendici costituisce un unico strumento internazionale (art. 6 e 7 della stessa), determinando, così, l'impegno a rispettare e a far rispettare tale Convenzione nel suo complesso, soprattutto nella parte in cui contempla un particolare regime di documentazione del contratto e di responsabilità del vettore ferroviario internazionale, con eventuali limiti quantitativi al risarcimento, nonché condizioni e termini per l'esercizio dell'azione da parte del danneggiato, oltre a determinati obblighi per l'utente del servizio.

Le disposizioni proposte dalla Commissione CE appaiono per certi aspetti radicalmente diverse da quelle internazionali uniformi, determinando un aggravamento della posizione del vettore, e relativi, per altri aspetti, a profili del trasporto ferroviario non interessati dall'Appendice A-CIV della COTIF.

In particolare la previsione di un regime di responsabilità (quasi) oggettiva per la parte di danno sino a 220.000 euro per morte o lesioni del passeggero, eccettuati i danni dovuti (anche solo indirettamente) a negligenze, omissioni od illeciti del richiedente il risarcimento o del suo dante causa (art. 12 e 26 della proposta), divergeva dalle regole internazionali uniformi sul trasporto ferroviario.

Queste infatti, come detto, pongono una responsabilità contrattuale, ossia presunta della ferrovia per danni, anche psichici, al passeggero occorsi mentre lo stesso si trova in treno o vi sale o ne discende e connessi all'esercizio ferroviario, salva la prova liberatoria che il sinistro dipende interamente da fatto non solo dello stesso danneggiato o del suo dante causa, ma anche d'un terzo o da circostanze estranee al predetto esercizio che il vettore non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare, nonostante l'impiego delle misure e cautele imposte dalla natura dell'attività esercitata (art. 26 CIV) <sup>(596)</sup>.

---

<sup>(596)</sup> Per quanto attiene alle altre tipologie di trasporto di interesse per la presente trattazione, nel trasporto aereo, la Convenzione di Montreal del 1999 prevede una responsabilità del vettore aereo «quasi oggettiva» (fino a 100.000 DSP) o soggettiva per colpa presunta (per l'eccedenza). Nel trasporto marittimo la convenzione di Atene del 2002 prevede, accanto al criterio dell'entità del danno per cui, superata la soglia dei 250.000 diritti speciali di prelievo, la responsabilità da (quasi) oggettiva diventa colposa, viene introdotto un ulteriore criterio della causa del danno con il riferimento al concetto di *sinistro marittimo* nel cui ambito sono espressamente ricompresi il naufragio, il capovolgimento, la collisione o l'incaglio della nave. A. ZAMPONE, in *Il rischio dell'impossibilità della prestazione nel contratto di passaggio*, Napoli, 2008, soffermandosi sull'art. 3 della Convenzione di Atene (come emendata dal Protocollo di Londra del 2002), che introduce il sistema della cosiddetta «*two tier liability*» ispirandosi al regime della responsabilità enucleato dall'art. 21 della Convenzione di Montreal del 1999, muove una critica sia alla prevalente teoria del doppio criterio di imputazione, sia alle teorie che accanto al principio di responsabilità per colpa presunta collocano una prestazione di carattere indennitario oppure di garanzia, giungendo ad una ricostruzione dell'istituto in tema di «*rischio contrattuale*». In tal modo emerge un sistema in cui l'esigenza di tutela del diritto primario

La nuova CIV (art. 30.2) consente, inoltre, un massimale al risarcimento normalmente dovuto dalla ferrovia per morte o lesioni del passeggero, qualora il diritto nazionale applicabile, cui la stessa CIV rimette i criteri per la quantificazione del danno risarcibile, conosca un limite superiore al riguardo (art. 30.2), mentre la responsabilità del vettore in riferimento al danno dimostrato dalla controparte per decesso o lesioni del viaggiatore (art. 12.1 della proposta) escludeva ogni limite finanziario alla responsabilità del vettore.

La Commissione proponeva, poi, l'obbligo del vettore ferroviario di versare prontamente un anticipo a copertura delle immediate necessità economiche degli aventi diritto al risarcimento (art. 13 della proposta) <sup>(597)</sup> senza alcun criterio per l'identificazione degli stessi, da considerarsi allora rimessa alla legge indicata dalle regole del foro sui conflitti di legge come competente a regolare materialmente il contratto di trasporto.

Risultava, inoltre, differente il trattamento dei vettori successivi in servizio cumulativo. Secondo la vigente CIV il danneggiato per morte o lesioni del viaggiatore ha azione solo contro la ferrovia esercente il servizio al momento dell'evento (artt. 26.5 e 56.1), e per le altre ragioni di danno contro la ferrovia di partenza o di destinazione o quella sul cui percorso si è verificato il fatto generatore dell'azione (art. 56.2). La proposta della Commissione prevedeva, invece, la responsabilità solidale delle imprese ferroviarie successive che partecipano al trasporto (art. 19), nel senso della sua concreta effettuazione, come emerge dalla successiva previsione (art. 35) per cui il reclamo (i cui effetti sull'azione in risarcimento non vengono contemplati, a differenza di quanto previsto negli artt. 58 ss. CIV) per eventi di danno o disservizi può essere presentato ad una qualsiasi delle ferrovie «*successive*» che hanno effettuato il trasporto.

La proposta della Commissione (art. 23.2) raddoppiava, poi, il termine normale di decadenza dall'azione per danni diversi da quelli alla persona del viaggiatore, fissato in un anno dall'art. 60.2 della CIV.

---

alla sicurezza e all'incolumità della persona è soddisfatta tramite la previsione di un criterio di distribuzione del rischio la cui peculiarità è quella di non lasciare a totale carico del passeggero danneggiato le conseguenze dell'impossibilità non imputabile dell'obbligo di protezione.

<sup>(597)</sup> Per un importo non inferiore a 21.000 euro in caso di decesso del passeggero. L'anticipo non costituisce, secondo la proposta della Commissione, un risarcimento forfetario, dovendo poi essere detratto, in sede di definizione della vertenza, dall'ammontare complessivo del danno. L'acconto può essere dovuto a diversi danneggiati dalla morte del viaggiatore, qual che sia l'ordine temporale delle relative richieste; oppure non essere affatto dovuto, qualora nessuna delle persone aventi titolo all'azione in responsabilità contro il vettore ferroviario si sia venuta a trovare in gravi difficoltà economiche. Nella proposta in parola le persone giuridiche non risultano espressamente escluse dall'anticipo in questione, anche se il riferimento alle «*immediate necessità economiche*» del richiedente lascia trasparire che tale richiesta fosse consentita, nell'intendimento della commissione, solo alle persone fisiche. Dell'acconto appare solo determinato l'importo complessivo minimo in rapporto a ciascun passeggero deceduto, senza che risulti esclusa la possibilità d'una determinazione giudiziale d'uno o più acconti, eventualmente a persone diverse, per una somma superiore ai 21.000 euro del predetto minimo. Nella proposta della Commissione si contemplava un'esposizione della Ferrovia al versamento di anticipi fino ad un totale di 220.000 euro, cioè al limite della responsabilità «*oggettiva*» a carico del vettore, salvi, in tutto od in parte, i casi di colpa od addirittura dolo del passeggero o del beneficiario dell'acconto. Questo, se versato per in tali ipotesi, o in mancanza del titolo per riceverlo, va allora considerato ripetibile secondo i normali principi in tema di indebito, certo non esclusi nella proposta della Commissione.



Come accennato, la Commissione destinava la propria proposta (art. 2.2 della stessa) ai trasporti ferroviari internazionali intracomunitari effettuati da imprese titolari di licenza comunitaria per tale attività, con esclusione del vettore abusivo e dei collegamenti con un Paese terzo, a meno che questo non concludesse un accordo in tal senso con la Comunità<sup>(598)</sup>.

Un regime comunitario nei termini prefigurati dalla proposta della Commissione avrebbe potuto, pertanto, determinare effetti sfavorevoli, sia pure in maniera indiretta, anche sulle imprese ferroviarie di Paesi extracomunitari, nel caso in cui le stesse fossero per ipotesi ammesse a gestire servizi internazionali intracomunitari ferroviari, infatti il miglior trattamento, soprattutto risarcitorio, del passeggero da questa previsto avrebbe l'effetto di indurre l'utente a rivolgersi al vettore comunitario anziché a quello di Paesi terzi<sup>(599)</sup>.

Proprio alla luce di tali osservazioni la Commissione ha presentato una proposta<sup>(600)</sup> relativa alla conclusione dell'accordo di adesione della Comunità europea alla Convenzione sui trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999<sup>(601)</sup>.

Nella motivazione ha debitamente sottolineato come l'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) esista dal 1° maggio 1985, il suo fondamento giuridico sia rappresentato dalla convenzione del 9 maggio 1980 (COTIF) e gli ambiti principali di attività siano lo sviluppo della legislazione relativa ai trasporti ferroviari nei settori dei: contratti di trasporto relativi alla circolazione internazionale di persone e merci (CIV e CIM), trasporto di merci pericolose (RID), contratti di utilizzazione dei veicoli (CUV) contratto di utilizzazione delle infrastrutture nel traffico ferroviario (CUI), validazione delle norme tecniche e adozione di prescrizioni tecniche uniformi applicabili ai materiali ferroviari (APTU), procedimenti per l'ammissione tecnica di materiale ferroviario usato nel traffico internazionale (ATMF).

È stata, altresì, evidenziata la necessità di estendere l'ambito di applicazione della COTIF al fine di perseguire i seguenti obiettivi: rendere possibile la continuità dei trasporti ferroviari dall'Atlantico al Pacifico sotto uno stesso regime giuridico; preparare l'entrata in vigore del protocollo di Lussemburgo (registro delle garanzie internazionali sul materiale rotabile ferroviario, segreteria dell'autorità di vigilanza) al fine di eliminare gli ostacoli all'attraversamento delle frontiere nei trasporti ferroviari internazionali; partecipare all'elaborazione di nuove convenzioni internazionali relative ai trasporti internazionali per ferrovia nel quadro della CEE/ONU e di altre organizzazioni internazionali.

---

<sup>(598)</sup> Ciò al fine di evitare che tale Stato, se contraente (come verosimile) la COTIF, potesse lamentare l'imposizione, alle imprese ferroviarie aventi la sua nazionalità, di obblighi verso il viaggiatore ulteriori od addirittura diversi da quelli previsti dalla predetta Convenzione e dalla relativa Appendice A della CIV.

<sup>(599)</sup> Sul punto cfr. S. BUSTI, *Il difficile varo del diritto privato comunitario sul trasporto ferroviario di persone*, in *Dir. trasp.*, I/2008, 9-32.

<sup>(600)</sup> COM (2003) 696 del 17 novembre 2003, successivamente rivista mediante la proposta della Commissione del 31 agosto 2009, COM(2009) 441, 2009/0121 (CNS).

<sup>(601)</sup> Cfr. S. BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Dir. trasp.* 2003, 27-40, nonché S. BUSTI, *Il contratto di trasporto terrestre*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* (diretto da CICU – MESSINEO - MENGONI – SCHLESINGER), vol. XXVI, I, 2007, 122 ss.

La Comunità europea dispone di competenze esclusive o condivise con i suoi Stati membri nei settori contemplati dalla Convenzione sui trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999. L'adesione nel più breve tempo possibile della Comunità <sup>(602)</sup> a questa Convenzione è stata, pertanto, ritenuta di grande interesse per lo sviluppo dell'interoperabilità ferroviaria, non solo all'interno della Comunità ma anche tra quest'ultima e i Paesi vicini. Il Parlamento europeo si era già espresso sull'argomento, appoggiando, nel suo parere del 10 marzo 2004, la prima proposta della Commissione del 2003, relativa all'adesione della Comunità europea alla COTIF.

Successivamente ha, tuttavia, realizzato che l'art. 3.2, della COTIF, inteso a garantire la conformità tra i rispettivi regimi giuridici della Comunità e dell'OTIF, in realtà non rispondeva in misura adeguata a tale scopo. Un'analisi giuridica della COTIF e delle sue appendici ha confermato l'esistenza di numerose divergenze tra l'*acquis* comunitario e la COTIF in relazione sia alle norme sulla giurisdizione contenute nella Convenzione (artt. 12 e 28) sia alle norme figuranti in alcune sue appendici (E, F e G) <sup>(603)</sup>.

Tali problemi sono stati nel frattempo risolti apportando le necessarie modifiche alla COTIF, adottate dall'assemblea generale dell'OTIF il 9 e 10 settembre 2009, ed entrate in vigore soltanto dodici mesi dopo la loro notifica da parte dell'OTIF ai Paesi aderenti. Pertanto, la Comunità ha successivamente emesso, l'11 novembre 2009, una dichiarazione in conformità dell'art. 42 riguardante la non applicazione delle appendici E, F e G della Convenzione.

È stato, poi, emanato il reg. (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 <sup>(604)</sup> relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, il quale, per quanto attiene alla responsabilità del vettore nei confronti del passeggero, effettua, all'art. 4, un espresso rinvio all'Appendice A della COTIF (titolo IV, capo I), consentendo, così, l'applicazione, quale norma di diritto in ogni Stato membro, a prescindere dalla sua ratifica a livello nazionale <sup>(605)</sup>.

Tale soluzione non risulta, tuttavia, essere in assoluto esente da profili di criticità in quanto pone, come ogni altra disposizione di estensione unilaterale di applicazione di una disciplina di diritto uniforme, la problematica dell'individuazione dei corretti parametri per la sua applicazione <sup>(606)</sup>. A tale proposito non c'è dubbio che rispetto al proprio campo di

---

<sup>(602)</sup> Cfr. Libro bianco 2010 - 2012 COM(2011) 144, Bruxelles, 28 marzo 2011.

<sup>(603)</sup> Nello specifico: Appendice E alla Convenzione (CUI) Regole uniformi sui contratti di utilizzazione delle infrastrutture nel traffico internazionale ferroviario; Appendice F (APTU) Regole uniformi sulla validazione delle norme tecniche e l'adozione di prescrizioni tecniche uniformi applicabili ai materiali ferroviari destinati ad essere utilizzati nel traffico internazionale; Appendice G (ATMF) Regole uniformi sull'ammissione tecnica di materiale ferroviario usato nel traffico internazionale.

<sup>(604)</sup> In GUUE 3 dicembre 2007 n. L 315.

<sup>(605)</sup> Anche nel settore marittimo si è assistito alla medesima soluzione con riferimento al problema dell'inclusione delle regole di una convenzione di diritto uniforme nei singoli ordinamenti interni, infatti il reg. (CE) n. 392/2009 ha vincolato gli Stati membri all'applicazione della Convenzione PAL 2002 (Convenzione di Atene del 1974 emendata dal Protocollo di Londra del 2002, che prevede come termine ultimo per l'applicazione il 31 dicembre 2012). Sul punto cfr. M. COMENALE PINTO, *Le tendenze unificatrici nella disciplina del trasporto di persone*, in *Diritto@Storia* 8/2009 ([www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it)).

<sup>(606)</sup> Sul punto Cfr. S. BARIATTI, *L'interpretazione delle convenzioni internazionali di diritto uniforme*, Padova, 1986, spec. 62 ss. Cfr. anche E. DU PONTAVICE, *L'interpretation des conventions internationales*

applicazione, un testo di diritto uniforme debba essere assoggettato ai criteri ermeneutici degli accordi internazionali (e in particolare, a quelli formulati nella Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati) e si debba, così, tener conto della regola che postula una sua interpretazione uniforme in tutti gli ordinamenti degli Stati che ne sono parte.

In seguito, il 24 novembre 2009, il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione legislativa <sup>(607)</sup> sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte della Comunità europea dell'accordo di adesione <sup>(608)</sup> della Comunità europea alla convenzione sui trasporti internazionali per ferrovia (COTIF).

Infine, a fronte della decisione del Consiglio concernente la firma e la conclusione dell'accordo <sup>(609)</sup>, è stato stipulato l'accordo internazionale <sup>(610)</sup>.

### 3. La liberalizzazione del trasporto ferroviario.

Con la liberalizzazione del trasporto ferroviario è stato perseguito il primario obiettivo di distinguere il servizio di trasporto dalla gestione dell'infrastruttura ferroviaria proclamandone, così, la piena indipendenza rispetto allo Stato. L'adozione del criterio della separazione dell'infrastruttura dall'attività di trasporto ha consentito che l'infrastruttura fosse oggetto di un diritto di proprietà esclusivo che, nel nostro Paese, fu attribuito all'impresa monopolista <sup>(611)</sup>.

Al fine di raggiungere lo scopo di aprire i mercati alla concorrenza la Commissione europea si è avvalsa in via principale di tre diverse tipologie di strumenti.

Il primo consiste nella totale abrogazione di diritti considerati come speciali o esclusivi in considerazione del fatto che tali vantaggi inducono il soggetto che li detiene a sfruttare abusivamente la propria posizione dominante <sup>(612)</sup>. Parte della dottrina <sup>(613)</sup> attribuisce a questo tipo di misure lo scopo di realizzare la liberalizzazione economica. La natura giuridica di tali provvedimenti è quella di direttive <sup>(614)</sup>, che pongono in capo al

---

*portant loi uniforme dans les rapports internationaux*, in A.A.S.L., 1982, 2; A. PESCE, *Criterio di specialità ed interpretazione sistematica del diritto uniforme*, I, in *Contratti*, 1997, 186.

<sup>(607)</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 24 novembre 2009 sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte della Comunità europea dell'accordo di adesione della Comunità europea alla convenzione sui trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999, cfr. COM(2009)0441 – C7- 0164/2009 – 2009/0121(CNS) (2010/C 285 E/29).

<sup>(608)</sup> P7\_TA(2009)0080.

<sup>(609)</sup> In fascicolo interistituzionale 2009/0121 (NLE) del 23 maggio 2011.

<sup>(610)</sup> Accordo di adesione perfezionato il 23 giugno 2011, con relativa informazione resa in GUUE n. L 183 del 3 luglio 2011.

<sup>(611)</sup> Per una esaustiva trattazione relativa al processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario si rinvia a A. VIOTTO, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario. Aspetti normativi e regolativi della prospettiva europea*, in *IBL Briefing Paper*, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), 15 aprile 2008, n. 52.

<sup>(612)</sup> Come sottolineato più volte dalla giurisprudenza comunitaria, cfr. sentenze della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, in causa C-67/96, *Albany International* e del 21 settembre 1999, in causa C. 115-117/97, *Brentjns*; in dottrina A. DE PASQUALE, *Diritto pubblico comparato europeo*, Milano, 2000, 311.

<sup>(613)</sup> Cfr. G. VESPERINI - G. NAPOLITANO (a cura di), *Liberalizzazione e concorrenza*, Viterbo, 1999.

<sup>(614)</sup> Tra le tante si portano come esempi la dir. 1980/723/CE e la dir. 1985/413/CE.

legislatore nazionale l'onere di abrogare le norme che conferiscono diritti speciali ed esclusivi<sup>(615)</sup>.

Il secondo strumento è quello diretto a perseguire la cosiddetta «*liberalizzazione amministrativa*» mediante la previsione di norme basate sulla semplificazione sia degli adempimenti amministrativi sia di quelli contabili<sup>(616)</sup>.

Il terzo e ultimo strumento adottato, definito come «*regolazione asimmetrica*», consiste nella promozione della concorrenza mediante l'imposizione di regole finalizzate a disciplinare i rapporti tra soggetti operanti nello stesso tipo di mercato<sup>(617)</sup> partendo dal presupposto della sussistenza di una situazione di disparità nelle condizioni commerciali ed economiche.

La disciplina dettata dalle direttive 1991/440/CEE<sup>(618)</sup>, 1995/18/CE e 1995/19/CE<sup>(619)</sup> è stata oggetto di revisione ad opera del cosiddetto «*primo pacchetto ferroviario*», composto dalle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, che costituisce uno dei primi interventi organici effettuati in tale ambito dal legislatore<sup>(620)</sup>. In tal caso l'obiettivo primario è costituito dall'esigenza di creare un mercato concorrenziale nel trasporto su rotaia, provvedendo, così, ad accelerare il processo di liberalizzazione<sup>(621)</sup>, nel perseguimento dell'obiettivo di agevolare l'accesso delle imprese all'infrastruttura ferroviaria mediante la privatizzazione delle imprese di trasporto ferroviario e

---

<sup>(615)</sup> Tali norme stabiliscono espressamente in quali casi è eccezionalmente legittimo preservare regimi di riserva e parziali posizioni di chiusura del mercato.

<sup>(616)</sup> Cfr. a titolo esemplificativo la dir. 1995/18/CE relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, in GUUE n. L 143 del 27 giugno 1995.

<sup>(617)</sup> In questo ambito rientrano i regolamenti e le direttive che obbligano gli Stati membri a conferire poteri precettivi e di controllo ad Autorità di settore, affinché queste impongano agli operatori in posizione dominante responsabilità speciali e misure asimmetriche volte a riequilibrare il mercato.

<sup>(618)</sup> Tale direttiva ha inciso in maniera determinante sull'assetto organizzativo delle imprese ferroviarie dei vari Stati membri, individuando specifici, anche se limitati, spazi per l'avvio di un'effettiva liberalizzazione del trasporto ferroviario, riconoscendo, nello specifico alle associazioni internazionali di imprese ferroviarie il diritto di accesso e di transito negli Stati membri di stabilimento delle imprese ferroviarie costituenti l'associazione per la prestazione, tra i medesimi Stati membri, di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale, ovverosia, trasporto internazionale passeggeri e trasporto internazionale merci tradizionale e combinato. È stato, altresì, riconosciuto il diritto di transito (e non anche l'accesso) negli altri Stati membri per la prestazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale (nei termini poc'anzi indicati). Alle imprese ferroviarie stabilite in uno Stato membro viene riconosciuto il diritto di accesso all'infrastruttura degli altri Stati membri limitatamente alla prestazione dei servizi di trasporto internazionale merci combinato (ad eccezione di quelle esercenti esclusivamente servizi di trasporto urbani, extraurbani o regionali).

<sup>(619)</sup> Le direttive 1995/18/CE e 1995/19/CE precisano che, per espletare i servizi, ogni impresa ferroviaria deve risultare in possesso dei seguenti requisiti: una licenza rilasciata dalla competente autorità di ciascuno Stato membro previa verifica del possesso dei requisiti di onorabilità, capacità professionale e competenza finanziaria, nonché della copertura della propria responsabilità civile; un certificato di sicurezza rilasciato dalla competente autorità di ciascuno Stato membro valido soltanto nell'ambito dell'infrastruttura ferroviaria dello Stato emittente e limitatamente alle singole linee ferroviarie in esso ricomprese; una specifica capacità infrastrutturale, assegnata in forza della conclusione di appositi accordi con il gestore dell'infrastruttura di ciascuno Stato membro.

<sup>(620)</sup> La data di recepimento delle tre direttive è stata fissata per il 15 marzo 2003, per cui il nostro Paese, pochi mesi dopo la scadenza del termine suddetto, ha emanato il d. lg. 188/2003, con la quale è stata data attuazione all'intero pacchetto. Il recepimento ha determinato il mutamento degli elementi fondamentali sui quali si era basato il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario già avviato con le direttive dei primi anni Novanta.

<sup>(621)</sup> U. ARRIGO - M. BECCARELLO, *Il trasporto ferroviario: la convergenza europea nel settore pubblico*, Milano, 2000, 11 ss.

l'introduzione della separazione tra l'esercizio dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura ferroviaria <sup>(622)</sup>.

In particolare il primo pacchetto ha introdotto delle importanti novità in merito alla liberalizzazione del traffico ferroviario internazionale di merci; viene, infatti, prevista la possibilità di ottenere diritto di accesso all'infrastruttura per tutte le imprese, limitatamente al trasporto internazionale di merci sulle reti comprese nella *Trans European Rail Freight Network* (rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci) <sup>(623)</sup>, che al termine di un periodo di transizione dovrebbe comprendere l'intera rete ferroviaria europea costituendo, così, uno spazio ferroviario integrato <sup>(624)</sup>.

Tale previsione è stata affiancata dall'obbligo, posto in capo alle imprese ferroviarie, di perseguire una totale indipendenza sul piano giuridico, organizzativo e decisionale. A tal fine è stato richiesto agli Stati membri di istituire un apposito organismo per la regolazione della concorrenza nel settore dei servizi ferroviari.

Gli Stati membri sono, altresì, tenuti a fissare *standard* e norme di sicurezza tali da garantire che il materiale rotabile e le imprese ferroviarie siano oggetto di idonea certificazione da parte di enti o imprese dotate del carattere di indipendenza rispetto agli enti erogatori del servizio.

In considerazione del fatto che il termine di attuazione negli ordinamenti degli Stati membri delle disposizioni di cui alle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE (cosiddetto «*primo pacchetto ferroviario*»), il cui termine ultimo previsto per il 15 marzo 2003, fu rispettato dalla metà degli Stati, determinando la conseguente promozione, da parte della Commissione, di una serie di ricorsi presso la Corte di Giustizia nei confronti degli Stati inadempienti. Ciò in considerazione del carattere essenziale di tali norme nell'ambito dell'apertura dei servizi di trasporto ferroviario internazionale di merci alla

---

<sup>(622)</sup> Per quanto attiene alla liberalizzazione del trasporto ferroviario si rinvia al completo commento dottrinale di S. BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Dir. traspt.* I, 2003, 27-40.

<sup>(623)</sup> Più in particolare la dir. 2001/12/CE riconosce ad ogni impresa ferroviaria avente sede in uno Stato membro: il diritto di accedere all'infrastruttura degli altri Stati membri per la prestazione dei servizi di trasporto internazionale merci combinato; il diritto di accedere ai circa 50.000 km della TERFN, come individuata dall'art. 10-*bis* e dall'Allegato I della medesima direttiva, per l'effettuazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale merci (non solo combinato, ma anche tradizionale); il diritto di accedere all'intera rete ferroviaria europea per la prestazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale merci, a partire dal 15 marzo 2008.

<sup>(624)</sup> Infatti le direttive in esame prevedevano che il servizio di trasporto merci dovesse essere completamente liberalizzato entro marzo 2003 sulla cosiddetta «*Rete TERFN*» (*Trans European Rail Freight Network*) ed entro marzo 2008 con riferimento all'intero settore merci (internazionale e nazionale). Nel nostro ordinamento l'art. 20 del d. lg. 188/2003 prevede che le imprese ferroviarie abbiano il diritto di accedere e di utilizzare, a condizioni eque non discriminatorie, anche (oltre al resto dell'infrastruttura) il complesso degli immobili (magazzini, uffici), delle aree (piazzali asfaltati), degli impianti e delle attrezzature funzionali alla terminalizzazione del trasporto ferroviario di merci, nonché di fruire dei servizi ivi forniti (comma 2). La norma richiamata sembra prestare una particolare attenzione al funzionamento dell'infrastruttura ferroviaria in relazione al traffico ferroviario internazionale di persone, settore che risulta particolarmente strategico rispetto agli esiti attesi dall'intero processo di liberalizzazione. In questo specifico ambito viene applicata fino al 2010 e al solo segmento realizzato da associazioni internazionali di imprese, una sorta di limitazione controllata riferita alla fase di apertura alla concorrenza attraverso la separazione fra attività di infrastruttura e attività di trasporto; nonché il divieto, riferito al soggetto incaricato del rilascio delle licenze, dell'assegnazione delle tracce e dell'imposizione dei pedaggi, di esercitare attività di trasporto.



concorrenza, in modo di consentire la trasparente ripartizione della capacità dell'infrastruttura e l'imposizione dei diritti per il suo utilizzo, anche mediante l'istituzione di un organismo di controllo in ciascuno Stato membro.

Al fine di risolvere le criticità persistenti, il legislatore comunitario ha, pertanto, emanato un ulteriore gruppo di norme, il cosiddetto «*secondo pacchetto*»<sup>(625)</sup>, recante un insieme omogeneo di misure, già annunciate nel terzo Libro Bianco sulla politica dei trasporti, tra cui il reg. (CE) n. 2004/881 che istituisce l'Agenzia ferroviaria europea, e le direttive 2004/49/CE, 2004/50/CE e 2004/51/CE, relative alla sicurezza delle ferrovie, all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale e a un'ulteriore apertura del mercato del trasporto ferroviario delle merci<sup>(626)</sup>.

Il ricordato gruppo di disposizioni ha migliorato l'efficienza del trasporto ferroviario rispetto alle altre modalità di trasporto e ha contribuito alla creazione di un sistema di trasporto sostenibile dagli Stati membri facendo, altresì, in modo che venissero attratti nuovi capitali e nuove imprese all'interno del mercato in conformità al principio della libera prestazione dei servizi<sup>(627)</sup>.

Gli interventi normativi fin qui ricordati, e in particolare il secondo pacchetto, non hanno affrontato direttamente la problematica relativo al trasporto riferito esclusivamente ai passeggeri<sup>(628)</sup>. L'unico aspetto riferito al trasporto di persone e disciplinato dal secondo pacchetto è consistito nel fatto che il termine per la liberalizzazione del comparto sia stata fissata per il 2010.

Nel 2004 la Commissione europea ha perseguito l'obiettivo di migliorare qualità e sicurezza della rete ferroviaria comunitaria mediante la predisposizione del cosiddetto «*terzo pacchetto ferroviario*», approvato in data 23 ottobre 2007<sup>(629)</sup>, e da cui hanno tratto origine le direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE. Il terzo pacchetto ferroviario si propone principalmente di favorire «*l'apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità*»<sup>(630)</sup>.

Gli argomenti trattati da questo pacchetto si riferiscono rispettivamente all'apertura del mercato passeggeri, alla licenza comunitaria dei macchinisti e alla regolamentazione

---

<sup>(625)</sup> Più in particolare, il secondo pacchetto ferroviario nasce da una proposta avanzata dalla Commissione europea al Consiglio dell'Unione europea e al Parlamento europeo datata 23 gennaio 2002, nell'intento di accelerare il processo di liberalizzazione del settore ferroviario di merci, con il conseguente ingresso di nuovi operatori, al fine di favorire in tal modo il virtuosismo del mercato.

<sup>(626)</sup> Un'ultima nota di commento riguarda i resoconti dei negoziati per l'approvazione della dir. 2004/51/CE, la quale stabilisce, tra l'altro, l'estensione dei diritti di accesso alla rete a tutti i tipi di servizi di trasporto ferroviario di merci a decorrere dal 1° gennaio 2007. Da tali atti emerge chiaramente come, per quanto concerne il solo settore del trasporto ferroviario di passeggeri, il Parlamento europeo abbia, suo malgrado, accettato il rifiuto del Consiglio di regolare la liberalizzazione dei servizi ferroviari passeggeri nell'ambito della su indicata direttiva.

<sup>(627)</sup> Cfr. A. CESARINI, *Ferrovie e mercato: la normativa comunitaria del trasporto ferroviario*, Milano, 2005, 41 ss.

<sup>(628)</sup> A. CESARINI - G. GUGLIELMINI, *I ministri dei trasporti trovano l'accordo: UE, il percorso del «terzo pacchetto ferroviario»*, in *Fermerci*, 2006.

<sup>(629)</sup> In GUUE n. L 315 del 3 dicembre 2007.

<sup>(630)</sup> Si segnala, tuttavia, che questo traguardo è un obiettivo impossibile da raggiungere in assenza di un quadro che disciplini in dettaglio le modalità di accesso all'infrastruttura e in mancanza di un deciso progresso nel settore dell'interoperabilità.

che disciplina i diritti dei fruitori del servizio di trasporto ferroviario <sup>(631)</sup>. La direttiva si propone, nello specifico, di liberalizzare i servizi internazionali dei passeggeri a decorrere dal 2010, pertanto, a partire dal gennaio di tale anno, le imprese ferroviarie possono operare servizi di trasporto passeggeri internazionali all'interno del territorio comunitario <sup>(632)</sup>.

Al fine di svolgere il servizio di trasporto merci e di persone è richiesta la presenza di specifici requisiti soggettivi e oggettivi. Per quanto attiene ai profili soggettivi, le imprese ferroviarie o le associazioni internazionali devono possedere uno *status* indipendente di gestione, amministrazione e controllo interno amministrativo economico e contabile e debbono, altresì, essere titolari di licenza, la quale può essere definita come un'autorizzazione valida su tutto il territorio dell'Unione e tale da consentire l'espletamento di servizi internazionali di trasporto merci e persone.

La licenza è rilasciata da un'Autorità indipendente dello Stato membro in cui l'impresa ferroviaria è stabilita, la quale è tenuta a verificare che l'impresa richiedente sia in possesso dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria, competenza professionale, nonché abbia provveduto alla copertura della propria responsabilità civile secondo la normativa interna di ciascun singolo Stato membro. La licenza ha efficacia temporalmente illimitata, ma può essere revocata dal Ministero competente nel caso in cui vengano meno i titoli o i requisiti necessari per il rilascio.

L'ultimo requisito richiesto dal legislatore per l'attribuzione del diritto di accesso all'infrastruttura si concretizza nel certificato di sicurezza. Il sistema di attestazione di tale certificato risulta, allo stato dei fatti, assolutamente inadatto a garantire un regime concorrenziale pieno, in quanto esso deve essere rilasciato dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria entro 3 mesi dalla richiesta.

A tal proposito si registra come la dottrina maggioritaria <sup>(633)</sup> e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato <sup>(634)</sup> abbiano fermamente criticato la previsione che

---

<sup>(631)</sup> Da evidenziare come sia stata formulata anche una quarta proposta relativa alla qualità dei servizi merci, che però non è stata accolta dal Parlamento europeo e non ha trovato accoglimento favorevole nemmeno al Consiglio dell'Unione europea.

<sup>(632)</sup> Il terzo pacchetto ferroviario è stato recepito dall'ordinamento italiano con il d. lg. 15/2010, il quale ha previsto che, dal 1° gennaio 2010 le imprese ferroviarie che forniscono servizi di trasporto internazionale di passeggeri avessero il diritto di trasportare passeggeri tra stazioni nazionali situate lungo il percorso del servizio internazionale, fatte salve le limitazioni atte a evitare che tale servizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico. Il testo normativo, inoltre, rinvia alla legge 99/2009 anche con riferimento ai requisiti per lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale (art. 58), alle modifiche al d. lg. 422/1997 (art. 60) e alle modifiche al d. lg. 188/2003 (art. 62). Con il d. lg. 191/2010, l'ordinamento nazionale ha invece recepito le direttive 2008/57/CE e 2009/131/CE relative all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario, definendo le condizioni, in termini di progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovamento, esercizio e manutenzione, nonché in termini di qualifiche professionali e condizioni di salute e di sicurezza del personale che contribuisce all'esercizio e alla manutenzione necessarie a realizzare l'interoperabilità del sistema ferroviario nazionale con il corrispondente sistema ferroviario transeuropeo, stabilite dalla dir. 2008/57/CE, così come modificata dalla dir. 2009/131/CE e in modo compatibile con le disposizioni della dir. 2004/49/CE, così come modificata dalla dir. 2008/110/CE. Il 30 dicembre 2010 è stato, infine, emanato il d. lg. 247/2010 volto a dare attuazione alla dir. 2007/59/CE, il quale stabilisce le condizioni e le procedure per la certificazione dei macchinisti addetti alla condotta dei locomotori e dei treni nel sistema ferroviario nazionale.

<sup>(633)</sup> Cfr. F. CASSETTI, *Concorrenza e competitività nelle ferrovie alla luce della recente normativa*, in *Amministrazione ferroviaria*, 2003, 15.

<sup>(634)</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, parere del 4 giugno 1998, in *Boll.*, XXI/1998.

assegna il compito del rilascio ad opera esclusivamente del gestore dell'infrastruttura. In effetti appare evidente come al monopolista venga, così, attribuito un potente strumento per governare in modo discrezionale gli accessi al mercato, soprattutto nel caso in cui il gestore dell'infrastruttura sia, di fatto, anche l'erogatore del servizio.

Dal punto di vista strettamente pratico il certificato ha un'efficacia territoriale limitata al solo Paese dove opera il gestore dell'infrastruttura che lo rilascia, mentre gli *standard* tecnici sono definiti periodicamente dal Ministro competente.

L'ultimo requisito soggettivo richiesto dal legislatore comunitario consiste negli accordi amministrativi tecnici e finanziari che regolamentano gli aspetti inerenti al controllo e alla sicurezza; tali accordi intercorrono tra l'impresa ferroviaria e il gestore dell'infrastruttura.

La dir. 2007/59/CE <sup>(635)</sup> stabilisce le condizioni e le procedure per la certificazione dei macchinisti.

Lo scopo del legislatore comunitario è, innanzitutto, quello di dare vita ad un meccanismo armonizzato a livello europeo di certificazione delle competenze e delle responsabilità in materia di formazione, valutazione e riconoscimento delle qualifiche dei macchinisti e del personale di scorta ai treni, e in secondo luogo, quello di favorire la libera circolazione dei lavoratori all'interno del mercato comunitario.

Infine il pacchetto prevede una serie di norme poste a tutela dei diritti dei passeggeri. Più nel dettaglio, il legislatore ha voluto disciplinare i settori relativi ai ritardi <sup>(636)</sup>, agli *standard* di qualità riferiti al servizio di trasporto, alla responsabilità delle imprese di trasporto ferroviario nei confronti dei viaggiatori e dei loro bagagli, alle informazioni che le imprese devono fornire ai viaggiatori.

La disciplina sin qui esaminata non è circoscritta ai soli servizi transfrontalieri, ma risulta applicabile a tutti i servizi di trasporto dalla fine del 2009. Il legislatore comunitario accorda, tuttavia, agli Stati membri la possibilità di prevedere condizioni diverse sino a cinque anni dall'entrata in vigore della direttiva con riferimento ai soli servizi nazionali.

All'interno dello stesso provvedimento vengono collocate anche le disposizioni dirette ad assicurare un'assistenza adeguata alle persone a mobilità ridotta <sup>(637)</sup>.

In considerazione delle difficoltà riscontrate nell'istituzione di un mercato ferroviario unico, la Commissione, con la Comunicazione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo <sup>(638)</sup>, si è espressa a favore di una politica di revisione della normativa europea in relazione alla liberalizzazione del mercato ferroviario <sup>(639)</sup>.

---

<sup>(635)</sup> In GUUE n. L 315 del 3 dicembre 2007.

<sup>(636)</sup> In relazione ai ritardi si prevede, appunto, che in caso di ritardo compreso tra i 60 e i 119 minuti il viaggiatore abbia diritto al rimborso del 25% del prezzo del biglietto, che passa poi al 50% in caso di ritardo superiore ai 120 minuti.

<sup>(637)</sup> Sul punto si veda A. VIOTTO, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario. Aspetti normativi e regolativi della prospettiva europea*, in *IBL Briefing Paper*, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), 15 aprile 2008, n. 52.

<sup>(638)</sup> Comunicazione della Commissione del 17 settembre 2010, relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo COM (2010) 474 def.

<sup>(639)</sup> Tale intenzione si è tradotta nell'approvazione di una nuova proposta di direttiva volta a semplificare e consolidare il quadro legislativo in un testo coerente con la fusione delle tre direttive in vigore e le loro successive modifiche.

Nello specifico la proposta di riformulazione del primo pacchetto ferroviario si propone lo scopo di effettuare una semplificazione legislativa e di consolidamento, nell'intento di pervenire alla fusione delle tre direttive in vigore e delle loro successive modificazioni. Si ritiene, pertanto, che questa possa essere un'occasione per risolvere i problemi sorti a seguito di interpretazioni divergenti tra gli Stati membri sull'implementazione della normativa e, infine, per adeguarla al fine di affrontare i principali problemi identificati nella liberalizzazione effettiva del mercato e, nello specifico: il basso livello di concorrenza a causa delle condizioni di accesso al mercato non sufficientemente precise (e pertanto ancora sbilanciata a favore degli operatori storici); l'inadeguata vigilanza regolamentare da parte delle autorità nazionali, spesso dotate di scarsa autonomia, competenze e poteri; i bassi livelli di investimenti, pubblici e privati, e la conseguente decrescente qualità delle infrastrutture dovuta a finanziamenti insufficienti in molti Stati membri.

Le problematiche ricordate sono ascrivibili, in via principale, al recepimento scorretto o incompleto della vigente normativa europea riferita all'accesso al mercato ferroviario da parte degli Stati membri. In tal senso, le attuali procedure di infrazione sul recepimento delle direttive promosse dalla Commissione europea intendono fare fronte a queste carenze (<sup>640</sup>). La Commissione stessa ha, tuttavia, riconosciuto la necessità che alcune parti della normativa europea vengano modernizzate, chiarite e adattate per diventare più efficaci.

Per quanto attiene a ognuno dei tre problemi sopra identificati la Commissione ha proposto alcune azioni.

Il primo ambito di intervento si riferisce alla necessità di incrementare la concorrenza sul mercato ferroviario mediante condizioni di accesso al mercato più trasparenti e agevoli, mediante la previsione di strumenti quali: strutture di manutenzione, terminali, informazioni ai passeggeri e sistemi di biglietteria per gli utenti dei servizi merci e passeggeri; regole esplicite sul conflitto di interessi e sulle pratiche discriminatorie nel settore ferroviario; la diffusione di prospetti informativi della rete più dettagliati, ossia documenti a pubblicazione annuale che consentono ai potenziali nuovi entranti di avere una visione chiara delle caratteristiche delle infrastrutture disponibili e delle relative condizioni di utilizzo.

Le seconda proposta ha ad oggetto il rafforzamento del potere dei regolatori ferroviari nazionali, tramite l'ampliamento della competenza dei regolatori nazionali dei servizi del settore ferroviario, l'indipendenza degli stessi da altre autorità pubbliche, il rafforzamento dei poteri (<sup>641</sup>) attribuiti agli stessi, con l'introduzione dell'obbligo di collaborare con le rispettive controparti nelle problematiche transfrontaliere.

Si è, infine, ritenuto necessario sviluppare una struttura finanziaria armonizzata, in grado di favorire gli investimenti, prevedendo, nello specifico: strategie nazionali di lungo periodo e accordi contrattuali pluriennali fra lo Stato e i gestori delle infrastrutture, in modo da collegare il finanziamento alle prestazioni e ai piani aziendali; norme di imposizione dei diritti per l'utilizzo delle infrastrutture più precise e adeguate; nonché una migliore

---

<sup>(640)</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2010 sull'attuazione del primo pacchetto ferroviario, B7-0344/2010.

<sup>(641)</sup> In termini di poteri di sanzione, di *audit*, di procedure d'appello e d'investigazione d'ufficio.

applicazione dei principi in materia di imposizione contenuti nella legislazione esistente che deve condurre a diritti inferiori per l'accesso alle linee ferroviarie per gli operatori ferroviari di numerosi Stati membri <sup>(642)</sup>.

#### 4. L'Agenzia ferroviaria europea (ERA).

L'efficienza del trasporto ferroviario nell'Unione europea rappresenta un interesse determinante, tuttavia risulta evidente come il settore ferroviario debba effettuare interventi migliorativi delle proprie prestazioni per raggiungere un livello equivalente a quello delle altre tipologie di trasporto.

Nel settore ferroviario non è presente regolamentazione tecnica internazionale, quindi, siccome la costituzione di uno spazio ferroviario integrato presuppone regole tecniche comuni e controllate, considerata la difficoltà di elaborare soluzioni comuni in materia di sicurezza e interoperabilità ferroviaria da parte degli Stati membri, lo strumento più adeguato per rendere questo spazio possibile è stata la creazione di dell'Agenzia ferroviaria europea (ERA) <sup>(643)</sup>.

L'obiettivo principale dell'Agenzia, istituita con il reg. (CE) n. 881/2004 <sup>(644)</sup>, modificato dal reg. (CE) n. 1335/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 <sup>(645)</sup> è assistere la Commissione e gli Stati membri sul piano tecnico per rafforzare il livello di interoperabilità e sicurezza del sistema ferroviario europeo.

L'Agenzia controlla i gruppi di lavoro incaricati di trovare soluzioni comuni di sicurezza e trasmette i progetti di decisione della Commissione che li adotta, previo parere dei comitati rappresentanti degli Stati membri.

I principali settori di attività dell'Agenzia sono lo sviluppo di norme comuni di sicurezza e la gestione a lungo termine del sistema di elaborazione, registrazione e controllo di specifiche tecniche di interoperabilità (STI).

L'ERA non dispone di poteri decisionali in quanto tali, ma presenta delle proposte alla Commissione, svolgendo le sue funzioni con il carattere dell'indipendenza e in stretta collaborazione con gli esperti in materia.

Il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e da quattro rappresentanti della Commissione, nonché da rappresentanti (privi del diritto di voto) degli operatori del settore, ossia: imprese ferroviarie, gestori dell'infrastruttura, industria ferroviaria, sindacati, passeggeri e clienti del trasporto merci. Il direttore esecutivo è nominato dal consiglio di amministrazione e il suo mandato è di cinque anni, rinnovabile una sola volta. Gli uffici dell'Agenzia sono situati in Francia, a Valenciennes <sup>(646)</sup>.

L'Agenzia deve apportare il necessario sostegno tecnico all'attuazione della dir. 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie. I compiti principali sono: la

---

<sup>(642)</sup> È, pertanto, evidente come tale settore sia soggetto a rapida evoluzione.

<sup>(643)</sup> Tale soluzione è stata prevista nel 1996 in occasione della presentazione da parte della Commissione del Libro Bianco «*Una strategia per rilanciare le ferrovie comunitarie*», confermata nel 2001 dall'ultimo Libro Bianco «*La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*».

<sup>(644)</sup> In GUUE n. L 164 del 30 aprile 2004.

<sup>(645)</sup> In GUUE n. L 354 del 31 dicembre 2008.

<sup>(646)</sup> Mentre le riunioni internazionali organizzate dall'Agenzia si tengono a Lilla.



predisposizione dei metodi e degli obiettivi comuni di sicurezza <sup>(647)</sup>, la consultazione di gruppi di esperti del settore posti sotto la sua responsabilità, lo svolgimento di attività di sorveglianza continua delle prestazioni di sicurezza, l'elaborazione di una relazione pubblica ogni due anni, l'aggiornamento della banca dati relativa alla sicurezza ferroviaria, l'instaurazione di prassi collaborative con le autorità nazionali di sicurezza ferroviaria e gli organismi che svolgono attività di inchiesta tecnica nello scopo di favorire gli scambi di esperienza e lo sviluppo di una cultura comune di sicurezza stradale <sup>(648)</sup>.

Per quanto attiene la materia dell'interoperabilità, definita come lo sforzo per rendere compatibili e operativi i diversi sistemi ferroviari nazionali degli Stati membri, l'Agenzia si assume la responsabilità dell'elaborazione e della revisione delle specifiche, sulla base dei lavori realizzati o in corso in seno all'AEIF (Associazione europea per l'interoperabilità ferroviaria). In tale ambito, i principali compiti dell'Agenzia sono: la garanzia della continuità dei lavori e della competenza nel periodo transitorio di trasferimento della responsabilità dall'AEIF all'Agenzia, la concezione e la proposizione di un sistema di certificazione delle officine di manutenzione del materiale rotabile ferroviario e un sistema d'individuazione e di registrazione del materiale rotabile ferroviario, la formulazione di raccomandazioni concernenti le competenze professionali, la certificazione dei centri di formazione, il coordinamento con gruppi di esperti del settore posti sotto la sua responsabilità, la consultazione delle parti sociali e delle organizzazioni che rappresentano a livello europeo i clienti del trasporto merci e i passeggeri, seguire i progressi dell'interoperabilità ed elaborazione di una relazione biennale su tali progressi.

##### 5. La dir. 2004/49/CE modificata dalla dir. 2008/110/CE, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie.

Si venga, ora, ad analizzare sinteticamente il contenuto della dir. 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, modificata dalla dir. 2008/110/CE del 16 dicembre 2008 <sup>(649)</sup>, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica alla dir. 1995/18/CE del Consiglio (relativa alle licenze delle imprese ferroviarie)

---

<sup>(647)</sup> Cfr. tra gli ultimi provvedimenti comunitari: reg. (UE) n. 1169/2010 della Commissione, del 10 dicembre 2010, concernente un metodo di sicurezza comune per la valutazione della conformità ai requisiti per ottenere un'autorizzazione di sicurezza per l'infrastruttura ferroviaria (in GUUE n. L 327 del 11 dicembre 2010); reg. (UE) n. 1158/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010, relativo a un metodo di sicurezza comune per valutare la conformità ai requisiti di ottenimento di certificati di sicurezza della rete ferroviaria (in GUUE n. L 326 del 10 dicembre 2010).

<sup>(648)</sup> In tema di sicurezza risulta necessario menzionare il reg. (CE) n. 352/2009 relativo all'adozione di un metodo comune di determinazione e di valutazione dei rischi di cui all'art. 6.3, lett. a), della dir. 2004/49/CE. Il metodo comune è finalizzato a preservare e migliorare il livello di sicurezza delle ferrovie comunitarie ed è diretto ad agevolare l'accesso al mercato dei servizi di trasporto ferroviario promuovendo l'armonizzazione: dei procedimenti di gestione dei rischi utilizzati per valutare il livello di sicurezza e la conformità ai requisiti di sicurezza; degli scambi delle informazioni riguardanti la sicurezza tra i vari operatori del settore ferroviario al fine di gestire la sicurezza nei vari punti di interazione presenti nel settore; delle prove risultanti dal procedimento di gestione dei rischi. Il metodo comune di sicurezza per la determinazione e valutazione dei rischi tracciato dal reg. (CE) n. 352/2009 rimane, tuttavia, facoltativo fino al 1 luglio 2012 per quanto riguarda le modifiche di natura operativa od organizzativa, l'Agenzia ferroviaria europea sarà quindi in grado di offrire ove necessario assistenza per le relative applicazioni proponendo, se del caso, miglioramenti al metodo comune di sicurezza così come definito.

<sup>(649)</sup> In GUUE n. L 345 del 23 dicembre 2008.

e alla dir. 2001/14/CE (relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza). Il capo II prevede, all'art. 4, che gli Stati membri garantiscano il generale mantenimento e, ove ragionevolmente praticabile, il costante miglioramento della sicurezza ferroviaria, tenendo conto dell'evoluzione della normativa comunitaria, del progresso tecnico e scientifico e dando la priorità alla prevenzione degli incidenti gravi.

Gli Stati membri debbono garantire che l'emanazione, l'applicazione e il controllo nell'applicazione delle norme di sicurezza avvengano in maniera trasparente e non discriminatoria, incoraggiando lo sviluppo di un sistema di trasporto ferroviario europeo unico. Risulta, inoltre, necessario provvedere affinché la responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario e del controllo dei rischi che ne derivano incomba sui gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie, obbligandoli a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio, ad applicare le norme e gli *standard* di sicurezza nazionali e ad istituire i sistemi di gestione della sicurezza ai sensi della presente direttiva.

Fatta salva la responsabilità civile ai sensi delle disposizioni giuridiche degli Stati membri, ciascun gestore dell'infrastruttura e impresa ferroviaria è responsabile della propria parte di sistema e del relativo funzionamento sicuro, compresa la fornitura di materiale e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e terzi. Resta, tuttavia, impregiudicata la responsabilità di ciascun fabbricante, fornitore di servizi di manutenzione, addetto alla manutenzione dei vagoni, fornitore di servizi o ente appaltante, di assicurare che il materiale rotabile, gli impianti, gli accessori e i materiali nonché i servizi forniti siano conformi ai requisiti richiesti e alle condizioni di impiego specificate, affinché possano essere utilizzati dall'impresa ferroviaria e/o dal gestore delle infrastrutture in modo sicuro.

Per facilitare la valutazione della realizzazione degli obiettivi comuni di sicurezza (*Common Safety Targets*, CST) e consentire il monitoraggio dell'evoluzione generale della sicurezza ferroviaria, gli Stati membri acquisiscono le informazioni sugli indicatori comuni di sicurezza (*Common Safety Indicators*, CSI) mediante le relazioni annuali delle autorità preposte alla sicurezza di cui all'articolo 18, a partire dall'anno 2006.

Una prima serie di metodi comuni di sicurezza (*Common Safety Methods*, CSM) <sup>(650)</sup> è stata adottata dalla Commissione anteriormente al 30 aprile 2008, secondo la procedura di cui all'art. 27.2, con conseguente pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. I progetti di CSM, elaborati dall'Agenzia sulla base di mandati conferiti secondo la procedura di cui all'art. 27.2, si basano su un esame dei metodi esistenti negli Stati membri. I CSM descrivono come siano valutati il livello di sicurezza, la realizzazione degli obiettivi di sicurezza e la conformità con gli altri requisiti in materia di sicurezza, elaborando e definendo: metodi di valutazione del rischio, metodi di valutazione della conformità ai requisiti dei certificati di sicurezza e delle autorizzazioni di sicurezza rilasciati a norma degli artt. 10 e 11, e metodi atti a verificare che i sottosistemi strutturali dei sistemi ferroviari trans europei convenzionale e ad alta velocità siano gestiti e

---

<sup>(650)</sup> Ai sensi dell'art. 6.

mantenuti conformemente ai requisiti essenziali loro applicabili (qualora non siano contemplati dalle specifiche tecniche di interoperabilità, STI).

Gli obiettivi comuni di sicurezza (adottati dalla Commissione anteriormente al 30 aprile 2009) sono basati, nella prima serie, su un esame degli obiettivi e del rendimento in materia di sicurezza degli Stati membri e garantisce che l'attuale sicurezza del sistema ferroviario non sia ridotta in nessuno Stato membro.

La seconda serie di progetti di CST, che si basa sull'esperienza acquisita con la prima serie di CST e la relativa attuazione, riflettono settori prioritari in cui la sicurezza deve essere migliorata ulteriormente e vengono adottati dalla Commissione anteriormente al 30 aprile 2011, secondo la procedura di cui all'art. 27.2, e pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

I CST definiscono in particolare i livelli minimi di sicurezza che devono almeno essere raggiunti dalle diverse parti del sistema ferroviario e dal sistema nel suo insieme in ogni Stato membro, espressi in criteri di accettazione del rischio per quanto attiene ai rischi individuali a cui sono esposti passeggeri, personale (compreso quello delle imprese appaltatrici), utenti dei passaggi a livello e altri, e, fatte salve le vigenti norme nazionali e internazionali in materia di responsabilità, i rischi individuali cui sono esposte le persone non autorizzate presenti negli impianti ferroviari, nonché i rischi per la società.

In relazione alle norme nazionali di sicurezza, in applicazione della presente direttiva gli Stati membri stabiliscono norme vincolanti e provvedono affinché siano pubblicate e messe a disposizione di tutti i gestori dell'infrastruttura, delle imprese ferroviarie, di chiunque richieda un certificato di sicurezza o di un'autorizzazione di sicurezza in un linguaggio chiaro e accessibile agli interessati.

Anteriormente al 30 aprile 2005 gli Stati membri notificavano alla Commissione tutte le pertinenti norme nazionali di sicurezza in vigore, ai sensi dell'allegato II, indicandone l'ambito di applicazione. La notifica conteneva altresì informazioni relative al contenuto principale delle norme con i relativi riferimenti giuridici, al tipo di strumento legislativo e all'organismo o organizzazione preposta alla pubblicazione.

Entro quattro anni dall'entrata in vigore della direttiva, invece, l'Agenzia è tenuta a valutare il modo in cui le norme nazionali di sicurezza sono pubblicate e messe a disposizione in conformità del § 1, a formulare inoltre appropriate raccomandazioni all'indirizzo della Commissione per la pubblicazione di tali norme al fine di rendere tali informazioni più facilmente accessibili.

Gli Stati membri informano immediatamente la Commissione di ogni modifica delle norme nazionali di sicurezza notificate e di qualsiasi nuova norma di sicurezza eventualmente adottata, salvo il caso in cui la norma riguardi esclusivamente l'attuazione delle STI.

Per limitare al massimo l'introduzione di nuove norme nazionali specifiche, ed evitare in tal modo la creazione di ulteriori ostacoli, e per consentire la progressiva armonizzazione delle norme di sicurezza, la Commissione vigila sull'introduzione di nuove norme nazionali di sicurezza da parte degli Stati membri.

Qualora, dopo l'adozione dei CST, uno Stato membro intenda introdurre una nuova norma nazionale di sicurezza che prescriva un livello di sicurezza superiore ai CST, o

qualora uno Stato membro intenda introdurre una nuova norma nazionale di sicurezza che può riguardare operazioni di imprese ferroviarie di altri Stati membri nel territorio dello Stato membro interessato, lo Stato membro consulta a tempo debito tutte le parti interessate e si applica la procedura di cui al § 7, per cui viene presentato il progetto di norma di sicurezza alla Commissione, indicando le ragioni.

La Commissione, se giudica il progetto di norma di sicurezza incompatibile con i CSM o con la realizzazione almeno dei CST, o lo considera un mezzo di discriminazione arbitraria o una dissimulata restrizione delle operazioni di trasporto ferroviario tra Stati membri, adotta una decisione indirizzata allo Stato membro interessato, secondo la procedura di cui all'art. 27.2.

Infine, se la Commissione nutre seri dubbi sulla compatibilità del progetto di norma di sicurezza con i CSM o con la realizzazione almeno dei CST, o se ritiene che esso costituisca un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata alle operazioni di trasporto ferroviario tra Stati membri, informa senza indugi lo Stato membro interessato, il quale sospende l'adozione, l'entrata in vigore o l'attuazione della norma finché non viene adottata una decisione (entro il termine di sei mesi).

I gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie (come previsto all'art. 9) elaborano i propri sistemi di gestione della sicurezza al fine di garantire che il sistema ferroviario possa attuare almeno i CST, sia conforme alle norme di sicurezza nazionali di cui all'articolo 8 e all'allegato II, nonché ai requisiti di sicurezza contenuti nelle specifiche tecniche di interoperabilità (STI), e che siano applicati gli elementi pertinenti dei CSM.

Il sistema di gestione della sicurezza deve soddisfare i requisiti e contenere gli elementi di cui all'allegato III, adattati in funzione del carattere, delle dimensioni e delle altre condizioni dell'attività svolta, deve, altresì, garantire il controllo di tutti i rischi connessi all'attività del gestore dell'infrastruttura o dell'impresa ferroviaria, compresi i servizi di manutenzione, la fornitura del materiale e il ricorso ad imprese appaltatrici. Fatte salve le vigenti norme nazionali e internazionali in materia di responsabilità, il sistema di gestione della sicurezza tiene presente, ove appropriato e ragionevole, dei rischi generati dalle attività di terzi.

Il sistema di gestione della sicurezza di ogni gestore dell'infrastruttura tiene conto degli effetti delle attività svolte sulla rete dalle varie imprese ferroviarie e provvede affinché tutte le imprese ferroviarie possano operare nel rispetto delle STI e delle norme nazionali di sicurezza e delle condizioni stabilite dai rispettivi certificati di sicurezza.

Il sistema, inoltre, è concepito in modo tale da garantire il coordinamento delle procedure di emergenza del gestore dell'infrastruttura con quelle di tutte le imprese ferroviarie che operano sulla sua infrastruttura.

Anteriormente al 30 giugno di ogni anno tutti i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie trasmettono all'autorità preposta alla sicurezza una relazione annuale sulla sicurezza relativa all'anno civile precedente.

La relazione contiene: i dati relativi alle modalità di conseguimento degli obiettivi di sicurezza interni dell'organismo e i risultati dei piani di sicurezza; l'elaborazione degli indicatori nazionali di sicurezza, e dei CSI di cui all'allegato I, se pertinente per l'organismo che trasmette la relazione; i risultati degli *audit* di sicurezza interni; le

osservazioni in merito alle carenze e al malfunzionamento delle operazioni ferroviarie e della gestione dell'infrastruttura che possano rivestire un interesse per l'autorità preposta alla sicurezza.

Al capo III viene disciplinata la certificazione di sicurezza e si prevede, all'art. 10, che questa sia condizione per l'accesso alla struttura ferroviaria per l'impresa. Il certificato di sicurezza può valere per l'intera rete ferroviaria di uno Stato membro o soltanto per una parte delimitata. Scopo del certificato di sicurezza è quello di fornire la prova che l'impresa ferroviaria ha elaborato un proprio sistema di gestione della sicurezza ed è pertanto in grado di soddisfare i requisiti delle STI, di altre pertinenti disposizioni della normativa comunitaria e delle norme nazionali di sicurezza ai fini del controllo dei rischi e del funzionamento sicuro sulla rete.

Il certificato di sicurezza comprende: la certificazione che attesta l'accettazione del sistema di gestione della sicurezza dell'impresa ferroviaria, di cui all'art. 9 e all'allegato III, e la certificazione che attesta l'accettazione delle misure adottate dall'impresa ferroviaria per soddisfare i requisiti specifici necessari per la sicurezza del funzionamento sulla rete in questione.

I requisiti possono includere l'applicazione delle STI e le norme nazionali di sicurezza, l'accettazione dei certificati del personale e l'autorizzazione a mettere in servizio il materiale rotabile usato dall'impresa ferroviaria. La certificazione è basata sulla documentazione trasmessa dall'impresa ferroviaria ai sensi dell'allegato IV.

L'autorità preposta alla sicurezza nello Stato membro in cui l'impresa ferroviaria inizia la propria attività rilascia la certificazione, la quale è valida in tutto il territorio della Comunità per le attività di trasporto ferroviario equivalenti, specificando nella stessa il tipo e la portata delle attività ferroviarie in oggetto.

Il certificato di sicurezza è rinnovato a richiesta dell'impresa ferroviaria ad intervalli non superiori a cinque anni ed è aggiornato parzialmente o integralmente ogniqualvolta il tipo o la portata delle attività cambia in modo sostanziale. Il titolare del certificato di sicurezza informa senza indugio la competente autorità preposta alla sicurezza in merito ad ogni modifica rilevante delle condizioni che hanno consentito il rilascio della parte pertinente del certificato. Il titolare notifica, inoltre, alla competente autorità preposta alla sicurezza l'assunzione di nuove categorie di personale o l'acquisizione di nuove tipologie di materiale rotabile.

L'autorità preposta alla sicurezza può prescrivere la revisione della parte pertinente del certificato di sicurezza in seguito a modifiche sostanziali del quadro normativo sulla sicurezza. Se ritiene che il titolare del certificato di sicurezza non soddisfi più le condizioni per la certificazione che è stata rilasciata, l'autorità preposta alla sicurezza revoca la parte a) e/o b) del certificato, motivando la propria decisione.

L'autorità preposta alla sicurezza che abbia revocato una certificazione nazionale aggiuntiva rilasciata informa celermente della sua decisione l'autorità preposta alla sicurezza che ha rilasciato la certificazione. Parimenti l'autorità preposta alla sicurezza deve revocare il certificato di sicurezza se risulta che il titolare del certificato stesso non ne ha fatto l'uso previsto durante l'anno successivo al rilascio dello stesso.



L'autorità preposta alla sicurezza notifica entro un mese all'Agenzia il rilascio, il rinnovo, la modifica o la revoca dei certificati di sicurezza di cui al § 2, lett. a). La notifica riporta la denominazione e la sede dell'impresa ferroviaria, la data di rilascio, l'ambito di applicazione e la validità del certificato di sicurezza e, in caso di revoca, la motivazione della decisione.

Al fine di poter gestire e far funzionare un'infrastruttura ferroviaria, il gestore dell'infrastruttura deve ottenere un'autorizzazione di sicurezza dall'autorità preposta alla sicurezza dello Stato membro in cui è stabilito (ai sensi dell'art. 11).

L'autorizzazione di sicurezza comprende: l'autorizzazione che attesta l'accettazione del sistema di gestione della sicurezza del gestore dell'infrastruttura di cui all'art. 9 e all'allegato III, e l'autorizzazione che attesta l'accettazione delle misure adottate dal gestore dell'infrastruttura per soddisfare i requisiti specifici necessari per la sicurezza della progettazione, della manutenzione e del funzionamento dell'infrastruttura ferroviaria, compresi, se del caso, la manutenzione e il funzionamento del sistema di controllo del traffico e di segnalamento.

L'autorizzazione di sicurezza è rinnovata a richiesta del gestore dell'infrastruttura ad intervalli non superiori a cinque anni. Essa è aggiornata parzialmente o integralmente ogniqualvolta sono apportate modifiche sostanziali all'infrastruttura, al segnalamento o alla fornitura di energia ovvero ai principi che ne disciplinano il funzionamento e la manutenzione.

Il titolare dell'autorizzazione di sicurezza informa senza indugio l'autorità preposta alla sicurezza in merito ad ogni modifica apportata.

L'autorità preposta alla sicurezza può prescrivere che l'autorizzazione di sicurezza sia riveduta in seguito a modifiche sostanziali del quadro normativo in materia di sicurezza. Se ritiene che il titolare dell'autorizzazione di sicurezza non soddisfi più le pertinenti condizioni, l'autorità preposta alla sicurezza revoca l'autorizzazione motivando la propria decisione. L'autorità preposta alla sicurezza notifica entro un mese all'Agenzia il rilascio, il rinnovo, la modifica o la revoca delle autorizzazioni di sicurezza, riportando nella stessa la denominazione e la sede del gestore dell'infrastruttura, la data di rilascio, l'ambito di applicazione e la validità dell'autorizzazione di sicurezza e, in caso di revoca, la motivazione della decisione.

Ciascuno Stato membro istituisce un'autorità preposta alla sicurezza (capo IV, art. 16 e ss.), che può essere identificata nel Ministero responsabile dei trasporti ed è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi impresa ferroviaria, gestore dell'infrastruttura, soggetto richiedente la certificazione e ente appaltante.

All'autorità preposta alla sicurezza spettano i compiti di autorizzazione della messa in servizio dei sottosistemi di natura strutturale costitutivi del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità, a norma dell'art. 14 della dir. 1996/48/CE e dell'art. 14 dir. 2001/16/CE, con relativo controllo del funzionamento e della manutenzione.

L'organismo è, poi, tenuto a verificare che i componenti di interoperabilità siano conformi con i requisiti essenziali fissati dall'art. 12 delle direttive 1996/48/CE e 2001/16/CE. Gli sono, infine, attribuiti i compiti di: autorizzare la messa in servizio di materiale rotabile nuovo o sostanzialmente modificato, non ancora oggetto di una STI;

rilasciare, rinnovare, modificare e revocare i pertinenti elementi che compongono i certificati di sicurezza e le autorizzazioni di sicurezza; controllare, promuovere e, se del caso, imporre ed elaborare un quadro normativo in materia di sicurezza; verificare che il materiale rotabile sia debitamente immatricolato e che le informazioni in materia di sicurezza contenute nel registro nazionale, istituito a norma dell'art. 14 della dir. 1996/48/CE e della dir. 2001/16/CE, siano precise ed aggiornate. Le attività di cui al § 2 non possono essere trasferite o appaltate ad alcun gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria o ente appaltante.

L'autorità preposta alla sicurezza svolge i propri compiti in modo aperto, non discriminatorio e trasparente (art. 17). In particolare, essa acquisisce il parere di tutte le parti e motiva le proprie decisioni, risponde prontamente alle domande e comunica le proprie richieste di informazioni senza indugio e adotta le sue decisioni nei quattro mesi successivi alla fornitura di tutte le informazioni richieste. Allorquando svolge le funzioni di cui all'articolo 16, può chiedere in qualsiasi momento l'assistenza tecnica di gestori delle infrastrutture e imprese ferroviarie o altri organismi qualificati.

Nell'elaborare il quadro normativo nazionale, la predetta autorità consulta tutti i soggetti interessati, compresi i gestori dell'infrastruttura, le imprese ferroviarie, i fabbricanti e i fornitori di servizi di manutenzione, gli utenti e i rappresentanti del personale. L'autorità preposta alla sicurezza ha la facoltà di condurre le ispezioni e le indagini necessarie per l'assolvimento dei propri compiti e può accedere a tutta la documentazione pertinente, ai locali, agli impianti e alle attrezzature del gestore dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie.

Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che le decisioni dell'autorità preposta alla sicurezza siano soggette a sindacato giurisdizionale.

Tali organi procedono ad un attivo scambio di opinioni e di esperienze al fine di armonizzare i loro criteri decisionali in tutta la Comunità. La cooperazione mira in particolare a favorire e coordinare la certificazione della sicurezza delle imprese ferroviarie che hanno ottenuto linee internazionali secondo la procedura di cui all'articolo 15 della dir. 2001/14/CE.

Ogni anno l'autorità preposta alla sicurezza pubblica una relazione annuale sulle attività svolte nell'anno precedente (ai sensi dell'art. 18) e la trasmette all'Agenzia entro il 30 settembre. La relazione contiene informazioni circa: l'evoluzione della sicurezza ferroviaria, compresa una sintesi a livello nazionale dei CSI definiti nell'allegato I; le modifiche sostanziali apportate alla legislazione e alla regolamentazione in materia di sicurezza ferroviaria; l'evoluzione della certificazione di sicurezza e dell'autorizzazione di sicurezza; i risultati e l'esperienza acquisita nella supervisione dell'attività dei gestori dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie.

#### 6. Disciplina delle inchieste tecniche di sicurezza ferroviarie.

La disciplina delle inchieste tecniche ferroviarie è prevista al capo V della direttiva in commento e, nello specifico, l'art. 19 prevede l'obbligo d'indagine, a fronte del quale gli Stati membri, nel caso in cui si verificano incidenti gravi nell'ambito del sistema

ferroviario, sono tenuti a individuare un apposito organismo investigativo <sup>(651)</sup> che conduca l'attività di indagine finalizzata al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti.

Con una previsione di dubbio contenuto <sup>(652)</sup>, l'organismo investigativo di cui all'art. 21 può indagare, oltre che sugli incidenti gravi, sugli incidenti e sugli inconvenienti che, in condizioni leggermente diverse, avrebbero potuto determinare incidenti gravi, tra cui guasti tecnici ai sottosistemi di natura strutturale o ai componenti di interoperabilità dei sistemi ferroviari transeuropei ad alta velocità o convenzionale. Spetta all'organismo investigativo decidere se indagare o meno in merito a un siffatto incidente o inconveniente. Nella decisione esso tiene conto dei seguenti elementi: la gravità dell'incidente o inconveniente, se esso fa parte di una serie di incidenti o inconvenienti pertinenti al sistema nel suo complesso, l'impatto dell'evento sulla sicurezza ferroviaria ad un livello comunitario e le richieste dei gestori dell'infrastruttura, delle imprese ferroviarie, dell'autorità preposta alla sicurezza o degli Stati membri.

La portata delle indagini e le relative procedure sono stabilite dall'organismo investigativo, tenendo conto dei principi e degli obiettivi degli artt. 20 e 22 e in funzione degli insegnamenti che esso intende trarre dall'incidente o dall'inconveniente ai fini del miglioramento della sicurezza. L'inchiesta non mira in alcun caso a stabilire colpe o responsabilità ed è condotta in modo indipendente rispetto ad ogni eventuale inchiesta giudiziaria.

Gli Stati membri definiscono, nel quadro dei rispettivi ordinamenti giuridici, lo *status* giuridico dell'indagine che consenta agli investigatori incaricati di svolgere il loro compito nel modo più efficiente e nel più breve tempo possibile.

Conformemente alla legislazione vigente negli Stati membri e, ove opportuno, in collaborazione con le autorità responsabili dell'inchiesta giudiziaria, gli investigatori possono quanto prima: accedere al luogo dell'incidente o dell'inconveniente nonché al materiale rotabile coinvolto, alla relativa infrastruttura e agli impianti di segnalamento e di controllo del traffico; ottenere immediatamente un elenco degli indizi e la rimozione sotto controllo di rottami, impianti o componenti dell'infrastruttura a fini di esame o di analisi; acquisire e utilizzare il contenuto dei registratori di bordo e delle apparecchiature di registrazione dei messaggi verbali e la registrazione dei dati di funzionamento del sistema di segnalamento e controllo del traffico; accedere ai risultati dell'esame dei corpi delle vittime; accedere ai risultati dell'esame del personale viaggiante e di ogni altro componente del personale ferroviario coinvolto nell'incidente o nell'inconveniente; interrogare il personale ferroviario coinvolto e altri testimoni; accedere a qualsiasi informazione o registrazione pertinente in possesso del gestore dell'infrastruttura, delle imprese ferroviarie coinvolte e dell'autorità preposta alla sicurezza.

Per quanto attiene all'organismo investigativo preposto all'attività d'indagine, ciascuno Stato membro provvede affinché le indagini sugli incidenti e gli inconvenienti di cui all'art. 19 siano svolte da un organismo permanente, che comprende almeno un

---

<sup>(651)</sup> Ai sensi dell'art. 21 dir. cit.

<sup>(652)</sup> Per cui si rinvia alle considerazioni svolte al capitolo III, sezione II, § 5.

investigatore in grado di assolvere la funzione di investigatore incaricato in caso di incidente o di inconveniente.

Con riferimento all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali tale organismo è indipendente da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione delle capacità e notificato, nonché da qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo.

È, altresì, indipendente funzionalmente dall'autorità preposta alla sicurezza e da qualsiasi ente di regolamentazione delle ferrovie ed è tenuto ad assolvere i propri compiti in piena autonomia rispetto agli organismi indicati al § 1. A tale proposito gli investigatori godono di uno *status* che conferisce loro le garanzie di indipendenza necessarie.

Gli Stati membri adottano le misure necessarie a far sì che le imprese ferroviarie, i gestori dell'infrastruttura e, se del caso, l'autorità preposta alla sicurezza abbiano l'obbligo di segnalare immediatamente all'organismo investigativo gli incidenti e gli inconvenienti di cui all'art. 19. L'organismo investigativo è in grado di reagire a tali comunicazioni e di predisporre l'apertura dell'indagine entro una settimana dal ricevimento della comunicazione concernente l'incidente o inconveniente. Oltre ai compiti assegnatigli dalla presente direttiva, l'organismo investigativo può indagare su eventi diversi dagli incidenti e inconvenienti ferroviari, purché tali indagini non compromettano la sua indipendenza e, se necessario, può chiedere l'assistenza degli organismi investigativi di altri Stati membri o dell'Agenzia per consulenza o ispezioni tecniche, analisi o valutazioni.

Gli Stati membri possono affidare all'organismo investigativo il compito di indagare su incidenti ed inconvenienti ferroviari diversi da quelli indicati nell'art. 19.

Gli organismi investigativi, oltretutto, promuovono un attivo scambio di opinioni e di esperienze al fine di sviluppare metodi investigativi comuni, elaborare principi comuni di sorveglianza dell'attuazione delle raccomandazioni in materia di sicurezza e di adeguamento al progresso tecnico e scientifico.

Per quanto riguarda la procedura investigativa, un incidente o un inconveniente di cui all'art. 19 è oggetto di indagine da parte dell'organismo investigativo dello Stato membro in cui si è verificato. Qualora non sia possibile stabilire in quale Stato membro si sia verificato o qualora si sia verificato in un impianto o nei pressi di un impianto situato al confine fra due Stati membri, gli organismi competenti decidono di comune accordo quale di essi svolgerà l'indagine oppure decidono di indagare in collaborazione. Nel primo caso, l'altro organismo è autorizzato a partecipare all'indagine e ad avere accesso a tutti i risultati. Gli organismi investigativi di altri Stati membri sono invitati a partecipare ad un'indagine nel caso in cui venga coinvolta nell'incidente o nell'inconveniente un'impresa ferroviaria che è stabilita ed ha ottenuto una licenza di esercizio in detti Stati.

Per ciascun incidente o inconveniente l'organismo responsabile dell'indagine predispone i mezzi necessari, comprese le risorse operative e tecniche necessarie per lo svolgimento dell'indagine. Si può ricorrere a risorse operative o tecniche all'interno o all'esterno dell'organismo, a seconda del carattere dell'inconveniente o dell'incidente su cui indagare. L'indagine è condotta nella massima trasparenza possibile, consentendo a tutte le parti coinvolte di esprimersi e di avere accesso ai risultati.

Il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie coinvolti nell'incidente, l'autorità preposta alla sicurezza, le vittime e i loro parenti, i proprietari di beni danneggiati, i fabbricanti, i servizi di soccorso intervenuti e i rappresentanti del personale e degli utenti sono regolarmente informati dell'indagine e dei relativi progressi e devono, per quanto fattibile, poter presentare i loro pareri e opinioni sull'indagine ed essere autorizzati a esprimere osservazioni sulle informazioni in progetti di relazione. L'organismo investigativo conclude i suoi esami sul luogo dell'incidente il più rapidamente possibile, in modo da consentire al gestore dell'infrastruttura di ripristinarla e aprirla al più presto ai servizi di trasporto ferroviario.

L'indagine su un incidente o un inconveniente di cui all'art. 19 è oggetto di una relazione redatta in forma appropriata rispetto alla tipologia e alla gravità dell'evento e alla pertinenza dei risultati dell'indagine. La relazione precisa la finalità dell'indagine a norma dell'art. 19.1, e contiene, se del caso, raccomandazioni in materia di sicurezza. L'organismo investigativo pubblica la relazione finale nel più breve tempo possibile e di norma entro dodici mesi dalla data dell'evento (seguendo il più possibile il formato riportato nell'allegato V). La relazione e le raccomandazioni in materia di sicurezza sono trasmesse alle parti interessate di cui all'art. 22.3, agli organismi e alle parti interessate negli altri Stati membri. Entro il 30 settembre di ogni anno l'organismo investigativo pubblica una relazione annuale che riferisca sulle indagini svolte nell'anno precedente, sulle raccomandazioni in materia di sicurezza formulate e sulle azioni intraprese in seguito alle raccomandazioni formulate in precedenza.

Entro una settimana dalla decisione di aprire un'indagine l'organismo investigativo ne informa l'Agenzia ai sensi dell'art. 24 della direttiva. L'informazione riporta la data, l'ora e il luogo dell'evento, la tipologia di evento e le sue conseguenze in termini di decessi, lesioni e danni materiali. L'organismo investigativo trasmette all'Agenzia una copia della relazione finale di cui all'art. 23.2 e della relazione annuale di cui all'art. 23.3.

Le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate da un organismo investigativo ai sensi dell'art. 25 non costituiscono in alcun caso una presunzione di colpa o responsabilità per un incidente o inconveniente, sono indirizzate all'autorità preposta alla sicurezza e, se il loro carattere lo richiede, ad altri organismi o autorità dello Stato membro o ad altri Stati membri. Gli Stati membri e le rispettive autorità preposte alla sicurezza adottano le misure necessarie per garantire che si tenga debitamente conto delle raccomandazioni in materia di sicurezza emanate dagli organismi investigativi e che, ove opportuno, esse si traducano in misure concrete. L'autorità preposta alla sicurezza e le altre autorità od organismi o, se del caso, gli altri Stati membri destinatari delle raccomandazioni comunicano all'organismo investigativo almeno ogni anno le misure adottate o previste in rapporto alla raccomandazione.



**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

## *Capitolo III*

### **Le inchieste tecniche: natura giuridica e rapporti con i procedimenti ordinari**

#### SOMMARIO:

Sezione I - *Inchieste marittime*: - 1. Cenni introduttivi - 2. Profili definatori: inchiesta tecnica e sinistro - 3. Le fattispecie disciplinate dal codice della navigazione - 4. Le inchieste sui sinistri marittimi e la natura giuridica di procedimenti amministrativi - 5. Rapporto tra inchieste marittime e procedimenti civili e penali - 6. Il d. lg. 165/2011 e l'introduzione della nuova fattispecie di inchiesta di sicurezza marittima - 7. La disciplina della nuova attività investigativa di cui al d. lg. 165/2011 - 8. Coordinamento, collaborazione e cooperazione - 9. Conclusioni.

Sezione II - *Inchieste aeronautiche*: - 1. Le inchieste aeronautiche prima del d. lg. 66/1999 (cenni) - 2. L'istituzione dell'ANSV - 3. L'attività d'inchiesta e la sua natura sostanziale - 4. La nuova rilevanza assunta dalla finalità preventiva nel reg. (UE) n. 996/2010: coordinamento tra inchiesta tecnica e procedimento penale - 5. Inquirente tecnico e segretezza delle indagini preliminari - 6. Relazione e raccomandazione di sicurezza - 7. Conclusioni

Sezione III - *Inchieste ferroviarie*: - 1. Regolarità e sicurezza nel trasporto ferroviario: gli ordini amministrativi (cenni) - 2. L'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria - 3. La natura giuridica dell'ANSF - 4. La dir. 2004/49/CE modificata dalla dir. 2008/110/CE: attuazione della normativa comunitaria con differenziazioni - 5. Individuazione di un apposito Organismo investigativo preposto allo svolgimento delle inchieste tecniche ferroviarie - 6. Lo svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica ferroviaria e i rapporti con l'autorità giudiziaria - 7. Lo svolgimento del procedimento investigativo, il diritto di «difesa» e la funzionalità della struttura - 8. L'attività di inchiesta e la sua natura sostanziale - 9. Gli atti conclusivi dell'inchiesta tecnica: le relazioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza - 10. Il segreto d'ufficio e il diritto di accesso degli Stati stranieri - 11. Conclusioni.

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

### *Capitolo – III -*

## **LE INCHIESTE TECNICHE: NATURA GIURIDICA E RAPPORTI CON I PROCEDIMENTI ORDINARI**

Sezione I: *Inchieste marittime.*

### 1. Cenni introduttivi.

La disciplina delle inchieste marittime si colloca nel procedimento di consapevolezza che la tutela della sicurezza ha assunto una rilevanza primaria, superando l'impostazione che affida la salvaguardia della pubblica incolumità in via esclusiva alla punizione, conferendo, così, giusta rilevanza e, conseguente, preponderanza all'attività di prevenzione, nella consapevolezza che, in tale prospettiva, la citata finalità può essere meglio perseguita.

In tale ambito è necessario attribuire una grande rilevanza alle relazioni tra autorità giudiziaria e organismi investigativi preposti allo svolgimento dell'inchiesta tecnica. L'attività investigativa di sicurezza svolge, infatti, un ruolo fondamentale nella tutela della «*safety*», in considerazione del fatto che l'analisi condotta è diretta a offrire le possibili spiegazioni in merito alla causa e alla probabile concatenazione di eventi che hanno determinato il verificarsi dell'evento accidentale. Tale fase del processo investigativo verte, pertanto, sull'individuazione del fattore che ha determinato l'incidente, sulle modalità attraverso cui si è manifestato lo stesso e sul conferimento di una spiegazione tecnica.

L'investigazione è, pertanto, diretta a identificare che cosa debba essere fatto per evitare il ripetersi di eventi analoghi e, proprio tale valutazione, consente di agire in via preventiva. Si determina, in tal modo, il conferimento di una particolare rilevanza all'attività di raccolta di dati, di studio, di analisi, di verifiche riferite a tutti i settori del sistema dei trasporti in cui possono essere presenti fattori di rischio, che incidono anche sui soggetti agenti in tale ambito, che possono diventare, in via accidentale o nell'ordinarietà dei casi, fattori causali d'incidente.

Ciò posto, si ritiene che le inchieste sui sinistri marittimi siano state previste al fine di conferire uno strumento di indagine sugli eventi straordinari e dannosi della navigazione, col fine di salvaguardare la vita umana in mare, gli interessi economici della spedizione e l'ambiente marino, per al fine di evitare il reiterarsi di fatti sfavorevoli, conferendo adeguata tutela alla sicurezza della navigazione, intesa come manifestazione dell'interesse dello Stato alla tutela della pubblica incolumità.

Le inchieste sui sinistri marittimi sono disciplinate al Titolo I, libro IV, parte I, del codice della navigazione, dedicato all'«*istruzione preventiva*»<sup>(653)</sup>, il quale è stato innovato dal d. lg. 2 febbraio 2001 n. 28<sup>(654)</sup> e dal d. lg. 19 agosto 2005 n. 196<sup>(655)</sup>, per citare i provvedimenti più rilevanti<sup>(656)</sup>; tale settore è stato, da ultimo, arricchito dalle previsioni di cui al d. lg. 165/2011<sup>(657)</sup>.

Nell'analizzare uno degli aspetti di maggior pregnanza delle inchieste tecniche, ossia il rapporto tra le esigenze derivanti dallo svolgimento dell'inchiesta giudiziaria e l'attività posta in essere dagli organismi investigativi per la sicurezza, risulta necessario trattare le recenti evoluzioni normative intervenute sulle inchieste tecniche marittime di sicurezza, derivanti dall'attuazione dei principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo previsti nella dir. 2009/18/CE. Il d. lg. 165/2011 ha introdotto nel nostro ordinamento una nuova tipologia di inchiesta, la quale differisce dalle già previste inchieste sommaria e formale e si prefigge l'obiettivo di migliorare la sicurezza della navigazione mediante l'analisi delle cause e delle circostanze che hanno determinato il verificarsi di sinistri e di incidenti marittimi, allo scopo di ridurre potenziali e analoghi rischi futuri in un'ottica espressamente preventiva.

Il nuovo istituto delle inchieste marittime di sicurezza non costituisce un *unicum* nel nostro ordinamento in quanto anche i settori aereo e ferroviario prevedono analoghe fattispecie<sup>(658)</sup> e, per quanto attiene ai profili evolutivi della materia, è necessario evidenziare che anche le inchieste tecniche di sicurezza aeronautiche sono state oggetto di recenti evoluzioni normative. Basti pensare al reg. (UE) n. 996/2010, il quale ha innovato il settore aeronautico dimostrando una maggiore consapevolezza con riferimento all'esigenza di conferire tempestività allo svolgimento delle inchieste di sicurezza, nel pieno rispetto della loro finalità preventiva, carattere che, nel vigore della previgente normativa, risultava spesso sacrificato a causa della maggiore rilevanza assunta dalla finalità punitiva.

In considerazione delle fondamentali finalità per le quali il legislatore ha previsto lo specifico strumento di indagine delle inchieste marittime, è necessario analizzare la disciplina contenuta nel codice della navigazione e la nuova fattispecie delle inchieste di sicurezza di cui al d. lg. 165/2011, al fine di evidenziarne le caratteristiche ed individuare le rispettive finalità, ponendo in evidenza le potenziali ed eventuali problematiche derivanti

---

<sup>(653)</sup> Cfr., in dottrina, A. DIMUNDO, *Le disposizioni processuali del codice della navigazione. La riforma del processo civile e le controversie in materia marittima*, in *Dir. mar.* 1998, 3 ss.; S. LA CHINA, *Le disposizioni processuali del codice della navigazione*, in *Il cinquantenario del codice della navigazione* (a cura di L. TULLIO - M. DEIANA), Cagliari, 1993, 419 ss.

<sup>(654)</sup> In G.U. n. 50 del 1 marzo 2000, recante la disciplina relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetti *roll-on/roll-off* e di unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea, nonché disciplina delle procedure di indagine sui sinistri marittimi, in attuazione della dir. 1999/35/CE.

<sup>(655)</sup> In G.U. n. 222 del 23 settembre 2005.

<sup>(656)</sup> Il primo testo normativo disciplina la Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi (art. 466-*bis*, reg. nav. mar.) innovando alcuni articoli del regolamento sulla navigazione marittima; il secondo istituisce, in attuazione della dir. 2002/59/CE, un sistema di monitoraggio del traffico navale (con relativo apparato informativo) ai fini di una migliore sicurezza dello stesso.

<sup>(657)</sup> In G.U. n. 233 del 6 ottobre 2011, provvedimento attuativo della dir. 2009/18/CE sulle inchieste marittime di sicurezza.

<sup>(658)</sup> Come si dirà al § 8.



dalla necessità di coordinare le varie fattispecie di indagine relative al settore marittimo esistenti nel nostro ordinamento.

Si evidenzia che, nel condurre l'approfondimento afferente all'analisi delle disposizioni del codice della navigazione e alla trattazione dei profili di criticità riferiti agli istituti del codice della navigazione, si fa espresso riferimento ai più autorevoli studi dottrinali condotti in materia <sup>(659)</sup>, in considerazione del fatto che la disciplina attuale è il risultato di un percorso evolutivo che trae origine dall'analisi della disciplina di settore svolta dalla dottrina e diretta all'eventuale identificazione dei profili di criticità al fine di proporre interventi in senso migliorativo.

## 2. Profili definatori: inchiesta tecnica e sinistro.

Nell'analizzare la natura giuridica delle inchieste marittime è, in primo luogo, opportuno ripercorrere le argomentazioni svolte dalla dottrina <sup>(660)</sup>, nell'indagare il loro oggetto, ossia il sinistro marittimo, che costituisce il necessario antecedente logico per lo svolgimento delle stesse.

A differenza di quanto avviene negli altri settori del diritto dei trasporti (aeronautico e ferroviario) <sup>(661)</sup>, la disciplina delle inchieste marittime non reca un'espressa definizione

---

<sup>(659)</sup> Cfr., partendo dagli studi più recenti in materia, la completa analisi di C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, VI, 1-62, Palermo, 2008, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it); G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza nella navigazione: profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006; D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Sicurezza della navigazione*, cit., 121-145. Cfr., altresì, A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XII ed., Milano, 2011, 204 ss.; A. RIVARA, voce *Sinistri marittimi nel diritto processuale*, *Dig. comm.*, XIV, Torino, 1997, 19 ss.; F. A. QUERCI, *Le inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970; S. LA CHINA, voce *Sinistri marittimi*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1970, T. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano 1958.

<sup>(660)</sup> Una completa e articolata analisi sulla natura giuridica delle inchieste sui sinistri marittimi e sulla disciplina di riferimento è rinvenibile in C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, cit., saggio al quale, in alcuni punti, il presente scritto espressamente si riferisce. Risulta, poi, necessario menzionare D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Sicurezza della navigazione*, cit., 121-145.

<sup>(661)</sup> La normativa internazionale sulla responsabilità del vettore aereo afferma che per «*incidente*» debba intendersi qualsiasi avvenimento negativo accorso a bordo di un aeromobile o durante le operazioni di imbarco e di sbarco che causi al passeggero la morte, ferite o altre lesioni personali. L'art. 26 della Convenzione di Chicago fa riferimento alla necessità che abbia provocato la morte o gravi lesioni personali, oppure che sia la causa di seri difetti tecnici dell'aeromobile o delle installazioni per la navigazione aerea. L'Allegato 13 specifica che per *accident* deve intendersi quell'evento, associato all'esercizio di un aeromobile e verificatosi dalla fase dell'imbarco a quella dello sbarco, che ha provocato lesioni personali gravi o mortali, oppure seri danni all'aeromobile. Relativamente alla normativa interna, l'art. 2, lett. a) e l) del d. lg. 66/1999, definisce «*l'incidente*» come quell'evento, associato all'impiego dell'aeromobile, nel quale, sotto il profilo delle conseguenze, una persona riporti lesioni gravi o mortali oppure l'aeromobile subisca un danno o un'avaria strutturale importante o sia scomparso o completamente inaccessibile.

Per quanto attiene al settore ferroviario, il d. lg. 162/2007, all'art. 3, dà una serie di definizioni (riprendendo quanto disposto dalla dir. 2004/49/CE), tra cui quella di *incidente*, quale evento improvviso indesiderato e non intenzionale (o specifica catena di tali eventi) aventi conseguenze dannose, distinguendo, poi le categorie di incidenti in: collisioni, deragliamenti, incidenti ai passaggi a livello, incidenti a persone causati da materiale rotabile in movimento, incendi e altro. Viene, poi, precisato il concetto di *incidente grave*, come qualsiasi collisione ferroviaria o deragliamento di treni che causa la morte di almeno una persona o il ferimento grave di cinque o più persone o seri danni al materiale rotabile, all'infrastruttura o all'ambiente e qualsiasi incidente analogo avente un impatto evidente sulla regolamentazione della sicurezza ferroviaria o

normativa dell'evento sinistro, infatti l'art. 589 c. nav. si limita esclusivamente a individuare una serie di controversie originate da incidenti della navigazione, le quali non possono esaurire tutti i potenziali fatti oggetto di accertamento. Si evince, pertanto, come, per delineare correttamente la fattispecie, si debba fare riferimento a una pluralità di disposizioni riferite a differenti ambiti applicativi e che recano, talvolta, delle diverse accezioni del medesimo concetto, rendendo, così, ardua l'individuazione di una definizione unitaria.

Partendo da brevi cenni storici sull'istituto, la circolare n. 214753 dell'8 gennaio 1963 dell'allora Ministero della marina mercantile fa rientrare nella fattispecie del sinistro marittimo, in un'ottica estensiva, gli eventi straordinari e dannosi verificatisi a bordo di natanti, di tale entità da porre in pericolo l'efficienza del mezzo di trasporto o da influire sulla sicurezza dei soggetti trasportati, ovvero tale da recare pregiudizio all'integrità delle opere portuali o ad altri natanti <sup>(662)</sup>.

Le modifiche apportate dal d. lg. 28/2001 <sup>(663)</sup> alle inchieste marittime, nell'esplicitare le finalità cui sono diretti gli accertamenti condotti nell'ambito dell'inchiesta formale, ossia il miglioramento delle condizioni di sicurezza per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino <sup>(664)</sup>, conferiscono rilevanza anche gli eventi di mero pericolo (e non solo a quelli di danno), proprio in considerazione della potenziale idoneità ad arrecare pregiudizio alle persone a bordo, basandosi su un'ottica spiccatamente preventiva.

Nell'individuare i fatti giuridicamente rilevanti è, poi, opportuno menzionare la circolare n. 23/T dell'agosto 2001 dell'allora Ministero della navigazione e dei trasporti <sup>(665)</sup>, la quale considera sinistro marittimo ogni evento, straordinario o dannoso, causato, connesso o verificatosi durante le operazioni di una qualsiasi unità mercantile <sup>(666)</sup>. Con riferimento all'entità dell'evento è necessario che questo non costituisca incidente di scarsa rilevanza e sia tale da comportare la perdita, anche presunta, della nave, ovvero sia idoneo a compromettere l'efficienza, cagionando, così, un pericolo per la nave stessa, per le persone a bordo ovvero un rischio di danneggiamento per l'ambiente marino, una perdita in mare (anche presunta), la morte o la lesione grave di una persona <sup>(667)</sup>, danni a strutture o all'ambiente marino.

---

sulla gestione della stessa. Si fa, infine, menzione all'*inconveniente* quale evento diverso da un incidente o da un incidente grave, associato alla circolazione e avente un'incidenza sulla sicurezza dell'esercizio.

<sup>(662)</sup> Al riguardo emerge con evidenza come la ricordata nozione di sinistro risulti ampia in considerazione del fatto che fa rientrare nel novero dei sinistri anche quegli eventi straordinari e dannosi avvenuti a bordo di «qualsiasi natante» di entità tale da influire sull'integrità delle opere portuali o di altro mezzo, anche in assenza di pregiudizio alla funzionalità dello stesso.

<sup>(663)</sup> In G.U. del 1 marzo 2001 n. 50.

<sup>(664)</sup> Cfr. art. 579, ultimo comma, c. nav.

<sup>(665)</sup> Circolare dell'8 agosto 2001 n. 23T, sulla «Sicurezza della navigazione», modificata dalla circolare del Ministero delle infrastrutture e trasporti n. 08/S.M. prot. 125-S2.9, Div. 4 del 9 gennaio 2006, la quale ha conformato le disposizioni sulle inchieste sui sinistri marittimi alle previsioni di cui al d. lg. 28/2001.

<sup>(666)</sup> Per quanto attiene all'evento in esame è necessario che presenti un collegamento causale, diretto o indiretto, con l'impiego del mezzo nautico, a prescindere dal fatto che sia volontario o fortuito, e si verifichi «durante le operazioni», non essendo espressamente richiesta una condizione di navigazione in corso.

<sup>(667)</sup> Il generico termine utilizzato è volto a comprendere non solo i soggetti che si trovano a bordo della nave, ma anche coloro che si trovano all'esterno della stessa, purché il danno si verifichi durante le operazioni del

Dalla ricordata definizione si evince come venga evidenziata la funzione dell'autorità marittima (o consolare) quale organismo preposto a ricondurre l'evento alla diverse fattispecie del sinistro o dell'incidente di scarsa rilevanza. Viene, altresì, valorizzato lo scopo delle inchieste, ossia la ricerca delle cause tecniche dei sinistri per finalità preventive, per cui non assumono alcuna rilevanza le constatazioni relative all'elemento psicologico del soggetto agente in relazione a eventuali finalità punitive.

Mediante il d. lg. 196/2005, il nostro ordinamento ha, infine, recepito le definizioni contenute nel codice IMO in materia di inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi<sup>(668)</sup> distinguendo tre fattispecie, a seconda della gravità dell'evento di danno: i sinistri molto gravi (*very serious casualties*), che comportano la perdita totale della nave, di vite umane o un inquinamento grave<sup>(669)</sup>; i sinistri gravi (*serious casualties*)<sup>(670)</sup>, che non possono qualificarsi come sinistri molto gravi<sup>(671)</sup>; nonché la residuale categoria dei sinistri meno gravi (*less serious casualties*). La diversa fattispecie degli incidenti marittimi si riferisce, invece, a ogni evento causato dall'esercizio della nave, o verificatosi in occasione dello stesso, di entità tale da mettere in pericolo le persone e dal quale sarebbe potuto derivare un danno al mezzo o ad altre strutture della navigazione.

La circolare «*Sinistri marittimi*» n. 8 del 9 gennaio 2006 dell'allora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'impartire istruzioni alle direzioni marittime in merito allo svolgimento delle inchieste e alla comunicazione dei dati, considera sinistro, ai fini dell'obbligo di inchiesta, quello molto grave, grave e, infine, meno grave<sup>(672)</sup>.

L'assenza, nella disciplina di settore, di un'espressa previsione recante la definizione della fattispecie del sinistro marittimo rilevante ai fini delle inchieste, ha determinato l'esigenza di individuare un'accezione unitaria del termine sinistro basandosi sull'interpretazione letterale degli artt. 578 e 579 c. nav., ponendoli in correlazione con quanto disposto dall'art. 2, lett. t), d. lg. 196/2005<sup>(673)</sup> che considera rilevanti ai fini degli

---

mezzo nautico e non si tratti di evento del tutto estraneo all'utilizzo dello stesso. Ovviamente rimangono esenti le fattispecie ascrivibili alle lesioni dovute a cause naturali o procurate volontariamente dalla stessa vittima o da un terzo. Cfr., in relazione a tale aspetto, la dottrina formatasi in relazione ai sinistri aeronautici F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, 265.

<sup>(668)</sup> Limitatamente agli eventi che coinvolgono navi passeggeri e merci di stazza lorda pari o superiore alle 300 tonnellate.

<sup>(669)</sup> Per la definizione di inquinamento grave cfr. circolare IMO MEPC 37/22, § 5.8.

<sup>(670)</sup> Tra i sinistri gravi possono essere annoverati, a titolo esemplificativo, lo stallo dei motori principali, gravi danni agli alloggi, severi danni strutturali tale da rendere la nave inidonea alla navigazione, inquinamento (a prescindere dalla gravità) e/o avarie che rendano necessario il rimorchio della nave o assistenza da terra.

<sup>(671)</sup> Alla fattispecie del sinistro molto grave possono essere ricondotti l'incendio, l'esplosione, la collisione, i contatti, i danni cagionati dalle condizioni meteorologiche, ecc.

<sup>(672)</sup> La citata circolare assimila alla fattispecie del sinistro l'ipotesi in cui si verifichi un pericolo per il mezzo, per i soggetti trasportati, o un rischio di danneggiamento per l'ambiente marino, non consentendo, così, di chiarire il quadro normativo di riferimento. Infatti, secondo le definizioni dell'IMO, le ipotesi di pericolo di danno debbono essere ricondotte alla fattispecie degli incidenti e non a quella dei sinistri. In relazione a tale aspetto, autorevole dottrina ha ritenuto che si intendesse, in tal modo, delineare la diversa fattispecie dell'incidente di scarsa rilevanza. In relazione a tali aspetti, cfr. D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza della navigazione*, cit., 121 ss.

<sup>(673)</sup> A tale proposito si può evidenziare come l'art. 2 del d. lg. 196/2005 abbia introdotto nel nostro ordinamento la piena equiparazione tra il bene giuridico della salvaguardia della vita umana in mare e quello

obblighi di inchiesta esclusivamente le fattispecie riconducibili a eventi di danno<sup>(674)</sup>. Tale ricostruzione consente, altresì, di superare la limitazione derivante dall'ambito applicativo della normativa di recepimento di cui al d. lg. 196/2005<sup>(675)</sup>, che avrebbe determinato la compresenza di due diversi concetti di sinistro marittimo, a seconda della riconducibilità della fattispecie alla disciplina prevista in materia di circolazione delle informazioni ovvero alle inchieste marittime di sicurezza in senso lato.

Venendo, ora, all'ambito applicativo, le disposizioni sulle inchieste comprendono ogni unità mercantile, incluse le imbarcazioni da diporto e da pesca e, in genere, qualunque galleggiante, nonché le navi militari, se interessate dal sinistro con navi mercantili<sup>(676)</sup>.

Nel caso in cui il sinistro riguardi una nave che batte bandiera straniera<sup>(677)</sup>, l'inchiesta può essere svolta se dal sinistro siano derivati danni a navi nazionali, ad opere portuali, o abbia, comunque, cagionato un impedimento alla navigazione, ovvero qualora sia stabilito in convenzioni internazionali o sussistano condizioni di reciprocità<sup>(678)</sup>, nonché in presenza di una lesione dell'interesse nazionale, anche se futura ed eventuale<sup>(679)</sup>.

L'art. 3 comma 2 d. lg. 165/2011 è, da ultimo, intervenuto sul concetto di sinistro marittimo, effettuando, anch'esso, un espresso rinvio alle già ricordate definizioni del codice IMO.

---

della tutela dell'ambiente marino, infatti ogni evento tale da recare danno all'ambiente rientra nella fattispecie dei sinistri.

<sup>(674)</sup> Le caratteristiche del sinistro consentono di distinguerlo dall'«*accidente della navigazione*», il quale comprende ogni evento anomalo e fortuito che abbia prodotto un danno economico, a prescindere dalla sua ripercussione sul mezzo nautico o sull'operatività afferente all'utilizzo dello stesso. Cfr., in dottrina, C. MEDINA, *Di alcune questioni concernenti le inchieste sui sinistri della navigazione*, in *Riv. dir. nav.* 1968, II, 117; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, cit., 2021 ss. Fattispecie ancora diversa è, poi, quella dell'avvenimento straordinario in senso ampio, che comprende sia l'accidente della navigazione sia l'atto volontario, ossia gli eventi che, qualora non integrino gli estremi del sinistro, possono, comunque, essere oggetto di particolari procedimenti di notifica. Basti, infatti, pensare alla «*denuncia di avvenimenti straordinari*» di cui all'art. 182 c. nav., alla «*relazione di eventi straordinari*» di cui all'art. 304 c. nav., nonché alla procedura di «*rapportazione di incidenti in mare*» di cui all'art. 17 d. lg. 196/2005. Sulla nozione di avvenimento straordinario ai fini della denuncia ex art. 182 c. nav., anche in relazione alla diversa nozione di evento di cui all'art. 304 c. nav., cfr. M. P. RIZZO, *La definizione di evento straordinario in relazione all'istituto della denuncia ex art. 182 cod. nav.*, in *Trasp.* 1993, 121-165.

<sup>(675)</sup> Ossia al monitoraggio del traffico navale (cfr. art. 2).

<sup>(676)</sup> Come si desume dall'art. 469, comma 3, reg. nav. mar. La citata disposizione si riferisce alla composizione delle commissioni di inchiesta formale, tuttavia, in considerazione del fatto che l'inchiesta sommaria è un procedimento strumentale e necessario presupposto dell'inchiesta formale, si ritiene che la disposizione sia applicabile anche alla fattispecie da ultimo citata.

<sup>(677)</sup> Art. 579, comma 3, c. nav.

<sup>(678)</sup> Ai sensi dell'art. 474 reg. nav. mar.

<sup>(679)</sup> Gli istituti individuati agli articoli dal 578 al 584 c. nav. si applicano anche a fronte del verificarsi di infortuni che interessino i marittimi (art. 55 del d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, come modificato dall'art. 236 del d. lg. 19 febbraio 1998 n. 51). Cfr. T. TESTA, *Rilevanza del verbale di inchiesta formale sui sinistri marittimi ai fini processuali, penali e disciplinari*, in *Riv. dir. nav.* 1951, II, 61 ss.; G. CAMARDA, *Le inchieste per gli infortuni dei lavoratori marittimi e portuali e le problematiche delle malattie professionali*, in *Dir. trasp.* 2001, II-III, 304 e in *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001, 17 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XII ed., Milano, 2011.

Per inchiesta marittima si intende, pertanto, l'attività, svolta da soggetti qualificati, diretta all'identificazione del procedimento causale che ha determinato il verificarsi del sinistro marittimo al fine di trarre elementi utili e strumentali all'amministrazione attiva.

L'atto conclusivo del procedimento di inchiesta è la relazione, dichiarazione di scienza, recante un'assunzione relativa a un fatto dotato di rilevanza giuridica. Si tratta, nello specifico, di una dichiarazione di scienza obbligata poiché l'emissione della relazione è espressione di un interesse pubblico, quale risulta essere il raggiungimento di una cognizione piena in merito all'incidente o all'inconveniente <sup>(680)</sup>, diretta alla tutela della sicurezza.

### 3. Le fattispecie disciplinate dal codice della navigazione.

Le inchieste marittime sono state oggetto di recente evoluzione normativa, che ha uniformato anche tale settore alle determinazioni assunte in ambito aeronautico e ferroviario, riconducendo le inchieste tecniche di sicurezza alla fattispecie dei procedimenti di natura amministrativa e carattere preventivo, caratterizzati da una netta ed effettiva separazione rispetto agli ordinari procedimenti di natura giudiziaria <sup>(681)</sup>.

Prima di analizzare la nuova tipologia di inchiesta marittima di sicurezza introdotta dal d. lg. 165/2011 risulta necessario prendere in considerazione le due fattispecie previste dal codice della navigazione, ossia l'inchiesta sommaria e quella formale, le quali sono a tutt'oggi vigenti <sup>(682)</sup>.

Nell'inchiesta sommaria <sup>(683)</sup> l'autorità marittima o consolare, che apprenda la notizia del sinistro, è obbligata a svolgere l'attività di indagine allo scopo di individuare le cause e le circostanze che lo hanno determinato, svolgendo le attività con urgenza e assumendo i provvedimenti necessari alla conservazione degli elementi utili per la conduzione degli opportuni accertamenti.

L'autorità competente a svolgere le indagini è l'amministrazione marittima <sup>(684)</sup> di primo approdo della nave o dei naufraghi, o, nel caso in cui la nave sia perduta e tutte le persone imbarcate siano perite, l'autorità del luogo in cui si è avuta la prima notizia del fatto.

---

<sup>(680)</sup> Per quanto attiene all'analisi sulla natura giuridica delle inchieste tecniche si veda la ricostruzione effettuata, in materia di inchieste tecniche aeronautiche, da A. ANTONINI, *Riflessi civilistici dell'inchiesta tecnica aeronautica*, in *Dir. trasp.* 2003, 861 e ss.

<sup>(681)</sup> Si vedano il d. lg. 66/1999 per quanto attiene al settore aeronautico, da ultimo modificato dal reg. (UE) 996/2010, e il d. lg. 162/2007 per il settore ferroviario.

<sup>(682)</sup> Per una completa trattazione delle inchieste marittime si rinvia a C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, VI, Palermo, 2008, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it), cui il presente scritto, in alcuni punti, si riferisce espressamente. Cfr., altresì, G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, Tomo II, Milano, 1987, 2007 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XII ed., Milano, 2011, 204 ss.; C. ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, in *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001, 9; A. RIVARA, voce *Sinistri marittimi nel diritto processuale*, *Dig. comm.*, XIV, Torino, 1997, 19 ss.; F. A. QUERCI, *Le inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970; S. LA CHINA, voce *Sinistri marittimi*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1970, T. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano 1958.

<sup>(683)</sup> Disciplinata all'art. 578 c. nav.

<sup>(684)</sup> Ovvero, in mancanza, l'autorità doganale o consolare all'estero.



Dalle modalità di svolgimento dell'attività di inchiesta sommaria traspare la fondamentale rilevanza attribuita alla conservazione degli elementi e delle fonti di prova. L'obiettivo principale dell'inchiesta è il reperimento del maggior numero di dati possibile in merito alle circostanze del sinistro, mediante lo svolgimento di attività di natura deduttiva<sup>(685)</sup>. L'analisi dei dati raccolti determina, poi, la fase più rilevante dell'attività, di natura induttiva e diretta ad effettuare una prima ricostruzione dei fatti da cui trae origine il rapporto riassuntivo<sup>(686)</sup>, recante, se possibile, un parere sulle cause determinanti l'evento.

L'autorità preposta allo svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica redige processo verbale sulle indagini eseguite, e, nel caso in cui non sia competente a disporre l'inchiesta formale, ne trasmette copia all'autorità competente<sup>(687)</sup>, assieme al questionario relativo al sinistro e al rapporto riassuntivo, un estratto del giornale nautico nella parte relativa al sinistro o, in difetto, alla copia del rapporto del comandante della nave<sup>(688)</sup>.

La seconda tipologia di inchiesta prevista dal codice della navigazione è quella formale<sup>(689)</sup>, condotta dalla direzione marittima territorialmente competente, ovvero dall'autorità consolare, a seguito della trasmissione degli atti d'ufficio o su istanza di parte<sup>(690)</sup>. L'art. 581 c. nav. prevede che venga eseguita da specifiche commissioni inquirenti, la cui composizione è stabilita dall'art. 467 reg. nav. mar., con la possibilità che il ministro disponga di aggregare alla stessa degli esperti, se ritenuto necessario ai fini dell'inchiesta, ovvero di raddoppiare il numero di alcuni componenti o di affidare l'inchiesta formale a una commissione speciale<sup>(691)</sup>.

L'obbligo di procedere d'ufficio a inchiesta formale<sup>(692)</sup> insorge qualora dal processo verbale di inchiesta sommaria emerga che il fatto possa essere avvenuto per dolo o per colpa. Viene, altresì, prevista l'instaurazione d'ufficio di tale fattispecie di inchiesta nel caso in cui vengano interessate navi da carico o passeggeri, ivi comprese quelle di bandiera comunitaria, in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un

---

<sup>(685)</sup> Si tratta di attività dirette a reperire le informazioni indicate nel questionario tipo predisposto dal competente Ministero ai sensi dell'art. 465 reg. nav. mar. Gli accertamenti condotti possono consistere in assunzione di testimonianze, svolgimento di interrogatori, effettuazione di rilievi sul luogo al fine di acquisire informazioni sulla nave, sui documenti di bordo, sul viaggio, sulle persone coinvolte nell'incidente, sullo stato del mare, nonché particolari del sinistro, assistenza e soccorsi organizzati a seguito del sinistro, ordini sala macchine e dati esterni (*radar*, dati VTS, ecc.).

<sup>(686)</sup> Art. 465, comma 1, n. 2, reg. nav. mar.

<sup>(687)</sup> Ai sensi dell'art. 578, comma 4, c. nav.

<sup>(688)</sup> Cfr. art. 465, ultimo comma, reg. nav. mar., art. 94 reg. nav. mar e, in caso di perdita presunta, art. 344 reg. nav. mar. La conclusione dell'inchiesta sommaria veniva segnalata dalla direzione marittima competente anche alla Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi (cfr. art. 466-*bis*, comma 5, lett. a), reg. nav. mar.). Tale obbligo è, tuttavia, venuto meno a fronte dell'entrata in vigore del d. lg. 165/2011, il quale ha comportato l'abrogazione del citato comma 5. In caso di perdita di nave dovrà essere trasmesso il relativo processo verbale di perdita della nave, mentre nel caso in cui dal sinistro siano derivati infortuni ai marittimi, i verbali di inchiesta sommaria vengono trasmessi anche alle direzioni provinciali del lavoro competenti in ragione del luogo di iscrizione della nave e all'istituto assicuratore interessato dopo la presa d'atto ministeriale.

<sup>(689)</sup> Ex art. 579 c. nav.

<sup>(690)</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, ai soggetti interessati al carico.

<sup>(691)</sup> In caso di inchiesta all'estero, le commissioni sono nominate di volta in volta secondo le modalità indicate nel regolamento di attuazione del codice della navigazione (art. 470 reg. nav. mar.).

<sup>(692)</sup> Cfr. art. 579 c. nav.



costante miglioramento delle condizioni di sicurezza <sup>(693)</sup>. Infine, se si verifica un sinistro che coinvolge una nave da carico o passeggeri, l'inchiesta formale deve sempre essere disposta per individuare le cause e le responsabilità del sinistro, ovvero per ricercare le sole cause e circostanze del sinistro <sup>(694)</sup>, nel caso in cui sussistano dei sospetti di colpevolezza <sup>(695)</sup>. Qualora la direzione marittima competente non ravvisi gli estremi per un intervento d'ufficio è tenuta a redigere una dichiarazione motivata in calce al processo verbale di inchiesta sommaria da trasmettere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale potrà a sua volta disporre l'esecuzione dell'inchiesta da parte di una commissione competente <sup>(696)</sup>.

Nel caso in cui, al contrario, la direzione marittima competente dia avvio all'inchiesta formale, la commissione locale è preposta ad accertare le cause e le responsabilità del sinistro <sup>(697)</sup>.

In presenza di sinistro che coinvolga esclusivamente unità da diporto non adibite a uso commerciale e non determini l'instaurazione di un procedimento di natura penale, l'inchiesta formale può essere disposta esclusivamente su istanza degli interessati <sup>(698)</sup>.

In considerazione del fatto che l'armatore e il proprietario della nave, i componenti dell'equipaggio, gli assicuratori, coloro che hanno riportato lesioni personali o altri danni nel sinistro e i loro aventi diritto, come in genere chiunque abbia interesse nella nave o nel carico <sup>(699)</sup>, hanno la facoltà di assistere, o di farsi rappresentare nello svolgimento dell'inchiesta, e di essere intesi in presenza delle persone chiamate a deporre, autorevole dottrina <sup>(700)</sup> ha ritenuto che l'autorità competente per lo svolgimento dell'inchiesta sia onerata dell'obbligo di provvedere alle opportune informative <sup>(701)</sup>.

In relazione alla durata dell'inchiesta tecnica viene previsto un termine massimo entro cui debbono essere completate le attività, quantificato in otto mesi dall'instaurazione della stessa.

---

<sup>(693)</sup> Ai sensi dell'art. 579 c. nav.

<sup>(694)</sup> Nel caso in cui non sussistano indizi di colpevolezza sarà, altresì, necessario procedere ai sensi dell'art. 579, comma 4, c. nav.

<sup>(695)</sup> Cfr. art. 579, comma 1, c. nav., art. 466 reg. nav. mar. e art. 580, ultimo comma, c. nav.

<sup>(696)</sup> Cfr. art. 466 reg. nav. mar. Si tratta di una Commissione eventualmente nominata per tale specifica finalità.

<sup>(697)</sup> Nel caso in cui l'evento coinvolga una nave di stazza lorda pari o superiore alle 300 tonnellate le indagini debbono essere eseguite osservando le disposizioni del codice IMO in materia di inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi ai sensi dell'art. 11 del d. lg. 196/2005. Se si tratta di nave battente bandiera straniera l'esame dell'equipaggio può essere effettuato solo se il sinistro si è verificato in acque territoriali, previa informazione dell'autorità consolare competente (art. 581, comma 4, c. nav.).

<sup>(698)</sup> Cfr. art. 61 del d. lg. 18 luglio 2005 n. 171. Con riferimento alla nautica da diporto si può ricordare il Convegno *Aspetti privatistici e contrattualistica nella navigazione da diporto: profili interni e internazionali*, 1-2 ottobre 2004, Museo della Marineria di Cesenatico, in [www.fog.it](http://www.fog.it).

<sup>(699)</sup> Cfr. art. 581, comma 3, c. nav.

<sup>(700)</sup> Per una completa trattazione su tale aspetto si rinvia a C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, cit., 1-62.

<sup>(701)</sup> Cfr. art. 8 della legge 241/1990. Le direzioni marittime devono affiggere al proprio albo, in quello delle capitanerie di porto di iscrizione delle navi coinvolte nel sinistro come pure nell'albo degli uffici competenti per l'inchiesta sommaria, apposito avviso per informare le persone interessate, di cui all'art. 581 c. nav., della data fissata per l'inchiesta. Cfr. C. ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, cit., 1 ss., ID., *Le inchieste sui sinistri marittimi nel giudizio penale*, in *Riv. pen.* 1987, 54 ss.

L'atto conclusivo dell'inchiesta di sicurezza, ossia la relazione finale redatta dalla commissione, viene depositata insieme ai processi verbali delle operazioni svolte presso l'autorità che ha disposto l'inchiesta formale<sup>(702)</sup> e non è impugnabile<sup>(703)</sup>.

Dal carattere amministrativo delle procedure di inchiesta<sup>(704)</sup>, come osservato dalla dottrina<sup>(705)</sup>, deriva la necessità di consentire l'eventuale esercizio del diritto di accesso<sup>(706)</sup>, solo con riferimento ai documenti che ineriscono all'accertamento delle circostanze di fatto, escludendo gli atti che contengono valutazioni in ordine agli eventuali profili di responsabilità<sup>(707)</sup>.

Per completezza si precisa che la notizia del sinistro può derivare dalla denuncia di avvenimenti straordinari, che il comandante della nave è tenuto a fare al comandante del porto (o all'autorità consolare) allegando un estratto del giornale nautico.

La relazione di eventi straordinari<sup>(708)</sup>, avente ad oggetto qualunque fatto inaspettato si presenti in corso di spedizione, di cui il comandante abbia interesse ad ottenere, a fini probatori, la verifica<sup>(709)</sup>, costituisce un mezzo di istruzione preventiva<sup>(710)</sup>.

---

<sup>(702)</sup> Cfr. art. 581, ultimo comma, c. nav. A tale proposito risulta necessario evidenziare come il d. lg. 165/2011 abbia abrogato i commi 2, 3 e i commi da 4 a 10 dell'art. 466-*bis* reg. nav. mar., venendo, così, meno anche il comma 5, il quale prevedeva che le direzioni marittime fossero obbligate a inviare copia del verbale conclusivo al ministro competente nonché alla Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi (CCISM) di cui all'art. 466-*bis*, reg. nav. mar. Risulta, tuttavia, necessario evidenziare come la Commissione centrale mantenga la funzione (prevista all'art. 466-*bis*, comma 1, reg. nav. mar.) di monitorare i sinistri al fine di proporre interventi di modifica delle regole tecniche e della normativa, ritenuti necessari o opportuni per il costante miglioramento delle condizioni di sicurezza della navigazione, di salvaguardia della vita umana in mare e di tutela dell'ambiente marino.

<sup>(703)</sup> Ai sensi dell'art. 466-*bis*, comma 5, lett. f), reg. nav. mar. il Ministro competente poteva sottoporre a revisione l'inchiesta già compiuta e la Commissione centrale di inchiesta aveva la facoltà di disporre la riapertura delle indagini in caso di sopravvenienza di nuove prove idonee a modificare gli esiti della stessa. Tale disposizione è stata, tuttavia, abrogata dal d. lg. 165/2011. Per quanto attiene alle spese del procedimento di inchiesta formale, si prevede che siano poste a carico dei richiedenti (nel rispetto delle esenzioni previste dalla normativa, cfr. art. 1326 c. nav.), fermo restando il loro diritto di rivalsa nei confronti degli eventuali responsabili nella determinazione del sinistro (*ex art.* 583, comma 1, c. nav.).

<sup>(704)</sup> Con conseguente inapplicabilità del segreto investigativo agli atti e ai documenti dell'inchiesta tecnica.

<sup>(705)</sup> L'esercizio del diritto di accesso ai documenti formati o utilizzati in occasione di un'attività ispettiva di natura amministrativa può essere esercitato da chi è titolare di un interesse giuridicamente rilevante correlato a detta attività, comprendendo anche la richiesta afferente all'accesso ad atti recanti dati sensibili e giudiziari la cui conoscenza sia necessaria al fine di difendere interessi di natura giuridica. Cfr. in dottrina F. CARINGELLA, *Il diritto amministrativo*, Napoli, 2009; CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *ASTRID Rassegna*, 4/2005, 1 ss.; P. POZZANI, *Nuovi profili del diritto di accesso dopo la l. 15/05*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari nell'ambito dei procedimenti amministrativi di inchiesta per sinistri in ambito marittimo cfr. d.m. 16 maggio 2007, n. 100 (in G.U. n. 166 del 19 luglio 2007).

<sup>(706)</sup> Ai sensi dell'art. 24 della legge 241/1990.

<sup>(707)</sup> Per quanto attiene alle problematiche afferenti all'esercizio del diritto di accesso si rinvia alla completa trattazione effettuata da C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, VI, Palermo, 2008, 1-62, cui si fa espresso riferimento.

<sup>(708)</sup> La denuncia *ex art.* 182 c. nav. e la relazione di eventi straordinari di cui all'art. 304 c. nav. presentano un diverso profilo funzionale, la prima è infatti finalizzata a tutelare l'interesse pubblico alla sicurezza della navigazione, mentre la seconda è diretta a precostituire una prova nell'interesse privato del comandante o del suo preponente. Ne consegue che diversa è anche la nozione giuridica di evento straordinario assunta nelle due disposizioni, potendo essere oggetto di denuncia un qualunque fatto anomalo della navigazione, anche non imprevedibile, indipendentemente dai possibili riflessi sul piano della responsabilità, mentre oggetto di relazione sarà solo l'evento causativo di danno o comunque tale da generare responsabilità

L'ultimo istituto da ricordare è la rapportazione di incidenti in mare di cui all'art. 17 d. lg. 196/2005, il quale prevede che il comandante della nave che si trovi all'interno della regione di interesse nazionale <sup>(711)</sup> per la ricerca ed il salvataggio in mare, rapporti immediatamente all'autorità marittima competente qualsiasi incidente che pregiudichi la sicurezza della nave o della navigazione, nonché qualsiasi situazione potenzialmente idonea a cagionare l'inquinamento delle acque o del litorale. Anche tale fattispecie rimane, pertanto, estranea a ogni valutazione in merito ad eventuali responsabilità relative all'incidente oggetto di rapportazione, ovvero ad ogni finalità di carattere probatorio, essendo diretta a individuare i fattori causativi del sinistro oggetto al fine di tradursi in misure applicabili in futuro e dirette alla tutela della sicurezza della navigazione.

#### 4. Le inchieste sui sinistri marittimi e la natura giuridica di procedimenti amministrativi.

L'individuazione della natura giuridica delle inchieste sui sinistri marittimi disciplinate dal codice della navigazione è di fondamentale importanza anche al fine di ricostruire correttamente il rapporto tra inchieste di sicurezza e ordinari procedimenti civili o penali che abbiano ad oggetto il medesimo evento e vengano svolti nello stesso arco temporale di riferimento.

I principali dubbi relativi alla corretta determinazione della natura giuridica delle inchieste marittime derivano proprio dalla collocazione della relativa disciplina, prevista al libro IV del codice della navigazione sotto il titolo «*disposizioni processuali*».

Risulta, pertanto, necessario evidenziare come le inchieste tecniche differiscano dall'attività giurisdizionale sotto vari profili, basti pensare ai soggetti preposti allo svolgimento dell'attività di inchiesta di sicurezza, alle finalità della stessa, alla funzione attribuita ai soggetti interessati, alla composizione dell'organo procedente nonché all'atto emanato all'esito dell'inchiesta.

Le inchieste sono svolte da soggetti appartenenti alla struttura amministrativa marittima, doganale o consolare, i quali non sono dotati della caratteristica fondamentale degli organi giurisdizionali, ovvero l'imparzialità, in quanto si propongono di perseguire un interesse particolare, identificato nel conferimento di adeguata tutela alla sicurezza nautica <sup>(712)</sup>.

Dall'analisi della composizione della Commissione si evince come sussistano ampi poteri di ingerenza ministeriale. Basti, infatti, ricordare la previsione <sup>(713)</sup> che gli attribuisce al ministero delle infrastrutture e dei trasporti la facoltà di raddoppiare il numero dei

---

<sup>(709)</sup> Al fine di conferire efficacia rafforzata ai fatti oggetto di relazione, si pensi all'ipotesi in cui vi sia la necessità di intenda preconstituirsì una prova su un evento straordinario occorso durante il viaggio, è necessario che il comandante della nave esperisca il procedimento di verifica affidato all'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 304 c. nav.).

<sup>(710)</sup> Cfr. S. ZUNARELLI, *Relazione di mare*, in *Enc. dir.* XXXIX, 1988, 727.

<sup>(711)</sup> Individuata con d.P.R. 28 settembre 1994 n. 662.

<sup>(712)</sup> Non è, quindi, possibile riscontrare delle analogie con gli istituti previsti agli artt. 692-699 c.p.c., a prescindere dalla possibilità che vi sia un'analogia finalità qualora tali istituti si prefiggano lo scopo di permettere un rapido esperimento di alcuni strumenti probatori al fine di utilizzarne le risultanze in un successivo processo civile di cognizione.

<sup>(713)</sup> Cfr. art. 467 reg. nav. mar.

membri della commissione di inchiesta, determinando, così, un potere di intervento non solo di natura quantitativa, ma anche sostanziale <sup>(714)</sup>.

L'art. 469, comma 3, c. nav. conferisce al ministro il potere di sostituire il presidente della commissione e gli ufficiali di cui ai n. 2 e 3 dell'art. 467 reg. nav. mar. con ufficiali di grado superiore nell'ipotesi in cui venga coinvolta nel sinistro una nave militare nazionale e nel caso in cui questi abbiano grado uguale o inferiore a quello rivestito dall'ufficiale in comando della nave militare. Il ministro ha, altresì, la facoltà di affidare le inchieste formali a commissioni speciali e di sottoporre a revisione le inchieste compiute in forma ordinaria <sup>(715)</sup>.

Il citato forte potere di intervento <sup>(716)</sup> conferma inequivocabilmente il fatto che il soggetto preposto allo svolgimento dell'attività di inchiesta non può essere ricondotto all'ambito giurisdizionale <sup>(717)</sup>.

La natura amministrativa dei procedimenti di inchiesta marittima emerge anche dal novero dei diritti conferiti ai portatori di interessi qualificati, dai quali si desume come non sia prevista l'esistenza di un organismo preposto a formulare un giudizio in autonomia e indipendenza, senza essere assoggettato a condizionamenti, cui gli stessi soggetti possano adire.

L'inchiesta sommaria non attribuisce agli «*interessati*» la facoltà di partecipare all'inchiesta e non prevede neppure la possibilità di incidere sull'esito della medesima attività, mentre l'inchiesta formale conferisce agli «*interessati*» o alle «*associazioni sindacali che li rappresentano*» il potere di promuovere istanza per l'avvio della stessa procedura investigativa <sup>(718)</sup>. Per quanto attiene ai poteri e alle facoltà attribuiti ai privati portatori di specifici interessi nell'ambito dello svolgimento dell'inchiesta formale <sup>(719)</sup>, emerge come l'attività istruttoria sia soggetta a un giudizio di ammissibilità e rilevanza riferita al mezzo richiesto, in considerazione del fine per cui lo stesso viene proposto e di quello per cui l'indagine è compiuta <sup>(720)</sup>.

---

<sup>(714)</sup> Si provvede, in tal modo, al rafforzamento della presenza di personale marittimo e tecnico nella Commissione.

<sup>(715)</sup> Ai sensi dell'art. 580, ultimo comma, c. nav.

<sup>(716)</sup> Le attribuzioni del ministro assumevano una valenza ancora più pregnante prime dell'entrata in vigore del d.lg. 28/2001, infatti l'art. 468, comma 2, reg. nav. mar. prevedeva espressamente la possibilità di sostituire i membri della Commissione prima della normale scadenza triennale. Tale facoltà è stata ora attribuita al direttore marittimo.

<sup>(717)</sup> Il procedimento di natura giudiziaria deve essere caratterizzato dai principi della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, dal divieto di istituzione di giudici speciali e dall'indipendenza della magistratura. Sul punto si rinvia alle ampie argomentazioni svolte da D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Sicurezza della navigazione*, cit., 121-145, cui le presenti considerazioni traggono origine.

<sup>(718)</sup> Ad esclusione dei casi previsti dall'art. 579, ultimo comma, c. nav.

<sup>(719)</sup> Per cui, ai sensi dell'art. 581 c. nav., viene prevista la facoltà di assistere ed essere intesi.

<sup>(720)</sup> A tale proposito la circolare Sinistri marittimi, serie II, n. 1, prot. 214753/63 dell' 8 gennaio 1963, che, al § 37, prevede che le Commissioni inquirenti esaminino, oltre a tutti gli elementi raccolti dai direttori marittimi o dai consoli, anche gli eventuali documenti o esposti che ad essa fossero direttamente consegnati dalle persone interessate all'inchiesta. Al § 39 è poi prevista la possibilità per i soggetti di cui al comma 2 dell'art. 581 c. nav., di porre domande alle persone chiamate a deporre, sia pure per tramite del presidente della Commissione (il quale potrà rifiutare di porgere la domanda qualora ritenuta inopportuna o non pertinente).

Il carattere amministrativo delle inchieste sui sinistri marittimi si evince, poi, dal mancato conferimento del carattere dell'immodificabilità ai provvedimenti conclusivi<sup>(721)</sup>. Al ministro viene, infatti, attribuita la facoltà di sottoporre a revisione le inchieste compiute nella forma ordinaria mediante l'istituzione di commissioni speciali<sup>(722)</sup>, nonché quella di disporre d'ufficio il compimento dell'inchiesta<sup>(723)</sup>.

Venendo, ora, all'individuazione della valenza da attribuire agli atti conclusivi delle inchieste tecniche marittime, risulta necessario evidenziare come la rilevanza processuale della relazione *ex art. 582 c. nav.* sia limitata ai soli «*fatti*» accertati dalla commissione<sup>(724)</sup>.

Alla relazione di inchiesta formale viene conferita una valenza probatoria rafforzata, ma non assoluta, in coerenza con la riconduzione del provvedimento alla categoria delle dichiarazioni di scienza<sup>(725)</sup> con riferimento alle sole «*cause per sinistri marittimi*»<sup>(726)</sup>.

Un ultimo elemento che impedisce di conferire valenza processuale all'attività di inchiesta marittima è dato dall'impossibilità di sottoporre a gravame i documenti finali di inchiesta<sup>(727)</sup>.

Dalle ricordate caratteristiche emerge come l'accertamento condotto nell'ambito dell'attività di inchiesta sia finalizzato a reperire tutti gli elementi necessari a formulare un giudizio di carattere tecnico, diretto a eliminare tutte le cause che potrebbero potenzialmente determinare il verificarsi di simili eventi. Dal punto di vista funzionale, l'istituto in esame si pone, infatti, lo scopo di realizzare un fine dello Stato, ossia la tutela del bene della sicurezza intesa come espressione della pubblica incolumità.

Anche la nuova fattispecie di inchiesta marittima di sicurezza disciplinata dal d. lg. 165/2011, che prevede l'individuazione di un organismo preposto allo svolgimento dell'inchiesta di sicurezza, identificato nella Commissione centrale d'indagine sui sinistri marittimi di cui all'art. 466-*bis* reg. nav. mar. (posta alle dirette dipendenze del ministro), si riferisce allo svolgimento di funzioni di accertamento e verifica delle cause e circostanze relative ai sinistri e agli incidenti marittimi come attività di natura amministrativa e carattere preventivo.

---

<sup>(721)</sup> Ossia il verbale di inchiesta sommaria e la relazione di inchiesta formale.

<sup>(722)</sup> *Ex art. 580*, ultimo comma, c. nav.

<sup>(723)</sup> Ai sensi dell'art. 466. reg. nav. mar. L'originaria versione dell' art. 466-*bis*, comma 5, lett. *f*, reg. nav. mar, attribuiva alla Commissione centrale di indagine il potere di disporre la riapertura delle indagini qualora venissero presentate nuove prove tali da poter comportare la modifica degli esiti delle attività di indagine, emergeva l'assenza del carattere della «*definitività*». Tale disposizione è stata, poi, abrogata dal d. lg. 165/2011.

<sup>(724)</sup> Cfr. T. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, cit., 81; nello stesso senso F. BERLINGIERI, *Note sul valore probatorio della relazione di inchiesta sui sinistri marittimi*, in *Dir. mar.* 1959, 526-528.

<sup>(725)</sup> Cfr. F. A. QUERCI, *Sulla natura giuridica dell'inchiesta sui sinistri marittimi*, in *Riv. dir. nav.*, XXVI, 1960, I, 359; A. RIVARA, *Sinistri marittimi nel diritto processuale*, cit., 26 ss. Cfr., con riferimento al diverso settore del trasporto aereo, A. ANTONINI, *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, in *Dir. trasp.* 2001, 7.

<sup>(726)</sup> Tale ambito operativo non trova ulteriore specificazione nella citata disposizione, come si dirà di seguito.

<sup>(727)</sup> Anche questa può essere considerata una conseguenza della loro mancanza di definitività. Nel caso in cui i procedimenti di inchiesta fossero da considerare delle forme di provvedimenti giurisdizionali di istruzione preventiva gli esiti delle stesse dovrebbero essere soggetti a una forma di controllo da parte di un altro organo (basti, infatti, pensare a quanto avviene per i procedimenti di istruzione preventiva previsti dal codice di procedura civile).



Tale ricostruzione della natura giuridica delle inchieste marittime consente di accomunare tale fattispecie alle scelte già effettuate in ambito aeronautico e ferroviario. Nel primo settore menzionato l'inchiesta tecnica <sup>(728)</sup> consiste in un insieme di operazioni svolte ai fini della prevenzione degli incidenti e degli inconvenienti, che comprende la raccolta e l'analisi di dati, l'elaborazione di conclusioni, la determinazione delle cause, la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza <sup>(729)</sup>, secondo la definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. e), d. lg. 66/1999. Per quanto attiene alle inchieste tecniche ferroviarie, l'art. 19 del d. lg. 162/2007 evidenzia come l'organismo investigativo, a seguito di incidenti gravi, svolga indagini al fine di fornire eventuali raccomandazioni finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti <sup>(730)</sup>. Risulta, pertanto, evidente come l'inchiesta tecnica consista in un insieme di operazioni svolte ai fini della prevenzione degli incidenti e degli inconvenienti, che comprende la raccolta e l'analisi di dati, l'elaborazione di conclusioni, la determinazione delle cause, la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza <sup>(731)</sup>.

#### 5. Rapporto tra inchieste marittime e procedimenti civili e penali.

Nell'analizzare il rapporto tra inchieste tecniche di sicurezza e procedimenti ordinari civili o penali <sup>(732)</sup>, risulta necessario iniziare dalla già citata disposizione di cui all'art. 582 c. nav., che considera accertati i fatti risultanti dalla relazione di inchiesta formale, salva la possibilità di esperire prova contraria. Tale previsione non è esente da profili di criticità, in particolare con riferimento alle problematiche interpretative afferenti all'individuazione del preciso ambito di applicazione e all'efficacia probatoria da attribuire alle risultanze dell'inchiesta <sup>(733)</sup>.

In considerazione del fatto che la disposizione in commento è diretta a consentire alle parti e al giudice di avvalersi in giudizio di un esame tecnico sulle cause e responsabilità del sinistro <sup>(734)</sup>, si ritiene che le fattispecie previste all'art. 589 c. nav. non possano

---

<sup>(728)</sup> L'avvio dell'inchiesta tecnica aeronautica coincide formalmente, dal punto di vista temporale, con l'assegnazione della stessa, da parte del segretario generale, a un investigatore dell'Agenzia, che, in virtù di tale assegnazione, assume ufficialmente la qualifica di investigatore incaricato (*ex art. 6, comma 3, d. lg. 66/1999 e art. 2 reg. (UE) n. 996/2010*).

<sup>(729)</sup> Il principio per cui le inchieste tecniche sono condotte con il solo obiettivo di prevenire incidenti e inconvenienti, escludendo ogni valutazione di colpa e di responsabilità risulta, poi, riaffermato sia dall'art. 3, comma 1, quanto dall'art. 12, comma 4, secondo cui le relazioni ed i rapporti d'inchiesta, nonché le raccomandazioni di sicurezza, non riguardano in alcun caso la determinazione di colpe e di responsabilità.

<sup>(730)</sup> Principio riaffermato al comma 4 del richiamato articolo, il quale statuisce espressamente che le inchieste tecniche non mirano, in alcun caso, a stabilire colpe o responsabilità.

<sup>(731)</sup> La stessa portata delle indagini e le relative procedure sono stabilite dall'Organismo investigativo in funzione degli insegnamenti che esso intende trarre dall'incidente o dall'inconveniente ai fini del miglioramento della sicurezza e con finalità preventiva.

<sup>(732)</sup> Per quanto attiene al rapporto tra procedimenti ordinari e inchieste tecniche si rimanda alla completa trattazione effettuata in D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in G. MANCUSO - N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza della navigazione*, cit., 123 ss., nonché alle considerazioni svolte da C. INGRATOCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, cit.

<sup>(733)</sup> Cfr. A. RIVARA, voce *Sinistri marittimi nel diritto processuale*, *Dig. comm.*, XIV, Torino, 1997, 26 ss.; T. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, 1958, 131 ss.; A. BONSIGNORI, *Lezioni sul processo civile in materia di navigazione marittima*, Bologna, 1991, 25 ss.

<sup>(734)</sup> Si tratta di un'attività svolta da soggetti dotati di comprovata esperienza in tema di navigazione, tali da garantire l'imparziale svolgimento dell'attività cui sono preposti.



esaurire tutti i potenziali eventi di danno e le relative controversie <sup>(735)</sup>. Ne consegue che l'efficacia probatoria rafforzata dell'inchiesta formale possa, in un'interpretazione estensiva, esplicarsi in tutti i giudizi relativi a sinistri marittimi per i quali sia stata svolta un'inchiesta formale. Nel caso in cui non si rientri in tale ipotesi, la relazione di inchiesta formale assume, invece, il valore di semplice prova documentale e, come tale, è soggetta al prudente apprezzamento del giudice nel caso in cui venga acquisita alla causa, nel rispetto del principio dispositivo della prova.

La relazione di inchiesta è un atto che proviene da pubblico ufficiale, pertanto fa piena prova, fino a querela di falso, della sua provenienza, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta essere avvenuti alla sua presenza o da lui compiuti <sup>(736)</sup>.

Non si ritiene, poi, che nelle cause per sinistri marittimi debba essere riconosciuta una presunzione della veridicità dei fatti accertati <sup>(737)</sup> nelle relazioni di inchiesta formale, infatti la forza probatoria privilegiata viene conferita allo stesso documento, prevedendo l'acquisizione in giudizio *ex lege*.

La previsione di cui all'art. 582 c. nav. costituisce un *unicum* nel settore dei trasporti <sup>(738)</sup>, infatti sia nelle inchieste tecniche aeronautiche, quanto in quelle ferroviarie, la relazione può entrare a far parte del processo civile mediante l'ordine di esibizione <sup>(739)</sup> o la richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione <sup>(740)</sup>, con conseguente valutazione della stessa da parte del giudice secondo il suo prudente apprezzamento <sup>(741)</sup>.

Per quanto attiene all'efficacia probatoria del rapporto di inchiesta sommaria nelle cause per sinistri marittimi, l'art. 601 c. nav. prevede che il giudice o il consigliere istruttore acquisiscano d'ufficio, agli atti di causa, i soli verbali di inchiesta sommaria.

Qualora il giudice intenda conoscere il contenuto del rapporto è tenuto a disporre una richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione <sup>(742)</sup>, cui fa seguito la messa a disposizione della nota contenente le informazioni <sup>(743)</sup>; pertanto l'unico modo mediante il

---

<sup>(735)</sup> In tal senso D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in G. MANCUSO - N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza della navigazione*, cit., nonché C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, cit.

<sup>(736)</sup> Ai sensi dell'art. 2700 c.c.

<sup>(737)</sup> Tale ricostruzione non sarebbe, infatti, sostenibile in particolare con riferimento al regime delle presunzioni (artt. 2727 e 2729 c.c.), il qual comporta necessariamente il regime dell'inversione dell'onere della prova, il quale nelle cause in cui viene utilizzata la relazione di inchiesta formale risulta essere eventuale.

<sup>(738)</sup> Non è prevista alcuna specifica disposizione sulla valenza da attribuire agli atti conclusivi dell'inchiesta tecnica di sicurezza disciplinata dal d. lg. 165/2011, se non quanto statuito dall'art. 5 comma 4 con riferimento ai rapporti, il quale prevede che anche con riferimento agli accertamenti di fatto contenuti negli stessi, nonché alle conclusioni rappresentate, non costituiscono fonte di prova in un eventuale procedimento amministrativo ovvero penale. Ciò posto si ritiene che siano applicabili, rispettivamente, le ordinarie previsioni di cui al codice civile e di procedura civile (qualora ci si interroghi sull'utilizzabilità delle stesse in ambito civilistico), ovvero le norme di cui al codice penale (al fine di verificare l'eventuale integrazione di una fattispecie di reato).

<sup>(739)</sup> Art. 210 c.p.c.

<sup>(740)</sup> Art. 213 c.p.c.

<sup>(741)</sup> Ai sensi dell'art. 116, comma 1, c.p.c. Sul punto si veda A. ANTONINI, *Riflessi civilistici dell'inchiesta tecnica aeronautica*, in *Dir. trasp.* 2003, 861 ss.

<sup>(742)</sup> Ai sensi dell'art. 213 c.p.c.

<sup>(743)</sup> *Ex art.* 96 disp. att. c.p.c.

quale il rapporto può entrare a far parte del materiale istruttorio è dato dall'ordine di esibizione.

Analizzando, ora, i rapporti tra gli atti conclusivi delle inchieste e i procedimenti diretti ad accertare l'eventuale sussistenza di responsabilità penale, risulta opportuno esaminare l'art. 1241 c. nav., il quale prevede che il verbale d'inchiesta debba essere inviato al procuratore della Repubblica nel caso in cui dall'inchiesta formale derivi il parere che il fatto è avvenuto per dolo o per colpa assumendo, così, valore di rapporto. La funzione svolta dall'autorità marittima risulta, pertanto, assimilabile a quella attribuita agli ufficiali di polizia giudiziaria<sup>(744)</sup>.

La relazione di inchiesta formale non acquisisce alcun valore probatorio nel giudizio penale, limitandosi a contribuire alla formazione del libero convincimento del giudice, nel rispetto del principio della difesa, il quale prevede che le prove si formino nel contraddittorio tra le parti<sup>(745)</sup>, dinnanzi al giudice del dibattimento.

Ciò posto, i documenti formati nel corso dell'inchiesta marittima di cui non è vietata la lettura nel dibattimento e dai quali è possibile trarre elementi di giudizio<sup>(746)</sup>, possono essere d'ausilio all'organo giudicante nella ricostruzione dell'evento.

---

<sup>(744)</sup> Analoga osservazione può essere svolta nel settore aeronautico, considerato il fatto che il presidente, i componenti del collegio e gli investigatori dell'ANSF, nell'espletamento dei propri compiti istituzionali, sono qualificabili come pubblici ufficiali. Pertanto, nel caso in cui tramite la relazione venisse presa cognizione di fatti integranti gli estremi di un reato perseguibile d'ufficio, gli investigatori sarebbero tenuti, in forza dell'art. 331 c.p.p., comma 1, a sporgere denuncia al pubblico ministero o all'autorità di polizia giudiziaria.

<sup>(745)</sup> A proposito della difficile conciliabilità tra inchiesta tecnica e inchiesta penale si può fare riferimento a quanto emerso, con riferimento alle inchieste tecniche aeronautiche, in sede di Convegno *L'errore umano nelle attività aeronautiche: oltre la cultura della colpa*, 30 novembre – 1 dicembre 2007 Sala Tomadini 30/A Udine. Per quanto attiene ai soggetti terzi interessati da eventuali procedimenti penali la relazione può costituire fonte della notizia di reato e come tali entrare a far parte del fascicolo del pubblico ministero. Una volta completate, le relazioni ed i rapporti l'acquisizione dei medesimi da parte della magistratura è giustificata dalla stessa previsione di cui all'art. 12 d. lg. 66/1999, il quale consente la trasmissione della relazione e del rapporto ai soggetti che dalle conclusioni in esse contenute possano trarre vantaggio ai fini della sicurezza. Infatti non vi è dubbio che il pubblico ministero ed il giudice, attraverso il giusto processo, nell'accertamento della responsabilità in ordine ai delitti di disastro aviatorio (art. 428 c.p.), danneggiamento seguito da disastro (art. 429 c.p.), attentato alla sicurezza del trasporto per aria (art. 432 c.p.) tuteli la pubblica incolumità e dunque la sicurezza collettiva. Diversa è la valutazione della rilevanza della prova così acquisita, che sarà probabilmente, essenzialmente indiziaria. Sono oggetto della prova penale i fatti che si riferiscono alla imputazione, alla punibilità, ed alla determinazione della pena o della misura di sicurezza (art. 187, comma 1, c.p.). Le relazioni e i rapporti di inchiesta e le raccomandazioni di sicurezza non riguardano in alcun caso la determinazione di colpe e di responsabilità (art. 12, comma 4, d. lg. *cit.*). Dunque vi è un insanabile contrasto con il fine della prova penale ed il fine della relazione e del rapporto delle raccomandazioni, che non è l'accertamento dell'imputabilità di uno o più soggetti agenti, ma è un fine di prevenzione dell'incidente o dell'inconveniente, non è un fine repressivo. Tuttavia la relazione ed il rapporto potrebbero essere considerati prova atipica, non espressamente disciplinata dalla legge (art. 189 c.p.p.) ma ammessa dal giudice, sentite le parti. A tale riguardo le difese eccepiranno l'inutilizzabilità della prova, in quanto raccolta in violazione dei diritti della difesa (ai sensi dell'art. 191 c.p.p.). Si tratta di due esigenze completamente diverse: il giudice ricerca la verità, la difesa ricerca la garanzia assoluta del controllo della difesa sul compimento degli atti processuali.

<sup>(746)</sup> Cfr. artt. 513 e 514 c.p.c. Sull'utilizzabilità nel dibattimento delle ispezioni preistruttorie di polizia giudiziaria si veda, *ex multis*, P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, VIII, Milano 2008, 549 ss. Le deposizioni raccolte durante le sommarie indagini esperite subito dopo la verifica del sinistro ai sensi dell'art. 578 c. nav. non sono altro che le sommarie informazioni testimoniali che il personale della capitaneria di porto è autorizzato ad acquisire nella veste di ufficiale di polizia giudiziaria.

Riprendendo valutazioni già formulate da autorevole dottrina<sup>(747)</sup>, si svolgono di seguito alcune considerazioni in merito all'utilizzabilità dei documenti formati nell'inchiesta tecnica. I verbali di inchiesta potrebbero essere acquisiti nel procedimento penale<sup>(748)</sup> nel caso in cui gli accertamenti condotti non siano ripetibili. Le dichiarazioni contenute negli stessi potrebbero, poi, essere utilizzate nel dibattimento, nei confronti dell'imputato che vi consenta<sup>(749)</sup>. L'altra ipotesi è quella relativa al caso in cui la persona che ha reso le dichiarazioni sia stata sottoposta a condotta illecita<sup>(750)</sup>.

Qualora sia intervenuto l'accordo delle parti, il verbale di inchiesta, può essere acquisito al fascicolo del dibattimento come atto contenuto nel fascicolo del pubblico ministero. Può, altresì, essere richiesta copia degli atti all'amministrazione<sup>(751)</sup>, conseguendo, così, il possesso della documentazione relativa all'attività di investigazione difensiva.

Le caratteristiche delle inchieste sui sinistri marittimi e, in particolare, le relazioni e interferenze con i giudizi civili e penali non vanno esenti da profili di criticità, come già evidenziato da autorevole dottrina<sup>(752)</sup>.

Dall'analisi della composizione della commissione amministrativa preposta allo svolgimento dell'inchiesta tecnica<sup>(753)</sup> emerge come vi appartenga personale proveniente dall'amministrazione marittima, dalla gente di mare, nonché dal personale tecnico delle costruzioni navali<sup>(754)</sup>. In considerazione del fatto che l'inchiesta formale è diretta all'individuazione dei fatti, ma anche delle responsabilità nella causazione del sinistro, nonché del fatto che debbono ritenersi accertati i fatti risultanti dalla relazione di inchiesta (nelle cause per i sinistri marittimi), tale peculiarità potrebbe risultare pregiudizievole all'imparzialità che deve caratterizzare lo svolgimento dell'attività di inchiesta<sup>(755)</sup>. Il

---

<sup>(747)</sup> Sul punto si vedano le complete osservazioni svolte da C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, VI, Palermo, 2008, 1-62, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it), cui si fa espresso riferimento.

<sup>(748)</sup> Ai sensi dell'art. 238 commi 3 e 4 c.p.p.

<sup>(749)</sup> In mancanza del consenso detti verbali possono essere utilizzati per le contestazioni previste agli artt. 500 e 503 c.p.p.

<sup>(750)</sup> Cfr. art. 111 Cost.

<sup>(751)</sup> Ai sensi dell'art. 391-*quater* c.p.p.

<sup>(752)</sup> Cfr., con riferimento a tali aspetti, D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, G. MANCUSO - N. ROMANA (a cura di), Palermo, 2006, 123 ss.

<sup>(753)</sup> Cfr. art. 467 reg. nav. mar.

<sup>(754)</sup> La commissione inquirente ha sede presso la direzione marittima ed è costituita nel seguente modo: il direttore marittimo nella veste di presidente; un ufficiale di vascello o un capitano di lungo corso che abbiano non meno di dieci anni di effettiva navigazione e che non abbiano cessato di navigare da un periodo superiore a tre anni; un ufficiale del genio navale o un ingegnere navale civile o, in mancanza, un capitano di macchina; un capitano di lungo corso.

<sup>(755)</sup> a tale proposito si riporta un'efficace esemplificazione di D. DI BONA, in *Le inchieste sui sinistri marittimi*, cit., 144 ss. Nel caso in cui durante lo svolgimento dell'inchiesta emergano profili di responsabilità a carico del comandante della nave coinvolta nel sinistro è difficile che i membri della commissione di cui ai nn. 2 e 4 dell'art. 467 reg. nav. mar. riescano a preservare l'imparzialità nello svolgimento della loro funzione. Si pensi, poi, alla problematica correlata allo svolgimento delle funzioni del direttore marittimo qualora lo svolgimento dell'inchiesta evidenzi come la causa del sinistro debba essere riscontrata nel mancato rispetto di *standard* di sicurezza della navigazione, che si sarebbe potuto accertare mediante la corretta esecuzione delle procedure del *Port State Control*. In tale caso si determinerebbe, addirittura, la coincidenza tra soggetti sottoposti alle indagini e preposti allo svolgimento delle stesse.

citato rischio viene aggravato dall'assenza di un'espressa previsione normativa che impedisca ai membri delle commissioni di essere escussi in giudizio come testimoni, anche in considerazione del fatto che questi non possono opporre il segreto sulle attività investigative svolte.

Al fine di tutelare l'imparzialità nello svolgimento delle inchieste sui sinistri marittimi e la sicurezza della navigazione, sarebbe, pertanto, necessario che il sistema delle inchieste si ispiri al principio della netta separazione tra l'espletamento delle indagini di sicurezza e i procedimenti giudiziari che traggono le loro origini dal verificarsi del sinistro.

Risulta, infatti, fondamentale la necessità di salvaguardare l'attendibilità delle ricostruzioni causali operate dalle commissioni in sede di indagine, in quanto costituiscono il necessario presupposto per conferire ai soggetti dotati di potere decisionale nel settore marittimo (con conseguenti attribuzioni amministrative o tecniche) adeguati strumenti per la tutela della sicurezza della navigazione <sup>(756)</sup>.

In conclusione si ritiene che, proprio nella consapevolezza delle criticità esposte, il legislatore abbia ritenuto di intervenire mediante l'introduzione di una terza tipologia di inchiesta di sicurezza, prevista in attuazione di disposizioni di natura internazionale e comunitaria, la quale deve necessariamente esulare dalle tipologie sin qui esaminate e che ha, da ultimo, trovato la sua disciplina nel d. lg. 165/2011 <sup>(757)</sup>.

#### 6. Il d. lg. 165/2011 e l'introduzione della nuova fattispecie di inchiesta di sicurezza marittima.

Il nostro ordinamento ha attuato i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo presenti nella dir. 2009/18/CE <sup>(758)</sup> mediante il d. lg. 165/2011 <sup>(759)</sup>. È stata, così, individuata la nuova fattispecie dell'«*inchiesta marittima di sicurezza*», che differisce dalle ricordate inchieste marittime sommaria e formale, fattispecie ancora oggi vigenti in considerazione della mancata abrogazione espressa o tacita delle disposizioni normative che ne recano la disciplina.

Dall'analisi del testo normativo si evince come l'inchiesta tecnica di sicurezza abbia l'obiettivo di migliorare la sicurezza della navigazione, nonché lo scopo di prevenire l'inquinamento causato dalle navi, nel rispetto delle previsioni internazionali e comunitarie previste in materia. Risulta, pertanto, evidente come tale tipologia di inchiesta non sia diretta a determinare responsabilità, bensì si ponga l'obiettivo di analizzare le cause e le circostanze che hanno determinato il verificarsi di sinistri e di incidenti marittimi, allo scopo di ridurre, in tal modo, potenziali e analoghi rischi futuri <sup>(760)</sup>.

---

<sup>(756)</sup> A tale proposito si veda: D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *La sicurezza nella navigazione: profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006.

<sup>(757)</sup> Cfr. §§ 6, 7 e 8 della presente trattazione.

<sup>(758)</sup> In GUUE n. L 131 del 28 maggio 2009. Tale direttiva reca disposizioni volte a conferire piena effettività alle finalità preventive dell'inchiesta tecnica nel rispetto dei principi già statuiti, a livello internazionale, dalla risoluzione IMO A. 849 (20).

<sup>(759)</sup> In G.U. n. 223 del 6 ottobre 2011 (con data di entrata in vigore prevista per il 21 ottobre 2011).

<sup>(760)</sup> L'unico onere posto in capo all'organismo investigativo è quello di riferire all'autorità competente circostanze ed elementi rilevanti sulle cause del sinistro o dell'incidente marittimo qualora, dai risultati delle attività di investigazione tecnica di sicurezza, si possano desumere responsabilità.

L'art. 2 del decreto individua l'ambito di vigenza, affermando l'applicabilità della disciplina ai sinistri e agli incidenti marittimi che coinvolgono navi di bandiera nazionale, ovunque si trovino, nonché nel caso in cui tali eventi si verifichino nel mare territoriale o nelle acque marittime interne dello Stato <sup>(761)</sup> e, infine, qualora incidano su altri interessi rilevanti dello Stato <sup>(762)</sup>.

L'art. 3 comma 2 della normativa in commento effettua un espresso rinvio al codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi per quanto attiene ai profili definitivi, specificando le nozioni di sinistro marittimo, sinistro molto grave, incidente marittimo, inchiesta di sicurezza sul sinistro o incidente marittimo, Stato che dirige l'inchiesta.

Le disposizioni normative apportate dal provvedimento hanno, pertanto, consentito al nostro ordinamento di essere rispettoso della risoluzione IMO A. 849 (20), la quale prevede una separazione sostanziale tra l'inchiesta tecnica e le inchieste condotte per altri fini e, in particolare, un'assoluta distinzione tra l'inchiesta penale e l'inchiesta tecnico-amministrativa prevista dalla SOLAS.

Tale differenziazione è opportuna al fine di garantire che venga rispettata la finalità di ciascuna inchiesta, ossia l'identificazione della causa tecnica e la responsabilità penalmente rilevante. Per tali scopi è necessaria una differente conduzione investigativa <sup>(763)</sup>, anche in considerazione del fatto che la stessa ricostruzione degli avvenimenti e la determinazione del nesso causale tra i diversi eventi varia sensibilmente a seconda delle finalità perseguite. Quindi, non solo tra le finalità delle inchieste, ma anche tra le metodologie da adottare nella conduzione delle stesse, esiste una differenza tale da suggerire il conferimento del carattere della separatezza.

Il sistema italiano previgente, il quale, come detto, si basava in via esclusiva sulle già ricordate previsioni di cui agli artt. 578 e 579 c. nav., non consentiva di conseguire una netta distinzione, in particolare con riferimento all'inchiesta formale, tra la finalità del mero

---

<sup>(761)</sup> Secondo la definizione presente nell'UNCLOS.

<sup>(762)</sup> Sono espressamente individuate anche le fattispecie espressamente escluse, in relazione alla destinazione dell'imbarcazione, ovvero per motivi attinenti alla tipologia del mezzo utilizzato. Per quanto attiene alla prima categoria di esclusioni, vengono compresi i sinistri e incidenti marittimi che interessino esclusivamente: navi militari o destinate al trasporto truppe, ovvero altre navi di proprietà o gestite dagli Stati che siano utilizzate esclusivamente per servizi governativi non commerciali. Con riferimento, invece, alle esenzioni basate sulla natura del mezzo, queste comprendono: navi senza mezzi di propulsione meccanica; navi in legno di costruzione primitiva; navi e imbarcazioni da diporto non adibite al traffico commerciale, salvo che siano dotate di equipaggio e trasportino più di 12 passeggeri a fini commerciali; navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne; navi da pesca di lunghezza inferiore a 15 metri; unità fisse di perforazione.

<sup>(763)</sup> Ovviamente saranno diverse le modalità di acquisizione probatoria. Basti pensare, a titolo esemplificativo, ai caratteri peculiari inerenti allo svolgimento dell'audizione testimoniale, cfr. reg. (UE) n. 1286/2011, art. 3.11, ove viene previsto che gli investigatori individuino i testimoni da sentire e fissino un programma di audizioni. In particolare viene previsto che, nel caso in cui non sia possibile sentire direttamente alcuni testimoni, l'organo inquirente principale prende misure per raccogliere la deposizione con altri mezzi, tra cui viene prevista espressamente l'audizione telefonica, ovvero quella effettuata per il tramite di altri investigatori qualificati nel campo della sicurezza appartenenti allo Stato membro principalmente responsabile dell'inchiesta (su precise indicazioni rese dall'investigatore incaricato della conduzione dell'inchiesta).



accertamento delle cause e l'identificazione dei responsabili <sup>(764)</sup>. Nemmeno la creazione della Commissione centrale per i sinistri marittimi ha variato sostanzialmente l'impostazione originaria del codice della navigazione, dato che non le sono stati affidati compiti di indagine attivi.

La disciplina del codice della navigazione non risulta, pertanto, conforme a quanto richiesto dalla risoluzione IMO A. 849(20), in considerazione della potenziale interferenza della ricerca delle responsabilità con l'individuazione delle cause tecniche. Nello specifico, a rendere il dato normativo codicistico incoerente con il principio voluto dalla citata risoluzione IMO è anche la constatazione che, durante l'inchiesta formale, gli ufficiali delle Capitanerie non perdono la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria loro attribuita dall'articolo 1235 c. nav., dovendo, pertanto, rispettare tutti gli obblighi connessi a questa qualifica. In particolare, qualora l'ufficiale venga a conoscenza di una fattispecie di reato, è tenuto a darne notizia all'autorità giudiziaria senza ritardo, comportando, così, un'irrimediabile distorsione nella conduzione dell'inchiesta tecnica che, da indagine meramente amministrativa, diviene anche inchiesta dagli aspetti penali <sup>(765)</sup>.

La necessaria distinzione dell'inchiesta tecnico-amministrativa, finalizzata all'accertamento delle cause, dall'inchiesta penale, il cui scopo consiste nell'individuazione delle responsabilità, discende anche dalla diversa ricostruzione della catena degli eventi che viene seguita in uno nell'altro caso.

La ricostruzione di un sinistro, al fine di corrispondere agli scopi individuati nel codice IMO di investigazione, dovrebbe seguire le fasi di: raccolta dei dati, da iniziare immediatamente, non appena si abbia notizia del sinistro; determinazione della sequenza degli avvenimenti e ricostruzione del nesso causale; identificazione delle azioni, condizioni, decisioni non sicure, per ciascuna delle quali procedere a ulteriori valutazioni per identificare la rilevanza del fattore umano ed individuazione del tipo di errore o di violazione eventualmente commesso, i fattori subordinati e la causa remota, nonché i

---

<sup>(764)</sup> Anche la modifica apportata dal d. lg. 28/2001 ha meramente reso esplicito il principio già noto che nella ricerca delle cause deve essere tenuto fermo l'obiettivo fondamentale del miglioramento delle condizioni di sicurezza fondamentale del miglioramento delle condizioni di sicurezza, senza però attenuare il principio della ricerca dei responsabili.

<sup>(765)</sup> Con il ricordato articolato normativo non è, infatti, possibile esperire un'indagine sulla rilevanza dell'elemento umano per le finalità richieste dal codice IMO, anche perché i marittimi, durante gli interrogatori, avendo di fronte un ufficiale di polizia giudiziaria, tenderanno a discolparsi spostando l'attenzione sulle «*problematiche tecniche*» afferenti gli impianti di bordo, per cui l'analisi dell'*elemento umano* in tutte le sue diverse sfaccettature cede il passo ad una maggiore attenzione e sopravvalutazione dell'elemento tecnico. A titolo esemplificativo, nel caso di collisione risulta ben difficile che il marittimo coinvolto ammetta un proprio errore di valutazione, consapevole delle conseguenze penali cui andrebbe incontro, preferendo, così, attribuire il sinistro ad inefficienze di apparati difficilmente riscontrabili. Non è un caso che molte «*avarie improvvise*» denunciate dai marittimi come cause del sinistro non siano ricostruibili e nel corso dell'inchiesta non si trovi alcun altro elemento a supporto della «*improvvisa avaria*». Lo stesso Ministero dei trasporti e della navigazione nel 1994 sollecitò le autorità marittime periferiche a procedere ad analisi molto tempestive per verificare tali «*improvvisa avaria*» al fine di non vanificare lo scopo delle inchieste. La constatazione che gli ufficiali incaricati dalle indagini sui sinistri appartengono spesso alla stessa capitaneria che ha emesso la certificazione di sicurezza dell'unità coinvolta nel sinistro non fa venire meno il requisito dell'indipendenza se si persegue realmente lo scopo ultimo dell'inchiesta cioè la ricerca delle cause del sinistro a fini migliorativi, e non a fini di accertamento della responsabilità.



potenziali problemi di sicurezza e sviluppo delle proposte per le azioni correttive, confluenti nelle raccomandazioni finali.

Il nuovo apparato normativo previsto dal d. lg. 165/2011, come detto, ha consentito al nostro ordinamento di adeguarsi ai principi statuiti dall'IMO.

Il soggetto preposto allo svolgimento dell'inchiesta di sicurezza viene individuato in un organismo già esistente, ovvero la Commissione centrale d'indagine sui sinistri marittimi di cui all'art. 466-*bis* reg. nav. mar. <sup>(766)</sup>, posta alle dirette dipendenze del ministro <sup>(767)</sup>, a cui vengono, però, attribuite funzioni diverse, innovando rispetto al passato.

In primo luogo viene espressamente previsto come il soggetto così individuato debba possedere i requisiti di indipendenza, sotto il piano organizzativo, giuridico e decisionale, da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli e opera al fine di accertare e verificare le cause e le circostanze relative ai sinistri e agli incidenti marittimi di cui all'art. 2 comma 1. Si statuisce, poi, che il ministro delle infrastrutture e dei trasporti provveda, con proprio decreto <sup>(768)</sup>, adottato ai sensi dell'art. 17 comma 4-*bis* della legge 23 agosto 1988 n. 400, a stabilire la struttura organizzativa e la composizione dell'organismo investigativo, utilizzando unità di personale già in servizio e strutture già esistenti nell'ambito del Ministero <sup>(769)</sup>, facendo in modo che la Commissione centrale di indagine sia costituita da personale in possesso di conoscenze operative e di esperienza pratica nelle materie attinenti i compiti investigativi.

Per quanto attiene al personale preposto alle funzioni ispettive, viene espressamente statuito che deve possedere il carattere dell'indipendenza e terzietà, non possa avere interessi diretti o indiretti, anche di tipo professionale, o di consulenza, con imprese o soggetti pubblici o privati che operano nel settore della navigazione.

Nello svolgimento della sua attività, l'organismo investigativo può avvalersi <sup>(770)</sup> anche dei corpi tecnici dello Stato e di altre organizzazioni pubbliche specializzate, sulla base di apposite convenzioni <sup>(771)</sup>.

Nella conduzione dell'attività di inchiesta di sicurezza, la Commissione procede in conformità alle norme e ai principi stabiliti nel codice IMO per le inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi adottato con risoluzione A. 849(20) dell'assemblea IMO, in data 27

---

<sup>(766)</sup> I commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 dell'art. 466-*bis* reg. nav. mar. sono stati abrogati dal d.lg. 165/2011.

<sup>(767)</sup> Ai sensi dell'art. 4 del decreto.

<sup>(768)</sup> Il decreto legislativo in commento, all'art. 18, precisa come, fino all'emanazione del decreto di cui all'art. 4 comma 2 la commissione centrale d'indagine sui sinistri marittimi di cui all'articolo 466-*bis* reg. nav. mar. opera con la composizione individuata nel medesimo articolo, al comma 3, mentre, alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 4 comma 2 viene abrogato anche il comma 3 dell'art. 466-*bis*. Sempre con riferimento alle abrogazioni si precisa, altresì, l'abrogazione del comma 2 e dei commi da 4 a 10 dell'art. 466-*bis* reg. nav. mar.

<sup>(769)</sup> Senza comportare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, considerato che il numero massimo degli uffici dirigenziali di livello generale e non generale del Ministero rimane invariato.

<sup>(770)</sup> Nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

<sup>(771)</sup> A tale scopo la commissione centrale d'indagine istituisce un elenco di esperti, sia sul piano tecnico che sul piano della disciplina, in materia di sicurezza della navigazione marittima, adeguatamente qualificati e competenti nel settore dei sinistri e incidenti marittimi, indipendenti dalle industrie navali e dalle imprese armatoriali, anche esterni all'Amministrazione, che, in caso di sinistri marittimi, possano essere individuati per svolgere il ruolo di consulente.

novembre 1997 <sup>(772)</sup>, nonché nel rispetto delle previsioni contenute nel reg. (UE) n. 1286/2011 <sup>(773)</sup> recante l'adozione di una metodologia comune d'indagine sui sinistri e sugli incidenti marittimi.

Da quanto esposto emerge con evidenza come le funzioni attribuite alla Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi, afferenti allo svolgimento dell'inchiesta di sicurezza, divergono totalmente dalle attività conferite dalla normativa previgente, nella quale veniva considerata esclusivamente come organismo preposto a ricevere dalla direzione marittima competente le notizie di sinistri marittimi, nonché il costante aggiornamento in merito all'attività di indagine in corso <sup>(774)</sup>.

Si evince, pertanto, come, a seguito della recente riforma della disciplina, la Commissione centrale, denominata organismo investigativo ai sensi dell'art. 4 d. lg. 165/2011, sia preposta a svolgere la funzione di accertamento e verifica delle cause e circostanze relative ai sinistri e agli incidenti marittimi e, quindi, a svolgere l'attività di inchiesta tecnica vera e propria, di natura amministrativa e carattere preventivo <sup>(775)</sup>.

#### 7. La disciplina della nuova attività investigativa di sicurezza di cui al d. lg. 165/2011.

Dall'analisi delle modalità di svolgimento dell'attività investigativa di sicurezza prevista dal d. lg. 165/2011 emerge come uno dei suoi tratti caratterizzanti consista necessariamente nella tempestività nella sua conduzione. Risulta, infatti, fondamentale che venga svolta in modo da non recare pregiudizio alla celerità degli accertamenti diretti all'acquisizione di dati, notizie e informazioni rilevanti per l'inchiesta di sicurezza, nel rispetto delle esigenze di riservatezza e del segreto dell'attività di indagine <sup>(776)</sup>.

Proprio al fine di conferire una metodologia comune sulle modalità di svolgimento dell'inchiesta sui sinistri e incidenti marittimi è stato emanato il reg. (UE) n. 1286/2011

---

<sup>(772)</sup> L'organismo investigativo, agisce senza ritardo non appena ha notizia del sinistro ed è responsabile della tenuta e del costante aggiornamento della banca dati europea sui sinistri marittimi ove vanno inserite, per ogni sinistro o incidente marittimo nell'ambito di applicazione del decreto, le informazioni di cui all'Allegato II, nonché della banca dati sui sinistri ed incidenti marittimi inserita nel sistema globale integrato di informazione dell'IMO (GISIS).

<sup>(773)</sup> In GUUE n. L 328 del 10 dicembre 2011.

<sup>(774)</sup> Infatti, prima della riforma delle inchieste marittime, gli unici estremi di intervento in relazione all'attività di inchiesta erano limitati alla ricezione e, se del caso, valutazione delle istanze di partecipazione e collaborazione alle indagini degli Stati interessati, nonché alla valutazione del rapporto finale della commissione di inchiesta formale (con relativa trasmissione agli Stati interessati e conferimento del termine di trenta giorni per la formulazione di eventuali osservazioni) e alla rispettiva modifica dello stesso ovvero allegazione delle osservazioni formulate. Venivano, altresì, ricondotte al richiamato organismo le funzioni dirette ad assicurare la partecipazione e la collaborazione dell'Italia, laddove interessata, alle indagini effettuate da altro Stato, nonché le attività attinenti alle relazioni con l'IMO, l'ILO e la Commissione europea e, infine, con i Ministeri interessati.

<sup>(775)</sup> Tutto ciò a differenza di quanto previsto anteriormente all'approvazione del d. lg. 165/2011, per cui le funzioni attribuite alla commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi erano limitate a quelle, già ricordate, inerenti alla raccolta delle risultanze derivanti dalle inchieste, alle attività di natura consultiva, alle eventuali appozioni di modifiche ai rapporti finali e alle relazioni con gli altri organismi interessati.

<sup>(776)</sup> Ai sensi delle previsioni di cui all'art. 5 d. lg. 165/2011.

(<sup>777</sup>), il quale, per sua stessa natura, risulta immediatamente applicabile anche al nostro ordinamento (<sup>778</sup>).

Al fine di consentire che l'inchiesta di sicurezza possa essere effettuata con la necessaria «*prontezza operativa*», il regolamento in parola prevede espressamente che gli Stati membri siano tenuti a prendere gli opportuni provvedimenti al fine di consentire che l'organo inquirente riceva tempestivamente («*ventiquattro ore su ventiquattro*») le notifiche di sinistri e incidenti.

Viene, altresì, stabilito che la prima valutazione effettuata dagli organismi investigativi successivamente alla notifica è fondamentale affinché gli stessi formino un quadro globale della situazione in modo tempestivo, riducendo al minimo la perdita potenziale di elementi di prova, e determinino le informazioni necessarie per decidere l'intervento più appropriato. Nel condurre tale valutazione risulterà, pertanto, necessario addivenire alla comprensione dei seguenti elementi: gli eventi nel loro complesso, la tempestività da attuare, il personale interessato e la categoria dell'evento.

L'art. 7 contempla espressamente i casi in cui è previsto l'obbligo di avviare l'inchiesta di sicurezza, ovvero quando si sia in presenza di sinistro molto grave che possegga, in via alternativa, i seguenti requisiti: coinvolga una nave battente la bandiera nazionale (indipendentemente dal luogo del sinistro); si verifichi nel mare territoriale e nelle acque marittime interne dello Stato quali definite nell'UNCLOS (indipendentemente dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte nel sinistro); incida su un rilevante interesse nazionale indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte.

In caso di sinistri gravi l'organismo investigativo effettua una valutazione preliminare dei fatti e delle circostanze dell'evento finalizzata a determinare l'attivazione formale di un'inchiesta di sicurezza. Il citato regolamento specifica, altresì, come, in caso di ogni altro sinistro ovvero incidente marittimo, all'organismo investigativo è attribuita la facoltà di decidere se debba essere avviata o meno un'inchiesta di sicurezza, rendendo un provvedimento motivato (<sup>779</sup>).

La Commissione centrale d'indagine sui sinistri marittimi, nel prendere le decisioni di cui all'art. 7, comma 2, d. lg. 165/2011, tiene conto della gravità del sinistro o dell'incidente marittimo, del tipo di nave ovvero di carico interessato e della possibilità che i risultati dell'inchiesta di sicurezza siano tali da consentire un'efficace attività di prevenzione di analoghi futuri sinistri e incidenti (<sup>780</sup>).

---

(<sup>777</sup>) In GUUE del 10 dicembre 2011 n. L 328.

(<sup>778</sup>) Lo stesso provvedimento evidenzia come carattere essenziale di tale tipologia di inchiesta sia quella diretta a conferire, non appena un sinistro o un incidente vengano notificati, le risorse e le procedure in modo immediato, al fine di consentire la tempestiva adozione delle prime misure.

(<sup>779</sup>) In base ai criteri di cui al comma 4.

(<sup>780</sup>) Il regolamento prevede espressamente che, oltre a quelli elencati all'art. 5.2 della dir. 2009/18/CE, i fattori che possono, fra l'altro, essere presi in considerazione per decidere su quali sinistri o incidenti non gravi avviare un'inchiesta sono: l'interesse potenziale per la sicurezza che l'inchiesta può presentare, il profilo pubblico del sinistro, il fatto che il sinistro faccia parte di una tendenza individuabile, le conseguenze potenziali del sinistro, l'entità delle risorse disponibili e previste in caso di conflitto di priorità e l'entità di un eventuale ritardo dell'inchiesta, i rischi associati al fatto di non aprire un'inchiesta, lesioni gravi di equipaggio e/o passeggeri avvenuti a bordo, l'inquinamento di zone sensibili dal punto di vista ambientale, le navi che

Qualora l'organismo investigativo ritenga di non avviare un'inchiesta di sicurezza, le ragioni di tale decisione vengono registrate e notificate presso la banca dati europea per i sinistri marittimi <sup>(781)</sup>.

L'inchiesta di sicurezza deve essere instaurata entro il termine più breve possibile dal momento in cui si è verificato il sinistro o l'incidente marittimo e, in ogni caso, entro il termine massimo dei due mesi successivi al verificarsi dell'evento.

Nello svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica l'acquisizione probatoria assume una grande importanza. Tale elemento trova ampia rilevanza anche nel reg. (UE) n. 1298/2011, in cui si prevede che l'organismo preposto allo svolgimento dell'inchiesta, in stretta collaborazione con i suoi corrispondenti degli altri Stati che presentano interessi sostanziali, sia tenuto ad elaborare rapidamente una strategia concernente la portata, l'orientamento e la tempistica dell'inchiesta <sup>(782)</sup>.

L'organo inquirente competente per lo svolgimento dell'inchiesta di sicurezza nomina un responsabile dell'inchiesta, utilizza le risorse adeguate e dà inizio all'acquisizione delle prove tempestivamente, nella consapevolezza della rilevanza e della delicatezza di tale fase <sup>(783)</sup>. Con riferimento a tale fase, il d. lg. 165/2011 prevede che l'organismo investigativo possa accedere liberamente a qualsiasi area pertinente o al luogo del sinistro nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura <sup>(784)</sup> e rediga immediatamente l'elenco delle prove e provvedere alla ricerca e alla rimozione controllate del relitto, dei rottami o di altri elementi o sostanze <sup>(785)</sup> ai fini d'esame o analisi <sup>(786)</sup>.

Per la Commissione centrale d'indagine sui sinistri marittimi risulta, altresì, possibile richiedere i risultati degli esami condotti sulle persone partecipanti o coinvolte nell'esercizio della nave <sup>(787)</sup>. È prevista la facoltà di interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi possano presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza, di ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni pertinenti in possesso dello Stato di bandiera, degli armatori, delle società di

---

hanno subito danni strutturali considerevoli e i sinistri che compromettono, o rischiano di compromettere, importanti operazioni portuali.

<sup>(781)</sup> Potendo utilizzare, a tal fine, il modello di cui all'Allegato II del decreto in commento.

<sup>(782)</sup> L'organo inquirente continua a rivedere il piano nel corso dell'inchiesta; al termine della fase di raccolta delle prove esso ha riunito, nella misura del possibile, tutti gli elementi di prova che potrebbero aver influenzato il sinistro o l'incidente. La portata dell'inchiesta di sicurezza e la procedura da seguire sono sufficienti per eliminare, per quanto possibile, incertezze e ambiguità e consentire così l'elaborazione di valutazioni logiche fondate in merito alle cause del sinistro o dell'incidente marittimo. Gli organi inquirenti degli Stati membri che presentano interessi sostanziali forniscono sostegno per quanto possibile, in modo tempestivo, allo Stato membro principalmente responsabile dell'inchiesta.

<sup>(783)</sup> E anche in considerazione del fatto che nave coinvolta in un sinistro o in un incidente marittimo non dovrebbe essere trattenuta oltre il tempo strettamente necessario alla raccolta delle prove.

<sup>(784)</sup> Compreso l'accesso al carico, l'attrezzatura e i rottami.

<sup>(785)</sup> Inclusa la possibilità di accedere liberamente a qualsiasi pertinente informazione o dato registrato, compresi i dati del VDR, che si riferiscano alla nave, al viaggio, al carico, all'equipaggio o ad altre persone, oggetti, situazioni o circostanze, farne copia e uso; accedere liberamente ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime.

<sup>(786)</sup> Con la possibilità di richiedere l'esame o l'analisi degli elementi stessi e di avere libero accesso ai risultati.

<sup>(787)</sup> Lo stesso diritto è garantito anche ad altre persone interessate; viene, altresì, conferita la facoltà di analizzare i campioni prelevati dalle stesse, nonché di avervi libero accesso.

classificazione o di altri soggetti pertinenti <sup>(788)</sup>, con l'eventuale richiesta dell'assistenza delle competenti autorità degli Stati coinvolti <sup>(789)</sup>.

L'unica disposizione inerente alla relazione intercorrente tra tale tipologia di inchiesta e le concomitanti inchieste tecniche (assoggettate alla disciplina del codice della navigazione) originate dal medesimo evento si limita a specificare, in modo generico, come la celerità garantita all'inchiesta di cui al d. lg. 165/2011 debba essere pari a quella prevista in caso di sinistro molto grave, senza venire, quindi, ad effettuare ulteriori determinazioni in merito alla gravità dell'evento <sup>(790)</sup>.

Per quanto attiene, invece, alla problematica inerente ai rapporti con la magistratura procedente nel caso dell'eventuale concomitante svolgimento di indagini penali, l'organismo investigativo svolge le proprie attività in collaborazione con l'autorità giudiziaria, la quale è obbligata ad assicurare che tali attività non vengano indebitamente precluse, sospese o ritardate.

Nello specifico, l'art. 6 del decreto in commento reca il regime delle inchieste di sicurezza e prevede che l'inchiesta di sicurezza sulle cause e circostanze tecniche di sinistri e incidenti marittimi sia indipendente nelle finalità rispetto alle indagini di polizia giudiziaria o di altro tipo, condotte parallelamente per determinare eventuali responsabilità dell'evento.

Ciò posto, risulta evidente come l'inchiesta di sicurezza non possa essere oggetto di preclusioni, sospensioni o ritardi a causa delle esigenze derivanti dalla conduzione delle concomitanti attività investigative <sup>(791)</sup>, anche nel caso in cui si svolga nel medesimo contesto operativo dell'inchiesta giudiziaria.

Viene, altresì, introdotto l'obbligo di segretezza in relazione a ogni informazione assunta in occasione e agli effetti dell'inchiesta di sicurezza e, in particolare, con riferimento agli accertamenti su fatti, stati e condizioni <sup>(792)</sup>.

L'organismo investigativo collabora con l'autorità giudiziaria e l'autorità marittima nello svolgimento delle inchieste correlate ai sinistri e incidenti marittimi ed è tenuto ad attivare, a tal fine, ogni procedura diretta a garantire idonee forme di collaborazione <sup>(793)</sup>

---

<sup>(788)</sup> Sempre che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano nello Stato membro.

<sup>(789)</sup> Compresi gli ispettori dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo, i funzionari del servizio guardiacostiero e di ricerca e soccorso, gli operatori del servizio di traffico marittimo, i piloti o altro personale portuale o marittimo.

<sup>(790)</sup> Cfr. Allegato al reg. (UE) 1286/2011 sez. b), § 2.3.

<sup>(791)</sup> A meno che ricorrano prioritarie e inderogabili esigenze correlate alla conduzione delle indagini giudiziarie.

<sup>(792)</sup> Ex art. 6 comma 2 del decreto.

<sup>(793)</sup> La valorizzazione delle procedure di collaborazione tra organismo preposto allo svolgimento dell'inchiesta di sicurezza e autorità giudiziaria accomuna le previsioni di cui al decreto in commento a quanto previsto in materia di inchieste aeronautiche, settore nel quale proprio attraverso lo svolgimento coordinato di attività investigative, soprattutto nella prima fase delle indagini, l'ANSV è posta nella condizione di poter fornire un apporto specialistico qualificato e determinante, di potenziale utilità anche per l'inchiesta penale nel rispetto di quanto previsto dallo stesso art. 3, comma 3, lett. b), d. lg. 66/1999, il quale prevede in capo all'ANSV un obbligo di collaborazione con l'autorità giudiziaria. La raccomandazione Rec. (2000) 19 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 6 ottobre 2000, nell'affermare come lo stesso pubblico ministero debba «*cooperare con i servizi e le istituzioni dello Stato*», costituisce la base da cui partire per ricostruire l'esatto contenuto e le modalità operative di quel rapporto di collaborazione che il decreto legislativo, pur con assoluta vaghezza, impone, portando talvolta, anche in assenza di una cogente e



con dette autorità per rendere reciprocamente disponibili, nel contesto delle rispettive attribuzioni, ogni elemento tecnico di cui si sia a conoscenza, senza pregiudizio alcuno per il buon esito delle rispettive indagini.

Per quanto attiene alla valenza da attribuire ai rapporti conclusivi dell'inchiesta di sicurezza <sup>(794)</sup> nell'ambito di un eventuale procedimento amministrativo ovvero penale, non sono previste disposizioni specifiche, non risultando, così, a loro estensibile la propedeuticità, già ricordata, delle previsioni contenute nel codice della navigazione, le quali conferiscono una forza privilegiata alla relazione di inchiesta formale, documento acquisito in giudizio per volontà della legge <sup>(795)</sup>.

In conclusione, in base a quanto affermato, si ritiene che il d. lg. 165/2011 abbia introdotto nel nostro ordinamento, senza, tuttavia, abrogare la richiamata disciplina contenuta nel codice della navigazione, una terza tipologia di inchiesta marittima, cosiddetta «*di sicurezza*», destinandola espressamente allo svolgimento dell'attività di natura amministrativa a carattere preventivo volta alla tutela della sicurezza, nel rispetto delle richiamate previsioni di natura internazionale e comunitaria.

#### 8. Coordinamento, cooperazione e collaborazione.

Il nuovo decreto di attuazione della normativa comunitaria prevede, inoltre, espresse previsioni in relazione alle ipotesi in cui vi siano altri Stati titolari di interessi rilevanti in relazione alla medesima attività di inchiesta, in particolare per quanto attiene all'individuazione dello Stato titolare della stessa, nonché alle modalità di partecipazione. Infatti, all'art. 8 del d. lg. 165/2011, sono previsti obblighi di cooperazione e collaborazione, con la necessaria determinazione e attivazione di specifiche procedure

---

chiara disposizione normativa, al coordinamento delle indagini attraverso una vera e propria sinergia investigativa, la quale potrà consistere in una serie di procedure di raccordo da avviarsi fin dalla prima fase delle indagini stesse, come l'avviso reciproco o l'accesso coordinato ai reperti ed ai materiali. Tali principi, considerate le problematiche di attuazione dell'obbligo espresso in termini eccessivamente generici (e, quindi, lasciato alla discrezione delle parti) hanno trovato espressa conferma, e maggior dettaglio, nelle previsioni di cui al reg. (UE) n. 996/2010 e, in particolare, nell'art. 12, dedicato al coordinamento delle inchieste (di sicurezza e giudiziarie), in cui viene previsto, in materia di accertamenti tecnici non ripetibili, che l'autorità giudiziaria e l'autorità investigativa per la sicurezza siano obbligate a raggiungere un contemperamento di interessi, il quale trova la sua espressione nella stipula di «*accordi preliminari*» inerenti allo svolgimento delle rispettive attività di indagine. Viene, altresì, statuito che, nel caso in cui l'autorità giudiziaria disponga il sequestro di eventuali prove, l'investigatore incaricato abbia, comunque, accesso immediato e illimitato alle stesse, con conseguente possibilità di utilizzarle e viene, infine, conferita una grande rilevanza anche alla problematica inerente alla protezione delle prove, cui risulta essere dedicato l'art. 13. Nel settore ferroviario la situazione risulta totalmente differente, infatti l'art. 20 del d. lg. 162/2007 prevede espressamente che, sebbene gli investigatori incaricati dell'organismo investigativo (DGIF) rivestano la qualifica di pubblici ufficiali e l'indagine sia condotta in modo indipendente rispetto ad ogni eventuale indagine relativa a procedimenti penali, la loro attività risulta, comunque, subordinata a quella necessaria alla polizia giudiziaria per acquisire la notizia di reato e assicurare le fonti di prova.

<sup>(794)</sup> Ex art. 14 d. lg. 165/2011.

<sup>(795)</sup> Disposizioni che consentivano di poter affermare come il settore marittimo fosse l'unico (a differenza di quelli aeronautico e ferroviario), che disciplinava espressamente con norma di rango primario e in modo così dettagliato (senza rimandare a un generico onere di «*collaborazione*») la disciplina applicabile al rapporto tra inchiesta amministrativa e inchiesta penale, anche con riferimento alle risultanze probatorie, nel tentativo di riuscire a effettuare un contemperamento tra le esigenze correlate allo svolgimento dell'inchiesta tecnica e quelle proprie del procedimento penale, quasi a conferire un ruolo preponderante all'inchiesta marittima rispetto a quella giudiziaria.

finalizzate allo scopo da parte della commissione centrale di indagine, al fine di evitare che vengano avviate più inchieste parallele da parte di diversi Stati membri coinvolti per uno stesso sinistro o incidente marittimo.

Nel caso di inchieste che vedono interessati altri Stati membri, l'organismo investigativo collabora con il suo omologo straniero, anche con riferimento allo scambio e al conferimento di ogni elemento probatorio connesso all'evento, assicurando la massima cooperazione per agevolare l'accesso ad ogni fonte di prova disponibile, anche con riguardo all'audizione di testimoni.

Qualora sulla base della dinamica del sinistro, ovvero in relazione agli interessi coinvolti, sia necessario, in via eccezionale, attivare un'inchiesta parallela presso altro Stato membro, l'organismo investigativo collabora strettamente con gli omologhi organismi, informando la Commissione europea delle ragioni per le quali si è proceduto all'inchiesta parallela.

Nel caso in cui siano coinvolti interessi di altri Stati membri, l'organismo investigativo procedente si pone in relazione con le competenti istituzioni dello Stato interessato attivando le più idonee forme di collaborazione finalizzate all'acquisizione di dati e informazioni utili per le finalità proprie dell'indagine nonché per esigenze di conoscenza dirette dello Stato di bandiera della nave coinvolta ovvero dello Stato sostanzialmente interessato alle relative indagini<sup>(796)</sup>.

L'organismo investigativo può, altresì, richiedere l'assistenza e la collaborazione all'omologo organismo investigativo di uno Stato membro non coinvolto<sup>(797)</sup>.

Trova espressa disciplina anche la problematica inerente alla tutela dei dati personali, per cui l'art. 9 prevede<sup>(798)</sup> il divieto di divulgare, per finalità diverse, atti e documenti relativi all'inchiesta, quali: le prove testimoniali e le altre dichiarazioni, le relazioni e annotazioni raccolte o ricevute dall'organismo investigativo; i documenti da cui risulti l'identità delle persone che hanno testimoniato nell'ambito dell'inchiesta; i dati sensibili che riguardano persone coinvolte nel sinistro o incidente marittimo; i relativi atti e documenti nel corso dell'attività d'inchiesta e fino alla conclusione della stessa, nonché il contenuto delle relazioni non in versione definitiva, in quanto atti sottratti al diritto di accesso di cui all'art. 24 della legge 241/1990 (su di essi deve essere osservato il segreto d'ufficio)<sup>(799)</sup>.

---

<sup>(796)</sup> L'organismo investigativo, nel caso di sinistro ovvero d'incidente che coinvolge un traghetto *ro-ro* o un'unità veloce da passeggeri nelle acque marittime interne o nel mare territoriale ovvero in alto mare, qualora dette unità provengano dal proprio mare territoriale o acque marittime interne, avvia il procedimento d'inchiesta e ne è responsabile, salvo intervenuti accordi da parte dell'Amministrazione con le corrispondenti Autorità straniere di affidamento, in regime di delega, dell'attività investigativa ad altro Stato.

<sup>(797)</sup> Accordandosi preventivamente sulle modalità di rimborso delle spese sostenute dallo stesso nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

<sup>(798)</sup> Fatto salvo il disposto dell'articolo 6 e nel rispetto delle previsioni del d. lg. 196/2003.

<sup>(799)</sup> L'art. 17 del decreto contempla anche un idoneo apparato sanzionatorio, prevedendo quanto segue: «1. Salvo che il fatto non costituisca reato, a chiunque contravvenga ai divieti o non rispetti gli obblighi di riservatezza di cui all'art. 9, comma 1, è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 3.000 euro. 2. Salvo che il fatto non costituisca reato, a chiunque violi gli obblighi di collaborazione di cui all'art. 12 è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 10.000 euro. 3. Salvo che il fatto non costituisca reato, a chiunque contravvenga agli obblighi di protezione delle prove di cui all'art. 13 si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 750 euro a 6.000 euro. 4. Le violazioni previste dai

Per quanto attiene alle deposizioni testimoniali, quelle relative al sinistro o incidente marittimo assunte dagli investigatori dell'organismo tecnico, non possono essere utilizzate per scopi che esulano da quelli perseguiti dalle inchieste di sicurezza e, in ogni caso, il loro trattamento deve avvenire secondo modalità che escludano l'identificazione degli autori al fine di assicurare la riservatezza <sup>(800)</sup>.

L'art. 10 del decreto prevede, altresì, l'instaurazione di un sistema di cooperazione permanente realizzato dall'organismo investigativo, il quale partecipa alla realizzazione di un sistema di cooperazione permanente con i corrispondenti organismi degli altri Stati membri al fine di individuare metodi e procedure diretti a migliorare le attività. A tale scopo la Commissione svolge la necessaria attività di raccordo con le istituzioni dell'Unione europea e con i corrispondenti organismi degli altri Stati membri, in particolare per delineare le migliori procedure e modalità per consentire la condivisione di impianti, di dispositivi e attrezzature per l'indagine tecnica sui relitti e sull'attrezzatura delle navi o su altri oggetti rilevanti ai fini dell'inchiesta di sicurezza <sup>(801)</sup>.

Sempre in relazione ai rapporti con i Paesi terzi titolari di interessi rilevanti, all'art. 11 è previsto un obbligo di cooperazione che vede la possibilità degli stessi di essere ammessi, previo accordo, in qualsiasi fase del procedimento, a partecipare all'inchiesta condotta.

Si precisa, altresì, come la cooperazione dell'organismo investigativo in un'inchiesta di sicurezza svolta da un Paese terzo, titolare di interessi rilevanti, lasci impregiudicato l'obbligo di svolgere l'inchiesta di sicurezza e di redigere il relativo rapporto in base alle previsioni del decreto in commento. Nel caso in cui un Paese terzo, titolare di interessi rilevanti, stia conducendo un'inchiesta di sicurezza che coinvolge unità ovvero interessi nazionali, l'organismo investigativo può decidere di non condurre un'inchiesta di sicurezza parallela, a condizione che l'inchiesta di sicurezza condotta dal Paese terzo sia conforme al codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi.

Il d. lg. 165/2011 prevede, altresì, ulteriori obblighi di collaborazione, l'art. 12 impone, infatti, agli armatori e comandanti di unità navali, comprese quelle di bandiera estera, di non intralciare e di collaborare con gli investigatori durante l'attività d'indagine,

---

*commi 1, 2 e 3 sono accertate dall'organismo investigativo e le sanzioni irrogate dallo stesso organismo in conformità a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689».*

<sup>(800)</sup> Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, in casi eccezionali e con provvedimento motivato, può derogare in tutto o in parte dai vincoli di riservatezza stabiliti nel comma 1 dell'art. 9, qualora la divulgazione si renda necessaria per l'attuazione di un interesse pubblico dello Stato ritenuto prevalente rispetto alle finalità proprie del decreto.

<sup>(801)</sup> Nonché le attività inerenti a: estrazione e valutazione delle informazioni contenute nei VDR e in altri dispositivi elettronici; cooperazione tecnica o scambio di conoscenze tecniche per l'esecuzione di compiti specifici; acquisizione e condivisione di informazioni utili per analizzare i dati relativi ai sinistri ed elaborare opportune raccomandazioni in materia di sicurezza a livello comunitario; redazione di principi comuni per monitorare l'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza e per adeguare i metodi di indagine al progresso tecnico e scientifico; fissazione di norme sulla riservatezza applicabili ai fini della condivisione, nel rispetto delle norme nazionali, delle prove testimoniali e del trattamento dei dati e dei, anche in relazione con i Paesi terzi; organizzazione, ove opportuno, di attività di formazione utili per gli inquirenti; promozione della cooperazione con gli organi inquirenti di Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali incaricate delle inchieste sugli incidenti marittimi nei settori disciplinati dal presente decreto; fornitura di tutte le informazioni pertinenti agli organi inquirenti che conducono le inchieste di sicurezza; uso adeguato degli avvisi urgenti di cui all'art. 15 comma 2.

di rendere disponibile qualunque fonte di potenziale prova, nonché di favorire l'accesso a qualunque locale della nave e al relativo armamento. Il medesimo obbligo grava in capo agli interessati a qualunque titolo alla nave, al carico o al viaggio; al cantiere navale che ha costruito la nave; alle imprese che hanno realizzato o partecipato all'armamento della nave; ai componenti l'equipaggio e gli eventuali passeggeri; a qualunque altro soggetto che, a giudizio dell'investigatore, possa essere in possesso di informazioni utili all'inchiesta.

Grande importanza viene assunta anche dalla protezione delle prove, per cui il comandante della nave, l'equipaggio e gli altri soggetti di cui all'art. 12 comma 2, nonché chiunque sia venuto a contatto con fonti di prova rilevanti ai fini dell'individuazione delle cause dell'evento, hanno l'obbligo, per quanto possibile secondo l'ordinaria diligenza, di: preservare le informazioni provenienti da carte nautiche, libri di bordo, registrazioni elettroniche, magnetiche e cassette video nonché le informazioni provenienti dai VDR e da altri apparecchi elettronici, riguardanti il periodo precedente, concomitante e successivo all'evento; impedire che tali informazioni siano cancellate o, comunque, alterate; prevenire l'alterazione di qualsiasi altra dotazione, attrezzatura, dispositivo o di locali della nave rilevanti ai fini dell'inchiesta; agire tempestivamente per raccogliere e conservare gli elementi di prova o favorire la raccolta e la conservazione degli elementi di prova da parte dell'investigatore.

L'Autorità marittima o consolare di cui all'art. 578 c. nav. <sup>(802)</sup>, quando abbia notizia di un sinistro o incidente marittimo o valuti che sussistono ragionevoli motivi per ritenere che una nave sia perduta o scomparsa, ne dà immediato avviso all'organismo investigativo, adottando i provvedimenti necessari al fine di impedire la dispersione degli elementi utili per gli ulteriori accertamenti.

Con riferimento agli atti conclusivi dell'inchiesta, risulta necessario riferirsi all'art. 14, il quale prevede come le inchieste diano luogo alla pubblicazione di un rapporto <sup>(803)</sup>.

L'organismo investigativo pubblica i rapporti di cui al comma 1, comprese le relative conclusioni e le raccomandazioni a fini preventivi e, nel caso in cui non sia possibile redigere il rapporto finale entro tale termine, pubblica un rapporto provvisorio, entro dodici mesi dalla data del sinistro <sup>(804)</sup>.

Altra tipologia di atto conclusivo è la raccomandazione in materia di sicurezza, per cui l'organismo investigativo trasmette le proprie raccomandazioni di sicurezza al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti affinché lo stesso adotti i provvedimenti necessari a garantire l'osservanza delle citate raccomandazioni, ivi compresa l'emanazione di avvisi urgenti.

Infatti, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti viene attribuita la facoltà di emettere un avviso urgente destinato ai soggetti nazionali interessati. L'organismo

---

<sup>(802)</sup> Copia del verbale di cui all'art. 578 c. nav. è trasmessa all'organismo investigativo quanto prima e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla notizia del sinistro o dell'incidente marittimo.

<sup>(803)</sup> Redatto secondo un modello conforme all'allegato I del presente decreto. Nel caso di inchieste che non riguardano sinistri marittimi molto gravi o, secondo il caso, gravi e i cui risultati potenzialmente non incidono sulle finalità di prevenzione di cui al comma 2 dell'art. 1, l'organismo investigativo procede, previa valutazione dei presupposti, alla pubblicazione di un rapporto semplificato.

<sup>(804)</sup> L'organismo investigativo invia alla Commissione europea una copia del rapporto finale ovvero di quello provvisorio o semplificato.

investigativo informa tempestivamente la Commissione europea della necessità di emettere un avviso urgente qualora ritenga necessaria, in qualsiasi fase dell'inchiesta, l'adozione di misure urgenti a livello comunitario, al fine di prevenire il rischio di ulteriori sinistri (cfr. art. 15).

L'evoluzione normativa da ultimo esaminata, la quale trae le sue origini, come detto, dall'attuazione nell'ordinamento interno della normativa di origine comunitaria, nello specifico alla dir. 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(805)</sup>, ha comportato l'uniformazione del settore marittimo a quanto previsto con riferimento agli altri due ambiti del diritto dei trasporti, con conseguente introduzione della separazione formale tra amministrazione della navigazione e soggetto chiamato ad effettuare le inchieste.

Da ciò deriva la necessità di adeguare il nostro ordinamento, atteso che sino ad ora l'autorità marittima oggi investita dei compiti ispettivi non può certo dirsi estranea alla gestione della sicurezza in mare.

L'istituzione di un organismo diverso, ovvero, nel caso di specie, di un organismo già esistente, ma a cui attribuire funzioni diverse, comporta come logica conseguenza l'esigenza di ripensare il rapporto tra l'organo cui abbiano delegato l'inchiesta di sicurezza e le autorità responsabili dell'inchiesta giudiziaria, problematica che, allo stato, prevede una non meglio precisata «*collaborazione*» con l'autorità giudiziaria, la quale dovrebbe assicurare che le attività di inchiesta non siano indebitamente precluse, sospese o ritardate<sup>(806)</sup>.

## 9. Conclusioni.

L'evoluzione normativa delle inchieste di sicurezza marittime ha tratto le sue origini, come detto, dall'attuazione nell'ordinamento interno della normativa di derivazione comunitaria, determinando, così, l'introduzione di una netta ed effettiva separazione tra l'inchiesta tecnica, di carattere amministrativo e con funzione preventiva, e gli ordinari procedimenti di natura giudiziaria.

L'adeguamento del nostro ordinamento al ricordato apparato normativo ha determinato, altresì, il raggiungimento di un maggior grado di congruenza tra le disposizioni interne e le previsioni contenute nella risoluzione A. 849(20) con cui è stato adottato dall'IMO il codice per l'investigazione sui sinistri e incidenti marittimi, nell'intento di conferire un comune approccio alla conduzione delle indagini e a promuovere la cooperazione tra gli Stati<sup>(807)</sup>.

L'instaurazione di prassi cooperative nell'ambito di un approccio comune nella tutela della sicurezza della navigazione ha consentito di individuare dei possibili interventi migliorativi nel settore, i quali sono culminati nell'instaurazione di una tipologia di indagine, condotta da personale appositamente formato e indipendente dai soggetti preposti

---

<sup>(805)</sup> Per l'attuazione della direttiva (la quale è stata trattata al capitolo III, sezione I, § 7 del presente elaborato) era stato fissato il termine di attuazione del 17 giugno 2011.

<sup>(806)</sup> Tale soluzione richiama quanto previsto nel d. lg. 66/1999 con riferimento alle inchieste aeronautiche (il quale è stato, tuttavia, recentemente innovato dal reg. (CE) n. 996/2010).

<sup>(807)</sup> Il sistema normativo che introduce l'obbligo delle inchieste ai fini migliorativi delle norme in materia di sicurezza della navigazione è composto dalle seguenti norme: Regola I/21 SOLAS artt. 8 e 12, MARPOL art. 23 LL, art. 2 (g) ILO 147.



allo svolgimento dei procedimenti di natura giudiziaria, nel rispetto dell'obiettivo finale del codice che consiste nell'identificazione delle cause e delle circostanze che hanno provocato un incidente al fine di evitare il ripetersi di eventi sfavorevoli.

L'attribuzione di uno scopo prettamente tecnico a tale tipologia di inchiesta determina la necessità di conferirle il carattere di separatezza e indipendenza da ogni altro procedimento investigativo di natura giudiziaria svolto contestualmente in relazione al medesimo evento.

Risulta, tuttavia, necessario evidenziare come il nostro ordinamento si sia adeguato alla disciplina comunitaria prevista in materia di inchieste marittime disattendendo le principali aspettative manifestate dalla dottrina<sup>(808)</sup>.

L'analisi delle evoluzioni normative intervenute sulle inchieste tecniche in altri settori del diritto dei trasporti (inchieste aeronautiche e ferroviarie) avrebbero, infatti, suggerito la necessità di interventi di natura modificativa della previgente disciplina, e, nello specifico, la novella della parte I del codice della navigazione con l'abrogazione dell'intera disciplina delle inchieste marittime attualmente contenuta nel libro IV.

Per quanto attiene, poi, all'identificazione degli organismi preposti allo svolgimento dell'inchiesta si sarebbe, altresì, potuto ipotizzare la costituzione di un'agenzia indipendente preposta allo svolgimento dell'attività, con la conseguente affermazione della completa autonomia dell'inchiesta tecnica rispetto ai procedimenti di accertamento giudiziari.

Venendo, ora, alle innovazioni apportate dal d. lg. 165/2011 è necessario evidenziare come, sebbene abbiano determinato il rispetto del principio di separatezza tra finalità preventiva e finalità punitiva, non abbiano di fatto conferito un'espressa soluzione alla problematica inerente alla tutela della tempestività nella conduzione dell'inchiesta di sicurezza e alle conseguenti problematiche inerenti al rapporto tra procedimento amministrativo di carattere preventivo e contestuale procedimento penale qualora l'evento oggetto di indagine integri una fattispecie di reato.

L'istituzione, come nel caso di specie, di un organismo diverso, o meglio di un organismo già esistente, a cui attribuire funzioni specifiche, innovando rispetto al passato e incidendo anche sulla sua struttura, comporta, come logica conseguenza, l'esigenza di ripensare il rapporto tra l'organo cui sia stata delegata l'attività di inchiesta di sicurezza e le autorità responsabili dell'inchiesta giudiziaria.

Allo stato tale problematica viene affrontata mediante la previsione di un generale obbligo di «*collaborazione*» con l'autorità giudiziaria, precisazione con la quale si riterrebbe di aver assicurato che le attività di inchiesta non vengano indebitamente precluse, sospese o ritardate<sup>(809)</sup>.

---

<sup>(808)</sup> Orientamento chiaramente affermato nella Giornata di studio «*Il nuovo regime delle inchieste marittime e le relative problematiche giuridiche*», Modena, 28 marzo 2008, in *Dir. trasp.* II, 2008, 547-552.

<sup>(809)</sup> Tale soluzione richiama quanto previsto nel d. lg. 66/1999 con riferimento alle inchieste aeronautiche, da cui risulta possibile effettuare, in chiave critica e per similitudine, un ragionamento nei termini di seguito esposti. Dalla lettura dell'art. 9, comma 3, del ricordato decreto si evince come l'ANSV debba porre in essere ogni procedura diretta a garantire la collaborazione, nell'ambito delle rispettive competenze, con l'autorità giudiziaria e con le altre autorità interessate, al fine di assicurare lo svolgimento dell'inchiesta tecnica secondo le modalità di cui all'art. 10. Tuttavia, nella prassi, il fatto che l'inchiesta tecnica e l'inchiesta penale

Il testo normativo e, nello specifico, l'art. 6 del decreto in commento, non reca disposizioni di dettaglio, limitandosi a prevedere che l'inchiesta di sicurezza sulle cause e circostanze tecniche di sinistri e incidenti marittimi sia indipendente nelle finalità rispetto alle indagini di polizia giudiziaria o di altro tipo, condotte parallelamente per determinare eventuali responsabilità dell'evento. Neppure le previsioni contenute nel reg. (UE) n. 1298/2011, da ultimo approvato, recano delle ulteriori determinazioni sul punto, come già evidenziato nel corso della trattazione.

Si ritiene, altresì, che il settore marittimo, in considerazione della possibile compresenza di tre tipologie di inchieste tecniche, ossia quelle disciplinate dal codice della navigazione (sommaria e formale), nonché quella disciplinata dal d. lg. 165/2011 (inchiesta di sicurezza), possa essere caratterizzato da profili di criticità derivanti anche dalla problematica inerente al contemperamento degli interessi relativi a tali differenti tipologie di procedimenti di natura amministrativa e carattere preventivo. Anche con riferimento a questo aspetto è necessario evidenziare come non sussista alcuna disposizione espressa, se non quella diretta a garantire il medesimo grado di celerità all'inchiesta svolta ai sensi del d. lg. 165/2011 rispetto all'inchiesta avente ad oggetto un sinistro molto grave<sup>(810)</sup>.

Risulta evidente come le soluzioni adottate negli altri settori del diritto dei trasporti, le quali prevedono specifiche disposizioni dirette a disciplinare le inchieste tecniche di natura amministrativa e carattere preventivo, con conseguente abrogazione della previgente normativa, siano difficilmente percorribili nel settore marittimo, in considerazione della sua particolarità<sup>(811)</sup>. Emerge, infatti, la necessità di preservare la previgente normativa recante la disciplina delle inchieste sommaria e formale, nonché gli altri istituti contemplati dal codice della navigazione.

Si ritiene, pertanto, che l'intervento che si auspica possa essere effettuato in chiave migliorativa dell'attuale disciplina sia quello diretto a prevedere chiaramente ed espressamente le modalità di svolgimento delle tre tipologie di inchiesta, disciplinando anche gli aspetti riferiti alle potenziali interferenze tra le diverse fattispecie nel caso in cui vengano svolte nello stesso arco temporale di riferimento. Sarebbe, altresì, necessario che venga chiarito il rapporto tra lo svolgimento dell'inchiesta di sicurezza e le attività di

---

coesistono cronologicamente e debbono formarsi sulla base dei medesimi riscontri di tipo materiale, nonché la necessità di rispettare la previsione di cui all'art. 10, comma 2, d. lg. 66/1999 (e, in particolare, sulle contraddittorie formule «*salvo quanto previsto dall'art. 348 c.p.p.*» e «*sentito il pubblico ministero*») hanno determinato un limite all'operatività dell'ANSV imposto dalla preponderanza assunta dalla finalità punitiva rispetto a quella preventiva. Aspetto problematico, il quale è stato, tuttavia, recentemente risolto mediante le dettagliate previsioni di cui al reg. (CE) n. 996/2010, che ha statuito espressamente e dettagliatamente modalità e tempistiche delle forme di coordinamento tra inchiesta tecnica e procedimento giudiziario (cfr. artt. 12, 13, 14). Ciò posto, considerato il fatto che la previsione di cui all'art. 5, comma 3, d. lg. 165/2011 parla genericamente di *collaborazione* con l'autorità giudiziaria, senza specificarne contenuti e modalità tali da valorizzare l'importanza assunta dall'inchiesta tecnica nella fase dell'assunzione probatoria (e la stessa scelta viene confermata dal reg. (UE) n. 1286/2011), risulta spontaneo chiedersi se, nella pratica, si possa ritenere pacificamente garantito l'incondizionato e tempestivo accesso a tutti gli elementi necessari allo svolgimento dell'inchiesta tecnica, ovvero se il tenore alto della norma in commento possa condurre a problematiche simili a quelle che si sono riscontrate nel settore aeronautico.

<sup>(810)</sup> In base alla previsione contenuta nell'Allegato al reg. (UE) n. 1286/2011 sez. b), § 2.3.

<sup>(811)</sup> Cfr. quanto esposto ai §§ dall'1 al 5 della presente trattazione.

indagine di natura giudiziaria afferenti all'avvenuta instaurazione di procedimenti penali riferiti al medesimo evento <sup>(812)</sup>.

In conclusione, ferma restando la ricostruzione normativa effettuata, si evidenzia come, trattandosi di un settore innovato da un intervento normativo di recente emanazione, non si possa prescindere dai futuri riscontri applicativi che la traduzione delle richiamate norme nella pratica potrà offrire.

Risulta, tuttavia, auspicabile che, nelle fattispecie concrete, venga tenuta presente la necessità di conferire una giusta valorizzazione alla fondamentale importanza svolta dall'attività investigativa nella tutela della sicurezza, in considerazione del fatto che l'analisi condotta in tale sede è diretta a offrire le possibili spiegazioni ovvero delle ricostruzioni basate su risultanze tecniche relativamente alla causa e alla probabile concatenazione di eventi che hanno portato all'evento accidentale. L'attività di inchiesta tecnica è, infatti, essenziale in considerazione del suo scopo, costituito dalla formulazione di un giudizio conclusivo su che cosa debba essere fatto per evitare il ripetersi di analoghi eventi sfavorevoli, nell'intento di generare, in tal modo, la prevenzione degli incidenti.

## Sezione II: *Inchieste aeronautiche.*

### 1. Le inchieste aeronautiche ante d. lg. 66/1999 (cenni).

Una prima disciplina in materia di inchieste aeronautiche <sup>(813)</sup> si rinviene nel regolamento della navigazione aerea, il r.d. 356/1925 e, in particolare, agli artt. 273 - 278 *ter*, successivamente abrogati dal d. lg. 66/1999 <sup>(814)</sup>, disposizioni applicabili solo ai sinistri verificatisi lontano dagli aeroporti o dalle navi militari.

L'attività di inchiesta assumeva un ruolo subordinato rispetto alle preliminari indagini condotte dall'autorità preposta allo svolgimento delle funzioni di polizia, venendo, così, affidata all'autorità aeronautica più vicina al luogo del sinistro solo in un momento successivo.

Per quanto attiene ai profili di competenza, qualora si trattasse di incidenti verificatisi fuori dall'ambito aeroportuale, le indagini venivano condotte dal personale della «*sezione costruzioni aeronautiche*» o dall'autorità aeronautica più prossima al luogo del sinistro. Nel caso in cui gli incidenti fossero occorsi negli scali spettava al personale aeronautico in servizio presso l'aerodromo, mentre per quelli verificatisi a bordo di navi militari la potestà di inchiesta spettava al personale della Marina Militare.

---

<sup>(812)</sup> Magari prendendo a riferimento la tipologia di soluzioni da ultimo individuate nella disciplina delle inchieste tecniche aeronautiche. Cfr. quanto riportato in sintesi al § 8 del presente scritto con riferimento al reg. (UE) n. 996/2010.

<sup>(813)</sup> Per una completa trattazione della disciplina delle inchieste tecniche aeronautiche, cui si riferisce espressamente anche la presente trattazione, si rinvia a: F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005, 301 - 344; B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; L. TULLIO, *La normativa regolamentare dell'aviazione civile*, in B. FRANCHI (a cura di), *Cinquant'anni di codice della navigazione*, Roma, 1993.

<sup>(814)</sup> In G.U. n. 67 del 22 marzo 1999.

Successivamente all'entrata in vigore del codice della navigazione, la materia venne disciplinata dagli artt. 826 - 832 c. nav. e furono previste due tipologie di indagine, quella sommaria e quella tecnico-formale.

L'originaria formulazione dell'art. 826 c. nav. poneva in capo al direttore dell'aeroporto l'obbligo, nel caso in cui avesse avuto notizia di un incidente aeronautico accaduto nella circoscrizione di sua competenza, di svolgere l'inchiesta sommaria, nonché di dare comunicazione dell'accaduto all'autorità giudiziaria, procedendo, se necessario, in accordo con l'autorità di pubblica sicurezza in presenza di una fattispecie di reato o di un sospetto di reato.

Qualora si fosse verificato un incidente in mare, la competenza a redigere la relazione non spettava all'autorità aeronautica, ma a quella marittima, la quale provvedeva al soccorso delle persone e delle cose, nonché agli accertamenti opportuni e inviava copia della stessa relazione alla più vicina direzione di aeroporto (*ex art.* 830 c. nav.), realizzando, così, un concorso nell'inchiesta di autorità appartenenti a diverse amministrazioni per il raggiungimento di uno stesso fine <sup>(815)</sup>.

In caso di scomparsa di aeromobile, trattandosi di inchiesta formale obbligatoria, il Ministro dei trasporti disponeva, invece, che si procedesse direttamente all'inchiesta tecnica formale (art. 831 c. nav.).

Se si trattava di incidenti occorsi ad aeromobili stranieri in Italia, il Ministro dei trasporti ne dava comunicazione al Ministero per gli affari esteri <sup>(816)</sup>. Qualora si fosse verificato un incidente ad aeromobili italiani in territorio estero, la competenza sarebbe spettata all'autorità consolare italiana della circoscrizione consolare in cui si era verificato l'incidente, che informava il Ministero dei trasporti e trasmetteva gli atti dell'inchiesta sommaria alla commissione tecnica d'inchiesta.

Dopo aver ultimato l'inchiesta sommaria, che si concludeva con una relazione <sup>(817)</sup>, il direttore di aeroporto trasmetteva gli atti al Ministero dei trasporti, quale soggetto preposto a decidere in merito alla necessità di condurre anche l'inchiesta tecnica formale. Qualora, poi, avesse ritenuto sussistere i presupposti per procedere all'indagine di secondo grado, il Ministero doveva nominare una commissione tecnico-formale designata secondo i criteri fissati da un regolamento della navigazione aerea, che non ha mai visto la luce, inducendo autorevole dottrina <sup>(818)</sup> ad interrogarsi sull'applicabilità dell'art. 827 c. nav.

## 2. L'istituzione dell'ANSV.

---

<sup>(815)</sup> La competenza dell'una non escludeva quella dell'altra, sebbene fosse prevalente l'inchiesta dell'autorità marittima.

<sup>(816)</sup> In tale ipotesi il direttore di aeroporto e la commissione inquirente avevano la facoltà di procedere all'interrogatorio dei componenti dell'equipaggio e dei passeggeri (*ex art.* 823 c. nav.).

<sup>(817)</sup> La relazione reca l'indicazione delle operazioni compiute e dei risultati raggiunti.

<sup>(818)</sup> Cfr. L. TULLIO, *La normativa regolamentare dell'aviazione civile*, in B. FRANCHI, (a cura di), *Cinquant'anni di codice della navigazione*, cit.

La dir. 1994/56/CE è stata attuata nel nostro ordinamento mediante il d. lg. 66/1999, che ha riformato l'intero titolo VIII del libro I della parte II del codice della navigazione (artt. 826-832) <sup>(819)</sup>.

L'aspetto principale è dato dall'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV), organismo permanente e indipendente cui viene attribuito il compito di investigare sugli incidenti e inconvenienti aeronautici <sup>(820)</sup>.

L'innovato art. 826 c. nav. <sup>(821)</sup> pone in capo all'ANSV l'obbligo di condurre l'inchiesta tecnica con riferimento ad ogni incidente aereo o inconveniente grave accaduto nel territorio dello Stato <sup>(822)</sup>. Nel caso in cui il sinistro sia, invece, avvenuto fuori dall'ambito nazionale ad aeromobili <sup>(823)</sup> immatricolati in Italia o esercito da una

---

<sup>(819)</sup> Per quanto attiene al lungo processo che ha portato all'attuazione delle disposizioni di natura comunitaria si rinvia alla completa trattazione svolta da F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005 e B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

<sup>(820)</sup> Tutto ciò rappresenta una svolta rilevante nell'evoluzione normativa della sicurezza del volo, intesa come sinonimo di prevenzione, consentendo la valorizzazione dell'obiettivo finale dell'inchiesta intesa come strumento per la formulazione di proposte e raccomandazioni finalizzate all'adozione di provvedimenti idonei a garantire la sicurezza della navigazione aerea da parte delle autorità aeronautiche competenti.

<sup>(821)</sup> Art. 826 c. nav. *Inchiesta tecnica*. «1. L'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo conduce l'inchiesta tecnica su ogni incidente aereo e su ogni inconveniente grave accaduto nel territorio italiano. 2. Qualora non sia effettuata da altro Stato, l'Agenzia svolge l'inchiesta tecnica su incidenti e inconvenienti gravi accorsi fuori dal territorio italiano ad aeromobili immatricolati in Italia o eserciti da una compagnia che ha sede legale in Italia».

<sup>(822)</sup> Non prevedendo più l'inchiesta sommaria del direttore di aeroporto.

<sup>(823)</sup> La nozione di aeromobile che soggiace alla disciplina del d. lg. 66/1999 e, nello specifico, quella cui si riferisce l'art. 3 nello statuire che l'inchiesta tecnica deve riguardare un incidente o inconveniente grave occorso ad un aeromobile, risulta essere corrispondente a quella di cui all'art. 743 c. nav., comprendendo così, ogni mezzo idoneo al trasporto per aria di persone e di cose da un luogo ad un altro. Alla luce della legge 106/1985, gli apparecchi per il volo sportivo e da diporto non venivano considerati aeromobili ai sensi dell'art. 743 c. nav. (si evidenziava, infatti, la differenza relativa alla destinazione del mezzo e alle loro peculiari caratteristiche tecniche), per cui non si riteneva fossero soggetti al potere d'inchiesta dell'ANSV, sebbene il monitoraggio degli incidenti occorsi a tali apparecchi rientrasse nelle competenze secondarie dell'organismo stesso. Il nuovo codice della navigazione, come modificato dall'art. 8 d. lg. 151/2006, ha classificato i mezzi del volo da diporto o sportivo come aeromobili escludendoli dall'applicazione del libro primo della parte seconda del codice della navigazione stesso. Con riferimento all'inclusione di tutti gli apparecchi di volo da diporto o sportivo nell'applicazione del codice della navigazione, la dottrina ha, quasi concordemente, espresso come non abbia alcun senso considerare aeromobili i deltaplani e i parapendii e come gli apparecchi VDS senza motore siano stati fatti confluire nell'applicabilità di tale disciplina per una leggerezza del legislatore, così in occasione del Convegno «*Il volo da diporto o sportivo dopo la riforma del codice della navigazione*» tenutosi a Modena il 10 novembre 2006. Cfr. R. LOBIANCO, *Tavola rotonda «Il volo da diporto o sportivo dopo la riforma del codice della navigazione» (Modena il 10 novembre 2006)*, in *Dir. trasp.* 2007, 213 ss.; R. LOBIANCO, *VDS e codice della navigazione: applicabilità da verificare caso per caso*, in *Air Press* 45/2006, 1796. In senso contrario: A. MIGNONE – P. D'AMATO, *Le assicurazioni nel volo da diporto o sportivo*, in *Nuovi profili di responsabilità e di assicurazione nel diritto aeronautico* (a cura di L. TULLIO), Napoli, 1009, 333 ss. In relazione all'inapplicabilità della disciplina sulle inchieste tecniche aeronautiche, la quale è disciplinata proprio nel libro I della parte II, c. nav. cfr. L. TROVÒ, *La natura giuridica e la disciplina normativa degli apparecchi per il volo da diporto o sportivo*, in *Dir. trasp.* 3/2010, 619 ss. Ciò posto, il volo da diporto o sportivo rimane estraneo anche all'ambito delle inchieste tecniche svolte dall'ANSV, infatti né la riforma del codice della navigazione, né il nuovo regolamento attuativo della legge 106/1985, d.P.R. 133/2010, hanno inciso sotto tale profilo rispetto a quanto statuito dal d. lg. 66/1999. Considerate le caratteristiche tecniche di molti velivoli VDS (in particolare con riferimento ai velivoli a motore), e considerato il fatto che tali mezzi sono stati di fatto equiparati agli aeromobili, oltre al fatto che gli apparecchi avanzati possono fruire dei medesimi servizi ATS (*air traffic service*) forniti agli apparecchi tradizionali, sorge spontaneo interrogarsi se non sarebbe auspicabile un'estensione dei poteri



compagnia avente la sua sede legale nel nostro Paese, l'Agenzia svolge l'inchiesta solo nel caso in cui non vi abbia provveduto lo Stato estero.

In base alle nuove disposizioni l'obbligo di espletare l'inchiesta tecnica è posto in capo all'ANSV, che è tenuta a svolgere la sua attività «*in conformità con quanto previsto dall'Allegato 13*»<sup>(824)</sup>.

Con riferimento all'ambito di applicazione spaziale, la disciplina si riferisce esclusivamente agli incidenti aeronautici e agli inconvenienti gravi verificatisi nel territorio italiano (art. 826 c. nav.)<sup>(825)</sup>, infatti l'Agenzia svolge in via eccezionale attività investigativa su incidenti o inconvenienti gravi occorsi all'estero, ossia quando l'inchiesta stessa non sia stata effettuata da un altro Stato e gli aeromobili coinvolti nel sinistro siano immatricolati in Italia oppure nel caso in cui l'esercente abbia la sede nel nostro Paese<sup>(826)</sup>.

Analizzando, ora, la struttura dell'ANSV si evince come l'ente sia dotato dei seguenti organi: presidente, collegio (composto da tre membri) e collegio dei revisori dei conti (art. 2 d.P.R. 189/2010)<sup>(827)</sup>.

Il presidente (*ex art. 3 d.P.R. 189/2010*) sovrintende l'attività dell'organismo, è preposto a svolgere le funzioni di controllo e coordinamento dell'attività investigativa, anche mediante la designazione dell'investigatore incaricato e, nel caso di inchieste tecniche condotte da Stati stranieri, del rappresentante accreditato. È, altresì, soggetto cui viene attribuito l'esercizio dei poteri di delega e può concludere le convenzioni in base a quanto stabilito dall'art. 9, comma 4, lett. c), d. lg. 66/1999<sup>(828)</sup>, può accettare la delega da

---

dell'Agenzia che comprendesse anche gli apparecchi per il volo da diporto o sportivo. A tale proposito viene, tuttavia, osservato come lo svolgimento di inchieste tecniche sarebbe di difficile attuazione anche in considerazione del già notevole carico di competenze poste in capo all'ANSV. Cfr. B. FRANCHI, *La nuova disciplina del volo da diporto o sportivo dopo la riforma del codice della navigazione*, in *Resp. civ. prev.* 2007, 6 ss. Per quanto attiene alle altre tipologie, vengono esclusi dall'art. 3 del decreto gli apparecchi di Stato (pubblici), per i quali è competente il Ministero della difesa, intendendosi per «*aeromobili di Stato*» quelli di proprietà dello Stato, destinati alla polizia, alla dogana, al Corpo Nazionale dei vigili del fuoco, alla posta o altro servizio statale ai sensi dell'art. 744 c. nav. Per i mezzi militari non viene richiesto alcun requisito, mentre per quelli di polizia, dogana, del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco, della posta o adibiti ad altro servizio pubblico si richiedono i requisiti dell'appartenenza in proprietà allo Stato e della destinazione «*esclusiva*» ad un servizio di interesse pubblico.

<sup>(824)</sup> Art. 827 c. nav. *Norme di riferimento*. «*Nell'espletamento della inchiesta tecnica di cui all'art. 826, l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo procede in conformità con quanto previsto dall'Allegato 13 alla Convenzione relativa all'Aviazione Civile Internazionale, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, approvata e resa esecutiva con decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616, ratificato con legge 17 aprile 1956, n. 561*».

<sup>(825)</sup> Intendendo, per territorio nazionale: la terraferma (e le acque interne); il mare territoriale (fascia di mare adiacente al territorio ed equiparata ad esso); lo spazio atmosferico sovrastante sia la terraferma che il mare territoriale sottoposto alla sovranità dello Stato italiano. Tale principio (contenuto nell'art. 3 c. nav., ma già riconosciuto dalla legge 2207/1923) è conforme a una consolidata prassi di diritto internazionale, sancita da diversi accordi internazionali: le Convenzioni dell'aviazione civile internazionale di Parigi del 1919 e di Chicago del 1944, nonché della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua del 1958.

<sup>(826)</sup> Mentre per gli incidenti verificatisi nel territorio nazionale si prescinde dal criterio della nazionalità dell'aeromobile ai fini dell'inchiesta, questo costituisce uno dei presupposti per l'applicazione della disciplina in oggetto qualora l'incidente sia occorso all'estero.

<sup>(827)</sup> La struttura dell'agenzia trovava la sua disciplina nel d. lg. 66/1999, recentemente innovato dal d.P.R. 189/2010, il quale ha previsto l'abrogazione degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, comma 1.

<sup>(828)</sup> Tali convenzioni prevedono la possibilità di delegare lo svolgimento dell'inchiesta ai corrispondenti organismi degli altri Stati membri dell'Unione europea.

parte di uno Stato straniero allo svolgimento di una inchiesta tecnica, mantiene i rapporti con l'autorità giudiziaria e con le altre autorità nazionali e straniere.

In relazione all'attività di inchiesta emerge la peculiarità dell'ultimo comma dell'art. 5 del d.P.R., che mette in correlazione lo stato giuridico del presidente e quello degli investigatori di cui all'art. 10 d. lg. 66/1999, ponendo in capo al legale rappresentante dell'ANSV, nell'esercizio delle proprie funzioni, il diritto di accedere al luogo del sinistro, agli aeromobili civili, ai registratori di volo e a qualsiasi informazione utile, richiedere accertamenti e analisi su persone o cose aventi attinenza con gli eventi oggetto di indagine, procedere all'audizione di persone informate sui fatti<sup>(829)</sup>. Tale previsione attribuisce al presidente dell'ANSV<sup>(830)</sup> la qualifica di organo operativo e non meramente rappresentativo<sup>(831)</sup>, anche in ragione del suo ruolo di presidente del collegio, entità preposta a deliberare gli atti conclusivi dell'attività di inchiesta tecnica predisposti dagli investigatori incaricati.

Il d.P.R. 189/2010 ha innovato il d. lg. 66/1999 prevedendo la figura del direttore generale dell'ANSV<sup>(832)</sup>, nominato dal presidente previa delibera del collegio (ai sensi dell'art. 4), cui viene attribuita la funzione di capo degli uffici dell'Agenzia, con potere di intervento, senza diritto di voto, alle riunioni del collegio, e con potere di proposta in relazione all'adozione dei provvedimenti che ritenga necessari. Al direttore generale vengono, inoltre, attribuite le funzioni di controllo sull'esecuzione delle delibere nel rispetto delle direttive del collegio, di formulazione di proposte e pareri al presidente e al collegio, di coordinamento dell'attività degli uffici, esercizio dei poteri di spesa, direzione, controllo e coordinamento dell'attività dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere di sostituzione, nonché di esecuzione, degli specifici compiti stabiliti dal collegio<sup>(833)</sup>.

Al collegio vengono attribuite funzioni decisionali, tra le quali assume un ruolo preponderante quella di indirizzo, che consiste nel determinare le linee programmatiche per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Agenzia e, in primo luogo, per l'esercizio dell'attività d'inchiesta. Al medesimo organo vengono, altresì, assegnati specifici poteri decisionali come l'approvazione dei bilanci e l'assunzione delle delibere sui *«regolamenti concernenti l'organizzazione interna ed il funzionamento»*. Inoltre il collegio delibera gli atti conclusivi, ossia le relazioni e i rapporti redatti dagli investigatori, assumendo, così, la responsabilità del contenuto degli stessi<sup>(834)</sup>, potendo tuttavia richiedere un'integrazione

---

<sup>(829)</sup> Per quanto attiene a tale aspetto, è da ultimo intervenuto l'art. 2 del reg. (UE) n. 996/2010, ampliando l'oggetto dell'inchiesta tecnica nel senso già espresso al capitolo I § 6 e al capitolo II, sezione II, § 4 della presente.

<sup>(830)</sup> Il presidente dell'ANSV si differenzia così rispetto alle analoghe figure dell'ENAC, dell'ENAV e dell'Aero Club, che svolgono funzioni di tipo esclusivamente amministrativo.

<sup>(831)</sup> Anche se tale carattere operativo risulta essere un sfumato nel d.P.R. 189/2010 in considerazione dell'introduzione della figura del direttore dell'ANSV rispetto a quanto previsto dall'originario art. 6 d. lg. 66/1999.

<sup>(832)</sup> Tale figura viene introdotta dall'art. 4 del d.P.R. 189/2010, infatti non era prevista nel d. lg. 66/1999, provvedimento nel quale era, invece, contemplato il ruolo del segretario generale.

<sup>(833)</sup> Le funzioni attualmente attribuite al direttore dell'ANSV, originariamente venivano poste in capo al Presidente stesso (*ex art. 6 d. lg. 66/1999*).

<sup>(834)</sup> *Ex art. 3, comma 3, lett. e), d.P.R. 189/2010.*

dell'inchiesta nel caso in cui sussistano dubbi in merito al contenuto di tali atti. Ulteriore compito del collegio è quello di redigere il rapporto informativo annuale, una relazione ricognitiva dell'attività svolta dall'Agenzia, da presentare al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale è tenuto a trasmetterla al Parlamento entro il 31 dicembre di ogni anno; oltre a quello di conferire incarichi di studio, di indagine e di consulenza tecnica e giuridica.

Per quanto attiene all'importante aspetto dei rapporti dell'ANSV con l'autorità giudiziaria e con le altre autorità interessate, nonché con enti, istituzioni e operatori aeronautici, viene attribuita al Collegio l'attivazione di ogni procedura diretta a garantire lo svolgimento dell'inchiesta tecnica. Viene, poi, conferita allo stesso soggetto la stipula di specifiche convenzioni al fine di: reperire ed avvalersi delle risorse (sia materiali che umane), e, quindi, anche di professionalità tecniche esterne <sup>(835)</sup>; assicurarsi la collaborazione con i corrispondenti organismi degli Stati comunitari <sup>(836)</sup>; delegare ai corrispondenti organismi degli Stati membri lo svolgimento delle inchieste.

Sulla base dei dati emersi dall'inchiesta e in relazione alla più generale attività di studio e di indagine in materia di sicurezza del volo, il collegio formula proposte dirette a prevenire incidenti aerei, garantendo, così, la sicurezza della navigazione.

Ai componenti del collegio viene attribuito, al pari del presidente, il potere di svolgere tutte le attività tecniche, operative e documentali attribuite dall'art. 10, comma 2, d. lg. 66/1999 agli investigatori incaricati, quali l'accesso al luogo dell'incidente, ai registratori di volo e a qualsiasi informazione utile, non solo allo scopo di deliberare le relazioni ed i rapporti predisposti dagli investigatori, ma anche con riferimento alla più generale attività di studio e indagine in materia di sicurezza del volo, rientrando così nella funzione operativa (e non solamente amministrativa) <sup>(837)</sup>.

L'ultimo organismo è il collegio dei revisori dei conti, il quale effettua un controllo sulla gestione, accerta la regolare tenuta della contabilità, redige una relazione al bilancio consuntivo.

L'art. 1 del d. lg. 66/1999 <sup>(838)</sup> ha dotato l'Agenzia di: «*personalità giuridica*»; «*autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria*»; «*indipendenza di giudizio e di valutazione*» <sup>(839)</sup>, «*sottoponendola alla vigilanza del Consiglio dei ministri*».

L'ANSV appartiene all'apparato amministrativo dello Stato, come si evince dalla sua costituzione, ma anche nelle modalità di svolgimento dell'attività, basi, infatti, pensare alla soggezione alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri quale strumento per mantenere l'unità di indirizzo amministrativo. L'Agenzia è, quindi, un ente pubblico tecnico-amministrativo appartenente all'amministrazione decentrata, dotato di «*autonomia*

---

<sup>(835)</sup> Personale in dotazione di altri enti ed istituzioni civili e militari, e in particolare di laboratori del CNR, di università e di altri enti pubblici.

<sup>(836)</sup> In particolare per quanto attiene al conferimento di incarichi specifici ad esperti del settore.

<sup>(837)</sup> Ai sensi dell'art. 5, comma 5, d.P.R. 189/2010.

<sup>(838)</sup> Il d. lg. 66/1999 è stato recentemente modificato dal d.P.R. 189/2010, il quale ha abrogato gli artt. 4, 5, 6, 7 e 8, comma 1, secondo periodo.

<sup>(839)</sup> Indipendenza la quale deve rispettare i limiti del rispetto della normativa internazionale in materia.

*funzionale*» e intellettuale<sup>(840)</sup>, diretto al perseguimento di un fine generale di rilevanza statale<sup>(841)</sup>, la tutela della pubblica sicurezza<sup>(842)</sup>. La riconosciuta autonomia incontra dei limiti, tra cui la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché l'ingerenza del Parlamento, al quale deve essere trasmesso annualmente il rapporto informativo sull'attività svolta, e del sistema politico delle nomine degli organi<sup>(843)</sup>, i cui membri vengono proposti dal Governo<sup>(844)</sup>.

All'organismo investigativo viene attribuita un'autonomia finanziaria<sup>(845)</sup>, intesa come riconoscimento della possibilità di disporre di entrate proprie<sup>(846)</sup> e di amministrarle autonomamente<sup>(847)</sup>. L'autonomia regolamentare consente all'organismo di costituire la propria organizzazione interna e di stabilirne le modalità per il funzionamento.

Per quanto attiene al sistema di nomina dei suoi organi, quale strumento idoneo a valutare il grado di garanzia dell'organismo, il presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e parere delle commissioni parlamentari competenti (art. 2, commi 3 e 4, d.P.R. 189/2010), dura in carica cinque anni e può essere confermato per una volta.

La proposta di nomina del presidente dell'Agenzia viene fatta con delibera del Consiglio dei ministri, passa, quindi, al vaglio delle commissioni parlamentari competenti, le quali devono verificare la sussistenza, in capo al soggetto preposto, dei requisiti fissati dall'art. 2, comma 4, del d.P.R. 189/2010<sup>(848)</sup>, ossia la fama accreditata e l'indipendenza.

---

<sup>(840)</sup> Ossia di potestà decisionale ed operativa autonoma. Per una completa analisi di tale aspetto di rinvia a B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

<sup>(841)</sup> Con l'emanazione del decreto legge 237/2004, convertito in legge 265/2004, e in seguito al d. lg. 96/2005 e al d. lg. 151/2006 sono state assegnate all'ENAC le funzioni di regolazione tecnica, controllo, certificazione e rilascio delle licenze in materia di fornitura dei servizi di navigazione aerea, nonché l'adozione del regolamento di aeroporto e del piano di emergenza aeroportuale, che attribuisce alla ENAV la disciplina ed il controllo della movimentazione degli aeromobili.

<sup>(842)</sup> L'ANSV può, quindi, essere qualificato come un organismo di amministrazione indiretta, volto al perseguimento del fine generale della sicurezza della navigazione aerea. La modifica del Titolo V della Costituzione ha determinato il passaggio, in applicazione del principio di sussidiarietà, della tradizionale struttura amministrativa gerarchica ad un'amministrazione policentrica, caratterizzata dal proliferare di nuovi organismi aventi autonomia funzionale, cui sono state trasferite funzioni statali. Alcuni di esse, nominate «agenzie», a vocazione prevalentemente tecnica, svolgono una funzione di supporto e operano su impulso e nel rispetto di norme comunitarie, essendo ispirate al principio della funzionalizzazione dell'attività amministrativa nazionale all'interesse comunitario.

<sup>(843)</sup> L'Agenzia si differenzia sotto altri profili dalle amministrazioni indipendenti, basti pensare che, mentre il sistema di nomina di dette autorità è per lo più caratterizzato da un forte coinvolgimento del Parlamento, gli organi dell'Agenzia sono prevalentemente nominati dal Consiglio dei ministri e dai Ministri.

<sup>(844)</sup> In relazione alla natura giuridica dell'ANSV si rimanda alla completa trattazione effettuata da B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

<sup>(845)</sup> L'autonomia finanziaria viene riconosciuta dall'art. 1, mentre il successivo art. 12 del decreto pone le spese di funzionamento dell'Agenzia a carico dello Stato e, in particolare, di un apposito capitolo dello Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>(846)</sup> Per quanto attiene al profilo dell'autonomia finanziaria si rimanda alla completa trattazione di I. DE MARCO, *Profilo del controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati con particolare riferimento agli enti aeronautici*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, cit.

<sup>(847)</sup> Nel rispetto del principio di separazione del bilancio dell'ente rispetto a quello dello Stato, fermo restando il controllo sulla legittimità della gestione finanziaria, esercitato dalla Corte dei conti, secondo le modalità stabilite dall'art. 12 della legge 259/1958.

<sup>(848)</sup> Riprende il contenuto dell'art. 5, comma 6, d. lg. 66/1999, abrogato dal d.P.R. 189/2010.

Dopo l'espressione del parere delle commissioni parlamentari, il Consiglio dei ministri approva in via definitiva la nomina precedentemente proposta, cui fa seguito la formalizzazione della nomina mediante decreto del Presidente della Repubblica.

Lo *status* giuridico del Presidente è molto rigoroso, infatti prevede una serie di incompatibilità quali la veste di amministratore o dipendente di imprese, pubbliche e private, del settore di competenza dell'Agenzia, nonché la sussistenza di interessi anche di tipo professionale o di consulenza (art. 5, comma 1, d.P.R.). Non risulta, altresì, possibile rivestire contemporaneamente incarichi di perito o di consulente in procedimenti giudiziari, civili e penali, correlati all'attività dell'Agenzia e, nel caso di soggetto dipendente di pubbliche amministrazioni, è necessario il collocamento fuori ruolo nel triennio di mandato.

Il collegio ha funzioni di indirizzo e di regolamentazione interna, è organo deliberativo dell'Agenzia ed è composto da tre membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio stesso, su proposta, rispettivamente, uno del Ministro dei trasporti, uno del Ministro dell'interno e uno del Ministro di grazia e giustizia (art. 2, comma 3, d.P.R.)<sup>(849)</sup>.

In ordine ai criteri di nomina, per i membri del collegio sono richiesti gli stessi requisiti stabiliti per il presidente: notorietà e indipendenza, capacità tecnica e giuridico-amministrativa, con comprovata esperienza nel settore aeronautico<sup>(850)</sup>. Vengono, altresì, previsti i requisiti dell'autonomia e indipendenza, infatti i membri del collegio non possono essere amministratori o dipendenti, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese, pubbliche e private, operanti nel settore di competenza dell'agenzia e nei tre anni successivi alla scadenza del mandato è fatto loro divieto di assumere incarichi che abbiano attinenza con l'attività dell'organismo.

Il direttore generale è scelto tra soggetti di comprovata capacità giuridico-amministrativa e di gestione del personale ed è nominato dal presidente, previa delibera del collegio<sup>(851)</sup>.

Tale soggetto viene posto a capo degli uffici dell'Agenzia e interviene, senza diritto di voto, alle riunioni del collegio, al quale propone l'adozione dei provvedimenti che ritenga necessari.

Il collegio dei revisori dei conti è composto da due componenti effettivi, di cui uno con funzioni di presidente, e un supplente, i quali sono scelti tra dirigenti designati dal

---

<sup>(849)</sup> Oltre alla proposta ministeriale, anche per la nomina dei membri del collegio è necessario il parere delle commissioni parlamentari.

<sup>(850)</sup> Il generico requisito della «*riconosciuta esperienza nel settore aeronautico*» presuppone un'approfondita conoscenza pratica, lavorativa, nel campo del pilotaggio di aeromobili; oppure nel campo della ingegneria aeronautica e della ricerca; oppure nel campo della ingegneria dei trasporti, dell'ingegneria della sicurezza con riferimento alle tecniche di investigazione, simulazione ed analisi e ricostruzione degli incidenti; ovvero nel campo dell'organizzazione per quanto attiene al modo di operare delle compagnie aeree, dell'industria aeronautica, nonché degli enti che sovrintendono diverse attività aeronautiche.

<sup>(851)</sup> Il trattamento giuridico e economico del direttore generale è disciplinato con delibera del Collegio da sottoporre all'approvazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, ed è regolamentato con contratto di diritto privato di durata quinquennale.



Ministro dell'economia e delle finanze, mentre un componente effettivo è designato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti<sup>(852)</sup>, che durano in carica cinque anni.

Dalle considerazioni svolte emerge come l'Agenzia per la sicurezza del volo non possa essere considerata un'entità svincolata dall'esecutivo nella fase di nomina dei vertici dell'ente, basti pensare al fatto che il presidente viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ma soprattutto il fatto che i membri del collegio vengono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, uno del Ministro dei trasporti, uno del Ministro dell'interno e uno del Ministro di grazia e giustizia.

Al fine di evitare forme di dipendenza nei confronti degli organi del Governo è stata prevista la possibilità che i membri del collegio possono essere confermati per una sola volta (art. 2, comma 6, d.P.R.), fornendo, così, uno strumento per garantire il rispetto delle condizioni di estraneità e mediante le ricordate ipotesi di incompatibilità si è inteso rispettare il principio di indipendenza.

In considerazione del fatto che l'organismo deve avere a disposizione i mezzi per operare efficacemente al fine di conservare la sua indipendenza, emerge come l'autonomia e l'indipendenza funzionale dell'Agenzia, formalmente riconosciute dall'art. 1 del d. lg. 66/1999, siano state tutelate mediante una serie di strumenti operativi, primo tra tutti un rigido sistema di incompatibilità.

Ciò posto, come osservato da autorevole dottrina<sup>(853)</sup> la forte presenza del Governo nella fase della nomina dei componenti degli organi non determina necessariamente l'impossibilità di raggiungere l'effettiva indipendenza dell'ANSV, infatti la scelta effettuata dal legislatore è imputabile alla necessità di garantire unità dell'indirizzo politico-amministrativo, in considerazione del rilievo dell'attività svolta. Tuttavia si ritiene sia difficile sostenere la conformità della forte ingerenza esercitata dal Ministero dei trasporti nella designazione dei componenti dei vari organi rispetto al principio di indipendenza dell'organismo investigativo dalle autorità aeronautiche, in quanto idoneo ad incidere negativamente sul carattere della terzietà.

Venendo, ora, ad analizzare le funzioni attribuite all'Agenzia<sup>(854)</sup>, l'art. 3 del d. lg. 66/1999 prevede lo svolgimento di attività di natura amministrativa e carattere tipicamente preventivo, ossia lo svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica di sicurezza.

---

<sup>(852)</sup> Cfr. art. 2, comma 5, d.P.R.

<sup>(853)</sup> Cfr. F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005; B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

<sup>(854)</sup> Art. 3 d. lg. 66/1999: *Compiti e finalità. 1. L'Agenzia fatte salve le competenze del Ministero della difesa in merito agli aeromobili di Stato, conduce le inchieste tecniche di cui all'art. 826 c. n., così come sostituito dall'art. 17, comma I, del presente decreto, con il solo obiettivo di prevenire incidenti ed inconvenienti, escludendo ogni valutazione di colpa e responsabilità.*

*2. L'Agenzia compie attività di studio e di indagine, formulando raccomandazioni e proposte dirette a garantire la sicurezza della navigazione aerea e a prevenire incidenti ed inconvenienti aeronautici.*

*3. L'Agenzia provvede, in particolare a: a) proporre alle autorità aeronautiche competenti l'emanazione di provvedimenti diretti a salvaguardare e migliorare la sicurezza del volo; b) collaborare, ove richiesto, con l'autorità giudiziaria nello svolgimento di inchieste correlate a fatti aeronautici; c) assicurare i rapporti con enti, istituzioni ed operatori aeronautici nazionali ed esteri; d) consentire, in regime di reciprocità, la partecipazione di rappresentanti dello Stato in cui è immatricolato un aeromobile interessato da incidente od*

Con riferimento a tale aspetto l'Agenzia è, altresì, dotata di una potestà di indirizzo che consiste nella formulazione di raccomandazioni e di proposte, rivolte alle autorità aeronautiche competenti, finalizzate a garantire la prevenzione degli incidenti e il raggiungimento di sempre più elevati *standards* di sicurezza nella navigazione aerea.

L'art. 3 individua, inoltre, delle competenze secondarie, quali: la collaborazione con l'autorità giudiziaria nello svolgimento delle inchieste aeronautiche; le collaborazioni con enti, istituzioni e operatori aeronautici, sia nazionali che stranieri; il monitoraggio, a fini preventivi, degli indicatori significativi emersi nel corso delle investigazioni e il monitoraggio degli incidenti occorsi ad apparecchi per il volo da diporto o sportivo.

Tutte le competenze sono, quindi, dirette allo scopo della prevenzione attiva degli incidenti, mediante l'individuazione delle carenze di sicurezza che devono essere evitate o eliminate.

### 3. L'attività d'inchiesta e la sua natura sostanziale.

L'inchiesta tecnica, secondo la definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. e), d. lg. 66/1999, che rispecchia pedissequamente quanto previsto all'art. 2 n. 14 del reg. (UE) n. 996/2010, consiste in un insieme di operazioni svolte ai fini della prevenzione degli incidenti e degli inconvenienti, venendo a comprendere le attività di raccolta e analisi di dati, l'elaborazione di conclusioni, la determinazione delle cause, la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza <sup>(855)</sup>.

La qualificazione dell'evento <sup>(856)</sup> verificatosi, al fine di ricondurlo alla fattispecie di appartenenza, avviene in base alle definizioni di cui all'art. 2 d. lg. 66/1999 coordinato con quanto disposto dall'art. 2 del reg. (UE) n. 996/2010, da parte dell'Agenzia e, successivamente, nel caso in cui ne sussistano i presupposti, viene avviata formalmente l'inchiesta <sup>(857)</sup>.

L'inchiesta tecnica consta essenzialmente di due fasi, la prima diretta all'acquisizione di tutti gli elementi diretti alla ricostruzione dinamica dell'evento nonché all'analisi degli stessi e la seconda volta alla diffusione delle conclusioni raggiunte.

Nella prima fase l'Agenzia attiva una complessa attività individuata dagli artt. 9 e 10, comma 2, del d. lg. 66/1999, con riferimento, rispettivamente, all'Agenzia e agli investigatori incaricati, i quali, secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 1, svolgono il

---

*inconveniente grave alla relativa indagine tecnica; e) monitorare ai fini della prevenzione, gli indicatori significativi emersi nel corso delle investigazioni; f) monitorare gli incidenti occorsi ad apparecchi per il volo da diporto e sportivo.*

<sup>(855)</sup> Per una completa analisi sulla natura sostanziale dell'attività di inchiesta tecnica aeronautica si rinvia a B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005.

<sup>(856)</sup> Secondo la ripartizione incidente-inconveniente grave-inconveniente, se la quantità e la qualità delle informazioni ricevute lo consentono, e, nel caso in cui ciò non sia possibile, vengono acquisite ulteriori informazioni.

<sup>(857)</sup> In base a quanto statuito dall'art. 5 del regolamento, sono sottoposti ad inchiesta di sicurezza gli incidenti e gli inconvenienti gravi occorsi ad aeromobili diversi da quelli specificati nell'Allegato II del reg. (UE) n. 216/2008. In sostanza, non sussiste obbligo di inchiesta con riferimento agli incidenti e agli inconvenienti gravi occorsi alle categorie di aeromobili già ricordate al capitolo III, sezione II, § 4.

proprio incarico nei termini e secondo le modalità stabilite dall'Agenzia stessa nel rispetto delle nuove disposizioni di cui agli artt. 12 e ss. del reg. (UE) n. 996/2010.

Le più significative attività poste in essere sono: l'accesso al luogo dell'evento e agli elementi ivi presenti al fine di accertare la realtà in maniera neutrale, per evitare la dispersione di elementi importanti ai fini dell'inchiesta; l'accesso ai dati contenuti nelle cosiddette «*scatole nere*» con lo scopo di accertare cosa sia successo a bordo dell'aeromobile nei momenti immediatamente precedenti l'incidente o l'inconveniente grave; l'acquisizione, presso soggetti pubblici e privati, delle informazioni e della documentazione in loro possesso relative all'evento oggetto d'inchiesta <sup>(858)</sup>; l'effettuazione di analisi di laboratorio su reperti con lo scopo di verificare la realtà esistente <sup>(859)</sup>; l'audizione delle persone informate sui fatti.

Completata l'attività di acquisizione degli elementi necessari alla ricostruzione della dinamica dell'evento, si passa, sempre nell'ambito della prima fase, alla valutazione, da parte dell'investigatore o da parte dei soggetti preposti all'attività investigativa coordinati dallo stesso investigatore incaricato, che effettueranno la valutazione in questione sulla base delle professionalità individuali.

Alla conclusione dell'attività ispettiva dell'ANSV, segue la divulgazione, mediante l'atto conclusivo dell'inchiesta, delle conoscenze acquisite, per perseguire efficacemente l'obiettivo della stessa inchiesta, rappresentato dalla diffusione della conoscenza delle cause che hanno cagionato l'evento al fine di evitare il ripetersi di eventi analoghi.

Per quanto attiene all'individuazione della natura giuridica dell'inchiesta tecnica, l'istituto delle inchieste aeronautiche trova la sua collocazione nel libro primo sull'ordinamento amministrativo della navigazione, da cui deriva il riconoscimento espresso della sua natura sostanziale. Il fine attribuito è quello diretto all'accertamento delle cause tecniche del sinistro, senza poter costituire mezzo di istruzione preventiva agli effetti penali, né acquisire alcuna efficacia privilegiata nel giudizio civile, infatti il loro effetto si esaurisce normalmente nell'ambito stesso dell'amministrazione.

Tale principio risulta, poi, riconosciuto anche nell'art. 3, comma 1, per cui le inchieste tecniche sono condotte con il solo obiettivo di prevenire incidenti ed inconvenienti, escludendo ogni valutazione di colpa e di responsabilità e nell'art. 12, comma 4, secondo cui le relazioni ed i rapporti d'inchiesta, nonché le raccomandazioni di sicurezza, non riguardano in alcun caso la determinazione di colpe e di responsabilità.

Con riferimento ai rapporti con l'autorità giudiziaria, autorevole dottrina <sup>(860)</sup> si è posta il problema inerente alla qualifica degli investigatori dell'Agenzia quali pubblici ufficiali, in particolare con riferimento all'obbligo di denuncia *ex art. 331 c.p.p.*, comma 1, nel caso in cui vengano a conoscenza di una fattispecie di reato nel corso della conduzione dell'inchiesta tecnica.

L'obbligo di denuncia posto a carico dell'autorità procedente in un procedimento civile o amministrativo (categoria nella quale rientra l'inchiesta tecnica) si rinviene, altresì,

---

<sup>(858)</sup> Piani di volo, documenti dello aeromobile e del personale di volo, documentazione aeroportuale, ecc.

<sup>(859)</sup> Ricorrendo, se necessario, al supporto di altre istituzioni civili e militari dotate di particolari laboratori ed attrezzature.

<sup>(860)</sup> Tale problematica viene affrontata da B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

nel comma 4 dello stesso art. 331 c.p.p. Tale principio trova, poi, espresso riscontro nella disposizione dell'art. 12.2 del reg. (UE) n. 996/2010, il quale prevede che, nel caso in cui durante l'inchiesta di sicurezza emerga o vi sia il sospetto che si sia verificato un atto di interferenza illecita ai sensi della legislazione nazionale, l'investigatore incaricato sia tenuto a informare immediatamente le autorità competenti. Alla luce dei poteri loro attribuiti dal d. lg. 66/1999, gli investigatori dell'ANSV, nell'esercizio delle loro funzioni, risultano qualificabili come dei pubblici ufficiali<sup>(861)</sup>.

In ragione, pertanto, della qualifica di pubblici ufficiali degli investigatori preposti allo svolgimento delle inchieste tecniche, si pone il problema dell'obbligo di denuncia di cui ai sensi dell'art. 331 c.p.p., che grava non solo sull'investigatore incaricato, ma anche sul presidente e sui componenti del collegio dell'ANSV, anch'essi riconducibili, nell'esercizio delle loro funzioni, alla fattispecie dei pubblici ufficiali in quanto investiti dei medesimi poteri degli investigatori<sup>(862)</sup> e in considerazione della loro potestà deliberativa<sup>(863)</sup> delle relazioni e dei rapporti relativi delle inchieste tecniche<sup>(864)</sup>.

#### 4. La nuova rilevanza assunta dalla finalità preventiva nel reg. (UE) n. 996/2010: coordinamento tra inchiesta tecnica e procedimento penale.

L'inchiesta condotta dall'ANSV consiste nello svolgimento di un'attività di accertamento tecnico-amministrativo posta in essere da un ente pubblico appartenente all'amministrazione indiretta dello Stato e diretta all'emanazione, a conclusione del procedimento, di atti amministrativi.

Una delle principali problematiche di tale fattispecie si riferisce all'esigenza di consentire il contemperamento, nel caso in cui sia stato instaurato un procedimento penale riferito all'incidente, tra due diverse istanze, ossia le necessità di accertare la colpa e le responsabilità dell'evento per scopi punitivi e risarcitori da parte dell'autorità giudiziaria e

---

<sup>(861)</sup> Alla luce del nuovo dettato dell'art. 357 c.p., così come novellato dall'art. 12 della legge 86/1990 (modifiche in tema di debiti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione) e dall'art. 4 della legge 7 febbraio 1992. anche in considerazione dell'accezione di tipo oggettivo in base alla quale l'elemento qualificante diviene l'esercizio di una pubblica funzione, sia essa legislativa, giudiziaria o amministrativa. La qualifica di pubblico ufficiale, può essere attribuita qualora sussistano, in via alternativa, i seguenti requisiti: il potere del soggetto di formare o di concorrere a formare la volontà dell'ente pubblico o comunque di rappresentarlo di fronte ad entrambi; la titolarità dell'esercizio di poteri autoritari; la titolarità dell'esercizio di poteri di certificazione. La Corte di Cassazione nel confermare i criteri sopra individuati, afferma che tale qualifica deve essere attribuita a coloro che sono muniti di poteri autoritativi e di certificazione, come anche a coloro che sono chiamati a svolgere attività accessorie o sussidiarie a quelle istituzionali proprie dello Stato o degli altri enti pubblici, tra le quali rientrano i compiti di cooperazione alla collaborazione in via indiretta ad atti amministrativi. Sono qualificabili come pubblici ufficiali quei soggetti che, a prescindere dalla loro qualifica soggettiva, possono o debbono, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, esercitare (nei fatti o a seguito di conferimento formale) poteri di natura deliberativi, autoritativi e certificativi disgiuntamente considerati. Sull'attribuzione della qualifica di pubblico ufficiale in giurisprudenza cfr. Cass. sez. VI n. 2304/1986; Cass. sez. VI n. 2294/1986; Cass. sez. VI n. 11417/2003; Cass. sez. VI n. 21088/2004.

<sup>(862)</sup> Cfr. art. 7, comma 5, d. lg. 66/1999.

<sup>(863)</sup> Cfr. art. 6, comma 2, lett. c).

<sup>(864)</sup> L'eventuale aspetto problematico sarà, pertanto, quello relativo al coordinamento formale ed operativo tra i richiamati soggetti, al fine di evitare che lo stesso fatto diventi oggetto di più denunce, e, nel caso in cui tale coordinamento non si realizzi, rimane salva la possibilità di provvedere autonomamente alla denuncia in questione.

l'esigenza di identificare, nel minor tempo possibile, le cause dell'evento stesso ai fini della prevenzione attiva da parte degli inquirenti tecnici.

Sebbene il legislatore comunitario e quello nazionale avessero ben presente la necessità di rendere compatibili i due citati interessi, non hanno conferito soluzioni espresse con riferimento a tale aspetto, pur nel riconoscimento della primaria importanza della tutela della sicurezza del volo.

All'ANSV sono stati attribuiti i poteri d'inchiesta, assicurandone l'autonomia rispetto agli enti rappresentativi degli interessi potenzialmente coinvolti nell'inchiesta stessa e sono state, altresì, previste alcune disposizioni dirette a fornire gli strumenti per affrontare le dinamiche di coesistenza dei citati contrastanti interessi <sup>(865)</sup>.

Nello specifico l'art. 3, comma 3, lett. b), del d. lg. 66/1999 statuisce un obbligo di collaborazione in capo all'Agenzia, ove richiesto, nei confronti dell'autorità giudiziaria nello svolgimento di inchieste correlate a fatti aeronautici.

Per quanto attiene allo svolgimento dell'attività di inchiesta di sicurezza, l'Agenzia è dotata del potere di acquisire informazioni effettuando accertamenti, verifiche e sopralluoghi presso soggetti pubblici e privati la cui attività interessi direttamente e indirettamente la sicurezza del volo <sup>(866)</sup>.

Una disposizione di particolare interesse è l'art. 10, comma 2, del decreto che, nel dettagliare i poteri posti in capo agli investigatori, prevede che gli stessi, fatta salva la disposizione di cui all'art. 348 c.p.p. e sentito il pubblico ministero, possano avere accesso: al luogo dell'incidente o dell'inconveniente, nonché agli aeromobili civili coinvolti, al loro contenuto e ai loro relitti per il rilevamento degli indizi e per dare disposizioni in ordine alla raccolta, all'esame e alla conservazione dei reperti e di ogni altro elemento necessario all'inchiesta; ai registri di volo e a qualsiasi altra registrazione attinente l'aeromobile coinvolto nell'incidente o nell'inconveniente. Viene, altresì, prevista la facoltà di: effettuare e richiedere accertamenti ed analisi su persone e cose che hanno attinenza diretta od indiretta con degli eventi indagati, ovvero partecipare a quelli richiesti da terzi anche acquisendo la relativa documentazione; procedere all'audizione delle persone informate sui fatti; accedere a qualsiasi informazione utile in possesso del proprietario, dell' esercente, del costruttore dell'aeromobile, degli enti preposti all'aviazione civile e del gestore dell'aeroporto interessato <sup>(867)</sup>.

---

<sup>(865)</sup> Con riferimento a tale aspetto cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004, al fine di correlare le criticità del previgente sostrato normativo con le disposizioni da ultimo intervenute nel settore.

<sup>(866)</sup> Cfr. art. 9 comma 1. Il medesimo articolo, al comma 2, prevede in capo alle pubbliche amministrazioni, agli enti di diritto pubblico e privato e agli altri soggetti operanti nel settore dell'aviazione civile e dell'industria aeronautica, l'obbligo di fornire all'Agenzia tutte le informazioni e la documentazione di cui dispongono in relazione agli eventi oggetto d'inchiesta e, infine, al comma 3 prevede che l'Agenzia ponga in essere ogni procedura diretta a garantire la collaborazione, nell'ambito delle rispettive competenze, con l'autorità giudiziaria e con le altre autorità interessate, al fine di assicurare lo svolgimento dell'inchiesta tecnica secondo le modalità di cui all'art. 10.

<sup>(867)</sup> L'Agenzia non è invasiva delle competenze proprie della magistratura in senso lato (ma soprattutto della magistratura penale). Infatti l'art. 9, comma 3, prevede un principio di collaborazione attiva, ma senza precisazione delle modalità. L'art. 9, comma 4, autorizza l'Agenzia al ricorso ad enti e strutture tecniche esterne, anche militari o internazionali, per poter compiere le investigazioni, attribuendo così libertà di ricerca ed utilizzazione della professionalità tecnica esterna. I compiti degli investigatori incaricati, per quanto analiticamente descritto nell'art. 10, possono essere sinteticamente indicati nel compimento di tutte le



L'attenzione deve pertanto essere focalizzata sul tenore letterale del disposto dell'art. 10, comma 2, del d. lg. 66/1999 e, in particolare, sulle formule «*salvo quanto previsto dall'art. 348 c.p.p.*» e «*sentito il pubblico ministero*», che risultano essere di dubbia interpretazione e dal tenore letterale delle quali sembra trasparire la preponderanza dell'inchiesta penale. Tuttavia, se fosse avvalorata tale interpretazione<sup>(868)</sup>, il fondamentale carattere di indipendenza connota l'Agenzia sarebbe inevitabilmente compromesso, con conseguente svilimento dello svolgimento effettivo dell'indagine tecnica<sup>(869)</sup>.

Il recente reg. (UE) n. 996/2010<sup>(870)</sup> è intervenuto su tali aspetti facendo trasparire una maggiore attenzione con riferimento all'esigenza di garantire tempestività allo svolgimento delle inchieste di sicurezza, nel pieno rispetto della loro finalità preventiva.

Dall'analisi dell'art. 11 del regolamento, che disciplina lo *status* degli investigatori in materia di sicurezza, emerge la valorizzazione dell'indipendenza dell'attività svolta dall'autorità investigativa per la sicurezza rispetto all'eventuale inchiesta giudiziaria, da cui discende il diritto, attribuito all'investigatore incaricato, di adottare tutte le misure ritenute necessarie per soddisfare le esigenze dell'inchiesta di sicurezza.

Nell'individuare le attività poste in capo all'investigatore<sup>(871)</sup>, il § 2 riprende quanto già previsto all'art. 10 del d. lg. 66/1999, utilizzando una terminologia dalla quale si

---

indagini, investigazioni e le acquisizioni delle informazioni necessarie per redigere una relazione tecnica che utilizzi l'incidente, le modalità e le cause del medesimo, indicando gli elementi utili ai fini della prevenzione ed eventuali raccomandazioni di sicurezza. Secondo l'orientamento opposto e più risalente, il quale dà la preminenza alle istanze punitive rispetto a quelle preventive, contrario a quello dominante (A. FOJADELLI), i poteri di indagine degli investigatori incaricati possono essere considerati invasivi dei poteri di indagine preliminare condotta dal Procuratore della Repubblica territorialmente competente. Un tentativo di comporre tale conflitto è ravvisabile al II comma 2 dell'art. 10, il quale prevede che l'investigatore di sicurezza non possa invadere l'attività della polizia giudiziaria e del p.m. diretta all'assicurazione delle fonti di prova ai sensi dell'art. 348 c.p.p. Inoltre, al fine di evitare gli effetti invasivi e di sovrapposizione o concorrenza di indagini, l'Agenzia è il soggetto preposto, ai sensi del comma 3 dell'art. 9 del decreto, ad instaurare una prassi di immediata collaborazione con l'autorità di polizia giudiziaria competente per le prime indagini. Viene, quindi, in evidenza il secondo principio di collaborazione enunciato nel comma 2 dell'art. 10 del d. lg., in base al quale l'attività di investigazione dovrà essere svolta, salvo i limiti (rilevantissimi) del citato art. 348 c.p.p., sentito il pubblico ministero territorialmente competente. A tale proposito si veda: A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000.

<sup>(868)</sup> Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit; A. FOJADELLI, *Le inchieste aeronautiche*, in *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, 531 ss., nonché ID., *Sistemi di segnalazione degli eventi aeronautici e tutela delle fonti di informazione*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Atti del convegno di Modena (28-29 giugno 2002), Milano, 2005.

<sup>(869)</sup> L'inchiesta tecnica e l'inchiesta penale, infatti, coesistono cronologicamente e debbono formarsi sulla base dei medesimi riscontri di tipo materiale, di cui entrambe, per conservare utilità, debbono potersi avvalere. Proprio questo aspetto è stato oggetto della circolare del Ministero della giustizia 587/2001 che invita i pubblici ministeri a tenere conto, durante lo svolgimento delle indagini, del contemporaneo svolgimento delle inchieste tecniche al fine di non pregiudicarne il corretto esito. Il contenuto della circolare ricordata si allinea peraltro a quanto affermato nella raccomandazione Rec (2000) 19 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 6 ottobre 2000, in relazione al ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale, in cui si afferma che lo stesso pubblico ministero «*deve cooperare con i servizi e le istituzioni dello Stato*».

<sup>(870)</sup> Una prima analisi della disciplina apportata dal reg. (UE) n. 996/2010 si rinviene nell'intervento di B. FRANCHI, *Le autorità investigative per la sicurezza dopo il reg. (UE) n. 996/2010*, cfr. *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione*, 27-28 maggio 2011, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Messina, in [www.cust.unime.it](http://www.cust.unime.it).

desume la preponderanza assunta dalle esigenze di conferire alla celerità nella conduzione delle attività di indagine, nonché la necessità di non incorrere in vincoli derivanti dall'espletamento di eventuali attività relative alle inchieste giudiziarie

Viene, poi, contemplata l'estensione dei menzionati diritti spettanti all'investigatore, nonché ai rappresentanti accreditati, ai loro esperti e consulenti, nella misura necessaria a consentire loro un'effettiva partecipazione all'inchiesta di sicurezza.

A differenza della generica previsione di cui all'art. 9 d. lg. 66/1999, che prevedeva, in capo all'Agenzia, un generico obbligo di collaborazione con l'autorità giudiziaria e vedeva l'attività degli investigatori subordinata a un non meglio precisato obbligo di sentire il pubblico ministero <sup>(872)</sup>, come già evidenziato nel corso della trattazione, il nuovo regolamento dedica l'intero art. 12 al coordinamento delle inchieste di sicurezza e giudiziarie.

Il primo paragrafo dell'articolo in commento affronta la problematica relativa all'informativa da rendere all'investigatore incaricato nel caso in cui venga avviata un'inchiesta giudiziaria. In tale ipotesi l'investigatore incaricato è tenuto ad assicurare la rintracciabilità e la conservazione dei registratori di volo e di qualsiasi elemento di prova materiale e l'autorità giudiziaria può nominare un suo funzionario affinché accompagni i registratori di volo o gli elementi di prova materiale nel luogo dove debbono essere letti o trattati.

Sempre l'art. 12.1 reca disposizioni in materia di accertamenti tecnici non ripetibili, impedendo all'autorità giudiziaria e all'organismo investigativo per la sicurezza un contemperamento di interessi, che trova la sua espressione nel perfezionamento di «*accordi preliminari*» sullo svolgimento delle rispettive attività di indagine.

Viene, altresì, statuito che, nel caso in cui l'autorità giudiziaria disponga il sequestro di eventuali prove, l'investigatore incaricato abbia, comunque, accesso immediato e illimitato alle stesse, con conseguente facoltà di utilizzarle.

Per quanto attiene agli «*accordi preliminari*», viene evidenziato che sono diretti alla cooperazione tra gli organismi investigativi e le altre autorità che possono essere coinvolte nelle attività connesse all'inchiesta di sicurezza, quali le autorità giudiziarie, l'aviazione civile, gli enti preposti alla ricerca e al salvataggio.

Tali accordi sono rispettosi del carattere dell'indipendenza dell'autorità responsabile per le inchieste di sicurezza e conferiscono i mezzi affinché l'attività di inchiesta tecnica

---

<sup>(871)</sup> Basti, infatti, pensare alle seguenti specificazioni contenute al § 2 dell'articolo in commento, il quale innova rispetto a quanto previsto nell'art. 10 d. lg. 66/1999 con riferimento alle parti riportate in corsivo:

a) accedere *immediatamente senza restrizioni e senza ostacoli* al luogo dell'incidente o dell'inconveniente, nonché all'aeromobile, al suo contenuto o al suo relitto;

b) *effettuare l'immediato rilevamento delle prove e il recupero con modalità controllate di rottami o componenti a fini di esami o di analisi;*

f) *convocare e ascoltare* i testimoni, chiedendo loro di fornire o presentare informazioni o prove rilevanti ai fini dell'inchiesta di sicurezza;

g) avere libero accesso a qualsiasi informazione o elementi pertinenti in possesso del proprietario, *del titolare del certificato per tipo di aeromobile, dell'organizzazione responsabile della manutenzione, dell'organizzazione responsabile della formazione, dell'esercente o del costruttore dell'aeromobile e delle autorità preposte all'aviazione civile e all'AESA, dei responsabili della fornitura di servizi di navigazione aerea o degli operatori dell'aeroporto.*

<sup>(872)</sup> Ex art. 10 d. lg. cit.

venga condotta con diligenza ed efficienza e possono riferirsi ai seguenti profili operativi: l'accesso al luogo dell'incidente, la conservazione delle prove e l'accesso alle stesse, i resoconti iniziale e ricorrente sullo stato di ciascuna operazione, gli scambi d'informazioni, l'utilizzo appropriato delle informazioni di sicurezza, la risoluzione dei conflitti<sup>(873)</sup>.

Una grande rilevanza viene giustamente conferita anche alla problematica inerente alla protezione delle prove, per cui l'art. 13 impone ai soggetti tenuti a comunicare il verificarsi di incidenti<sup>(874)</sup> e inconvenienti gravi di adottare le misure necessarie al fine di preservare tutti gli elementi di prova necessari alle indagini<sup>(875)</sup>.

A tale scopo, fino a quando non siano arrivati gli investigatori di sicurezza, nessuno può modificare lo stato del luogo dell'incidente, prelevare da esso campioni, intraprendere movimenti o effettuare campionamenti dell'aeromobile, del suo contenuto o del suo relitto, spostarlo o rimuoverlo, a meno che ciò non si renda necessario per ragioni di sicurezza o per assistere persone ferite o previa autorizzazione esplicita delle autorità responsabili del sito e, ove possibile, in consultazione con l'autorità investigativa per la sicurezza.

Ogni persona coinvolta adotta le misure necessarie per proteggere i documenti, il materiale e le registrazioni attinenti all'evento in modo tale da impedire, in particolare, che vengano cancellate le registrazioni di conversazioni e gli allarmi dopo il volo.

L'art. 14 distingue tra gli elementi di prova utilizzabili soltanto ai fini dell'inchiesta di sicurezza (§ 1) e quelli, al contrario, utilizzabili, oltre che per gli scopi dell'inchiesta di sicurezza, anche per altri scopi diretti al miglioramento della sicurezza aerea (§ 2).

Il § 3 sancisce una deroga ai limiti di utilizzabilità delle prove di cui ai §§ 1 e 2, stabilendo che l'autorità giudiziaria (o l'autorità competente a diffondere le registrazioni a norma del diritto nazionale) possa decidere le eventuali ipotesi in cui i vantaggi derivanti dalla diffusione delle prove in questione per eventuali altri scopi autorizzati dalla legge siano superiori all'impatto negativo nazionale e internazionale che tale iniziativa possa avere sulle inchieste di sicurezza (tuttavia con la possibilità limitare casi di diffusione a livello nazionale)<sup>(876)</sup>.

Da quanto esposto fino ad ora emerge con evidenza come tale regolamento tragga le sue origini dall'analisi delle difficoltà applicative riscontrate con riferimento alla normativa previgente, nel tentativo di superare (almeno dal punto di vista della normativa primaria e, conseguentemente, si auspica anche nella pratica) la problematica inerente al contestuale

---

<sup>(873)</sup> Gli Stati membri comunicano tali accordi alla Commissione, che li comunica al presidente della *Rete*, al Parlamento europeo e al Consiglio per informazione.

<sup>(874)</sup> L'art. 9.1, del regolamento prevede che siano i seguenti soggetti (persone coinvolte, cfr. art. 2) a comunicare tempestivamente un incidente o un inconveniente grave di cui siano a conoscenza all'autorità investigativa per la sicurezza dello Stato in cui è l'evento è occorso:

- a) il proprietario, un membro dell'equipaggio, l'esercente dell'aeromobile coinvolti in un incidente o inconveniente grave;
- b) qualsiasi persona coinvolta nella manutenzione, nella progettazione, nella costruzione dell'aeromobile, nell'addestramento del suo equipaggio;
- c) qualsiasi persona coinvolta nelle attività di controllo del traffico aereo, nelle informazioni di volo, nei servizi aeroportuali, che abbia fornito servizi per l'aeromobile;
- d) il personale dell'autorità nazionale dell'aviazione civile; il personale dell'EASA.

<sup>(875)</sup> In particolare tali soggetti sono tenuti ad assicurare che non vengano cancellate le registrazioni di conversazioni e allarmi dopo il volo.

<sup>(876)</sup> Per cui si rimanda a quanto già detto al capitolo III, sezione II, § 5 ss. della presenta trattazione.

svolgimento di inchiesta di sicurezza e inchiesta giudiziaria al fine di consentire alla prima un'adeguata effettività per valorizzare la finalità preventiva.

La normativa antecedente all'entrata in vigore del reg. (UE) n. 996/2010 prevedeva come l'Agenzia non fosse tenuta a trasmettere all'autorità giudiziaria i documenti relativi all'inchiesta, sussistendo (ai sensi dell'art. 11 d. lg. 66/1999) un divieto di divulgazione di tali atti, che si concretizza nell'esclusione del diritto di accesso nell'osservanza del segreto d'ufficio<sup>(877)</sup>. Tale soluzione, prevista nell'intento di salvaguardare l'indipendenza dell'inchiesta tecnica<sup>(878)</sup>, nei fatti ha sancito la priorità assoluta dell'investigazione penale entro i limiti dettati dal codice di rito<sup>(879)</sup>.

La problematica ha trovato la sua soluzione nell'introduzione, accanto alla previsione di cui all'art. 3, comma 3, lett. b), del d. lg. 66/1999, che prevede nello svolgimento di indagini correlate a fatti aeronautici la generica accezione della «*collaborazione*»<sup>(880)</sup> con l'autorità giudiziaria, dell'art. 12.2 del reg. (UE) n. 996/2010, che prevede come le informazioni pertinenti raccolte nel corso dell'inchiesta di sicurezza debbano essere condivise immediatamente con le autorità giudiziarie, senza recare pregiudizio al diritto dell'autorità investigativa per la sicurezza di continuare l'inchiesta di sicurezza in coordinamento con le autorità alle quali è stato eventualmente trasferito il controllo del sito.

Con riferimento a tale aspetto, l'art. 12.1 del regolamento, nel disciplinare le modalità di svolgimento degli accertamenti tecnici non ripetibili, impone all'autorità giudiziaria e l'autorità investigativa per la sicurezza di stipulare appositi «*accordi preliminari*»<sup>(881)</sup> con riferimento allo svolgimento delle rispettive attività di indagine. Viene, inoltre, espressamente previsto che l'investigatore incaricato possa accedere

---

<sup>(877)</sup>Cfr. artt. 24 e 28 della legge 241/1990. Il segreto d'ufficio, una volta apposto, può essere rimosso o mediante procedura giurisdizionale tesa all'accertamento della sua esistenza o attraverso l'attivazione del sequestro penale di cui agli artt. 253 e ss. c.p.p. (nel caso in cui il pubblico ministero ritenga che il documento rappresenti corpo del reato o cosa pertinente al reato necessaria per l'accertamento dei fatti).

<sup>(878)</sup>Consentendo di non pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone coinvolte nell'evento e di quelle che hanno fornito informazioni nel corso dell'indagine.

<sup>(879)</sup>Come espresso nel CONVEGNO *L'errore umano nelle attività aeronautiche: oltre la cultura della colpa*, sarebbe necessario giungere ad un equilibrio tra prevenzione e repressione nella tutela dell'integrità della vita umana ovviando alla perdita della funzione conoscitiva dell'inchiesta tecnica a causa della preponderanza dell'inchiesta penale. Le due inchieste dovrebbero procedere in sincronia e collaborazione, attraverso la necessità di indipendenza in chiave collaborativa. Uno dei rimedi più attuabili a tale riguardo risulta essere la non utilizzabilità degli atti formati nell'ambito della inchiesta tecnica nell'inchiesta penale (A. FOJADELLI). Una delle cause ostative a tale soluzione risulta essere il timore relativo agli effetti che possono derivare dall'attribuzione dell'autonomia ed indipendenza dall'inchiesta penale. In realtà ad essa non deriverebbe alcun limite perché vi sarebbe sempre la possibilità, da parte dell'autorità giurisdizionale, di assumere gli stessi testimoni nei limiti e con le modalità del codice di procedura penale.

<sup>(880)</sup>Relativamente al significato da attribuire al concetto di «*collaborazione*», sembra esso debba riferirsi all'attività di studio e indagine e che l'Agenzia debba operare in tale direzione soltanto rispetto all'organo dell'accusa che svolge le proprie indagini preliminari e non rispetto al difensore, il quale può, ai sensi dell'art. 391-bis e ss. c.p.p., compiere le investigazioni difensive.

<sup>(881)</sup>Accordi preliminari nel rispetto dell'indipendenza dell'autorità responsabile per le inchieste di sicurezza e i quali possono avere ad oggetto: l'accesso al luogo dell'incidente, la conservazione delle prove e l'accesso alle stesse, i resoconti iniziale e ricorrente sullo stato di ciascuna operazione, gli scambi d'informazioni, l'utilizzo appropriato delle informazioni di sicurezza, la risoluzione dei conflitti

immediatamente e illimitatamente a eventuali prove, e possa, conseguentemente utilizzarle, anche nel caso in cui l'autorità giudiziaria ne abbia disposto il sequestro.

In tale contesto si colloca anche l'art. 12.1 del reg. (UE) n. 996/2010, in materia di atti caratterizzati da irripetibilità originaria nella parte in cui sancisce che, qualora «*l'analisi di tali elementi di prova materiale possono modificare, alterare o distruggere tali elementi, è richiesto il preventivo accordo dell'autorità giudiziaria*», e, nel caso in cui non si sia riusciti a raggiungere un raccordo conforme a quanto previsto negli accordi preliminari entro un termine ragionevole e non superiore alle due settimane successive alla richiesta, l'investigatore incaricato è tenuto ad effettuare l'esame o l'analisi<sup>(882)</sup>.

Sebbene il regolamento in commento preveda che le autorità di sicurezza e l'autorità giudiziaria «*cooperino tra loro attraverso accordi preliminari*», si ritiene che, anche alla luce dell'attuale normativa, non venga meno la possibilità di esercitare i diritti previsti dal codice di procedura penale, pertanto il pubblico ministero potrebbe ordinare all'Agenzia l'esibizione e, in subordine, disporre il sequestro di qualsiasi altro atto che si vada formando, comprese le dichiarazioni spontanee o sollecitate da parte di persone in grado di riferire sulla dinamica dell'incidente. In tal caso gli investigatori non possono opporre alcun rifiuto<sup>(883)</sup>, anzi, in considerazione della loro qualifica di pubblici ufficiali, se nel corso della loro inchiesta dovessero venire a conoscenza di un'ipotesi di reato, su di essi graverebbe l'obbligo di denuncia<sup>(884)</sup>. Pertanto, con riferimento a tale aspetto, si ritiene che la portata della disposizione di cui all'art. 12 del regolamento citato risulti, comunque, soggetta alla ragionevolezza dei soggetti coinvolti, i quali esprimono, rispettivamente, l'esigenza preventiva e quella punitiva e che sono, pertanto, preposti al temperamento degli interessi sottesi alla loro operatività<sup>(885)</sup>.

---

<sup>(882)</sup> Con riferimento a tale aspetto è possibile riprendere le osservazioni svolte dalla dottrina in merito all'auspicabile formazione dell'atto da parte dagli investigatori incaricati dall'Agenzia, in collaborazione con il pubblico ministero e alla presenza di eventuali difensori. Se ciò non dovesse avvenire l'atto d'inchiesta non sarebbe, infatti, formato nel contraddittorio delle parti (come previsto dall'art. 111 Cost.). Cfr. con riferimento a tale aspetto B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit.

<sup>(883)</sup> Nel tentare di esonerare gli investigatori dal coinvolgimento dell'inchiesta penale, in quanto in contrasto con gli scopi di mera prevenzione che dovrebbero perseguire, non sarebbe invocabile l'art. 203 c.p.p., che tutela le fonti confidenziali, e ciò per il semplicissimo motivo che gli investigatori dell'Agenzia sono pubblici ufficiali, ma non ufficiali di polizia giudiziaria, com'è giusto che non siano. Infine, gli stessi investigatori non potrebbero invocare l'obbligo di segretezza loro imposto dall'art. 10, comma 1, d. lg. 66/1999, essendo tale segreto non opponibile all'autorità giudiziaria.

<sup>(884)</sup> Obbligo che si può ravvisare, anche se intermini più generici attesa la natura comunitaria del provvedimento in commento, anche dalla previsione di cui all'art. 12.2. del reg. (UE) n. 996/2010.

<sup>(885)</sup> Art. 12 reg. (UE) n. 996/2010: «*Coordinamento delle inchieste. 1. Se viene avviata anche un'inchiesta giudiziaria l'investigatore incaricato ne viene informato. In tal caso, l'investigatore incaricato assicura la rintracciabilità e la conservazione dei registratori di volo e di qualsiasi elemento di prova materiale. L'autorità giudiziaria può nominare un suo funzionario affinché accompagni i registratori di volo o gli elementi di prova materiale nel luogo dove devono essere letti o trattati. Se l'esame o l'analisi di tali elementi di prova materiale possono modificare, alterare o distruggere tali elementi, è richiesto il preventivo accordo dell'autorità giudiziaria, fatto salvo il diritto nazionale. Qualora tale accordo non sia ottenuto conformemente agli accordi preliminari di cui al paragrafo 3 entro un termine ragionevole e non superiore alle due settimane successive alla richiesta, ciò non impedisce all'investigatore incaricato di effettuare l'esame o l'analisi. Ove l'autorità giudiziaria abbia il diritto di sequestrare eventuali prove, l'investigatore incaricato ha accesso immediato e illimitato a tali prove e può utilizzarle.*

*2. Se, durante l'inchiesta di sicurezza, emerge o si sospetta che si sia verificato un atto di interferenza illecita ai sensi della legislazione nazionale, quale una legge nazionale relativa alle inchieste sugli incidenti, in*



Sempre con riferimento a tali si possono, infine richiamare le osservazioni svolte da autorevole dottrina<sup>(886)</sup> in merito al fatto che la disciplina di settore effettui sempre dei richiami all'autorità giudiziaria, senza mai menzionare i diritti della difesa<sup>(887)</sup>. Tale scelta si ritiene sia, tuttavia, imputabile alla stessa natura dell'attività di inchiesta, che non è diretta a individuare responsabilità.

Per quanto attiene agli strumenti di accesso alle informazioni derivanti dall'inchiesta tecnica conferiti al difensore si evidenzia come lo stesso debba, in assenza di specifiche previsioni, ricorrere agli strumenti ordinari. A titolo esemplificativo può avvalersi della possibilità di richiedere direttamente all'ANSV, in quanto pubblica amministrazione, ogni documentazione utile per le indagini (ai sensi dell'art. 391-*quater* c.p.p.). Nel caso in cui l'ANSV opponga il rifiuto alla richiesta pervenuta, senza motivazione<sup>(888)</sup> ovvero eccedendo il divieto di divulgazione di cui all'art. 11 d. lg. 66/1999<sup>(889)</sup>, tale ostacolo può essere superato nel caso in cui la richiesta stessa pervenga dal pubblico ministero su istanza del difensore<sup>(890)</sup>. L'Agenzia non potrebbe, inoltre, opporre alcuna resistenza in presenza di un provvedimento di sequestro disposto da parte del pubblico ministero<sup>(891)</sup>.

Con riferimento, invece, ai profilo afferenti alla comunicazione delle informazioni, l'art. 15 del reg. (UE) n. 996/2010, al fine di privilegiare unicamente le esigenze di prevenzione, introduce una novità che si ritiene intervenga sull'art. 11 d. lg. 66/1999, mitigando il divieto di divulgazione ivi contenuto. Il § 2 prevede, infatti, che le autorità investigative per la sicurezza comunichino le informazioni ritenute rilevanti ai fini appunto di prevenzione alle persone responsabili della fabbricazione o della manutenzione

---

*relazione all'incidente o all'inconveniente grave, l'investigatore incaricato ne informa immediatamente le autorità competenti. Fatto salvo l'articolo 14, le informazioni pertinenti raccolte nel corso dell'inchiesta di sicurezza sono condivise immediatamente con dette autorità e, ove le stesse ne facciano richiesta, può essere loro trasferito altresì il materiale pertinente. La condivisione di tali informazioni e di detto materiale non pregiudica il diritto dell'autorità investigativa per la sicurezza di continuare l'inchiesta di sicurezza in coordinamento con le autorità alle quali è stato eventualmente trasferito il controllo del sito.*

*3. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità investigative per la sicurezza, da un lato, e altre autorità che possono essere coinvolte nelle attività connesse all'inchiesta di sicurezza, quali le autorità giudiziarie, dell'aviazione civile, di ricerca e salvataggio, dall'altro, cooperino tra loro attraverso accordi preliminari.*

*Questi accordi rispettano l'indipendenza dell'autorità responsabile per le inchieste di sicurezza e consentono che l'inchiesta tecnica sia condotta con diligenza ed efficienza. Gli accordi preliminari prendono in considerazione, tra gli altri, i seguenti argomenti: a) l'accesso al luogo dell'incidente; b) la conservazione delle prove e l'accesso alle stesse; c) i resoconti iniziale e ricorrente sullo stato di ciascuna operazione; d) gli scambi d'informazioni; e) l'utilizzo appropriato delle informazioni di sicurezza; f) la risoluzione dei conflitti. Gli Stati membri comunicano tali accordi alla Commissione, che li comunica al presidente della rete, al Parlamento europeo e al Consiglio per informazione».*

<sup>(886)</sup> Le considerazioni di seguito riassunte traggono origine da G. GARUTI, *I diritti della difesa nell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno e in quello internazionale*, Atti del Convegno di Modena (28-29 giugno 2002), Milano, 2005, 79-91, alla cui analisi compete si rinvia.

<sup>(887)</sup> Si precisa che concetto di «difesa» preso in considerazione nell'ambito dell'inchiesta tecnica aeronautica, sebbene rientri nell'art. 24, comma 2, Cost., afferisce alla difesa tecnica, intesa come partecipazione dell'avvocato difensore alla procedura.

<sup>(888)</sup> Ai sensi dell'art. 391-*quater* comma 3.

<sup>(889)</sup> Norma che va letta, necessariamente, in modo congiunto con quanto disposto ai già più volte citati artt. 15 e 20 del reg. (UE) n. 996/2010.

<sup>(890)</sup> Nel caso in cui lo stesso pubblico ministero abbia espresso parere favorevole all'accoglimento dell'istanza in questione.

<sup>(891)</sup> Disposto autonomamente o su istanza dello stesso difensore.

dell'aeromobile o dei suoi equipaggiamenti, oltre che alle persone fisiche e giuridiche responsabili dell'esercizio dell'aeromobile o dell'addestramento del personale. Il § 4 autorizza l'autorità investigativa per la sicurezza a comunicare alle vittime degli incidenti aerei, ai loro familiari o alle loro associazioni o a rendere pubbliche eventuali informazioni riguardanti l'inchiesta di sicurezza, sempre che ciò non comprometta gli obiettivi dell'inchiesta stessa e rispetti la legislazione vigente in materia di protezione dei dati personali.

#### 5. Inquirente tecnico e segretezza delle indagini preliminari.

Come evidenziato da autorevole dottrina<sup>(892)</sup>, nel d. lg. 66/1999 non vi sono disposizioni espresse che si riferiscano alla problematica inerente ai rapporti delle inchieste tecniche con il segreto investigativo<sup>(893)</sup>, in particolare riferendosi alla segretezza degli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria nel corso delle indagini preliminari.

In considerazione dell'importanza assunta dal momento immediatamente successivo al verificarsi dell'incidente, ai fini della corretta ed efficace investigazione, è fondamentale raccordare l'intervento del pubblico ministero e della polizia giudiziaria con l'attività degli investigatori incaricati, al fine di consentire a questi organi un intervento rapido<sup>(894)</sup>.

A tal fine, ferme restando le primarie esigenze riferite alla necessità di assicurare un intervento urgente, diretto al soccorso e alla neutralizzazione delle fonti di pericolo, a tutela della pubblica incolumità, emerge come un immediato intervento di assicurazione della fonti di prova<sup>(895)</sup> da parte della polizia giudiziaria possa riverberarsi negativamente su un'attività che esige il possesso di cognizioni specifiche di cui gli ordinari organi di polizia giudiziaria non possono disporre.

Emerge, inoltre, con evidenza come corrette analisi, repertazioni e conservazioni di cose, documenti e tracce soddisfino le esigenze tecniche e giudiziarie, da cui deriva la necessità di potenziare l'efficacia e l'utilità di entrambe le investigazioni<sup>(896)</sup>.

Nello specifico, la problematica inerente alla limitazione della possibilità dell'inquirente tecnico di acquisire, in tempi brevi, elementi importanti per la ricostruzione delle cause dell'evento, nel caso in cui il fatto assuma rilevanza penale, può costituire un ostacolo allo svolgimento stesso dell'inchiesta tecnica.

---

<sup>(892)</sup> C. GRAVINA, *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno e in quello internazionale*, Atti del Convegno di Modena (28-29 giugno 2002), Milano, 2005, 1-9, alla cui analisi compete si rinvia.

<sup>(893)</sup> Con riferimento a tale aspetto si riportano di seguito alcune considerazioni svolte da autorevole dottrina cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

<sup>(894)</sup> Con riferimento a tali aspetti cfr. A. FOJADELLI, *Sistemi di segnalazione degli eventi aeronautici e tutela delle fonti di informazione*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Atti del convegno di Modena (28-29 giugno 2002), Milano, 2005, 91-103.

<sup>(895)</sup> Cfr. art. 348 c.p.p.

<sup>(896)</sup> Gli investigatori incaricati dell'Agenzia, in considerazione dei loro requisiti professionali, sono in grado di fornire alla polizia giudiziaria e al pubblico ministero una serie di indicazioni dirette ad acquisire documenti e informazioni sul volo, sull'aeromobile, sulle comunicazioni, sui vettori e su tutti gli enti ed autorità che possono essere interessati, nonché di mettere a disposizione dell'organismo giudiziario notizie e dati aggiornati per la ricostruzione dei fatti.

Tale problematica è stata affrontata anche dal legislatore comunitario mediante il reg. (UE) n. 996/2010 <sup>(897)</sup>, nel tentativo di superare i profili di criticità. Tuttavia, trattandosi di debbono trovare attuazione nell'ordinamento interno, risulta necessario che si inseriscano nei singoli ordinamenti nel rispetto delle specifiche disposizioni normative previste con riferimento ai procedimenti dell'autorità giudiziaria, per cui risulta ancora prematura una valutazione in merito al loro grado di innovatività <sup>(898)</sup>.

La tutela della segretezza delle indagini preliminari, nell'ambito delle inchieste tecniche <sup>(899)</sup>, esplica i suoi effetti negativi soprattutto con riferimento alle esigenze dell'Agenzia di concludere, nel minor tempo possibile, l'inchiesta di competenza al fine di garantire l'efficacia della prevenzione, da cui assume una fondamentale importanza che l'investigatore tecnico possa prendere visione della documentazione e dei reperti acquisiti dall'autorità giudiziaria. L'espletamento dell'inchiesta tecnica nel minor tempo possibile è fondamentale per evitare che eventi analoghi si ripetano nell'intento di svolgere efficacemente l'attività di prevenzione al fine di conferire primaria importanza alla tutela della pubblica incolumità.

Emerge, pertanto, con evidenza come la tempestività, quale elemento caratterizzante l'inchiesta tecnica, dipenda dalla possibilità, conferita all'ANSV, di disporre rapidamente degli elementi necessari, pertanto gli ostacoli alla presa visione e all'acquisizione degli elementi in possesso dell'autorità giudiziaria rischia di compromettere il regolare svolgimento delle stesse, vanificando, così, il raggiungimento dell'obiettivo finale.

A tale proposito il problema è quello di garantire, nell'ambito delle previsioni di legge relative al segreto, il bilanciamento tra gli interessi dell'efficienza investigativa e quelli dell'inchiesta tecnica, conferendo adeguata tutela alla pubblica incolumità mediante il miglioramento della sicurezza del volo <sup>(900)</sup>.

Il d. lg. 66/1999 attribuisce all'Agenzia un autonomo potere di indagine tecnica, in coordinamento e nel rispetto delle indagini preliminari. Ciò determina il fatto che la possibilità di acquisire gli elementi fondamentali per lo svolgimento dell'inchiesta tecnica in possesso dell'autorità giudiziaria da parte dell'Agenzia sia necessariamente rimessa all'insindacabile valutazione del pubblico ministero <sup>(901)</sup>. Tale soggetto è, infatti, preposto all'individuazione delle modalità dirette all'accoglimento delle istanze dell'Agenzia

---

<sup>(897)</sup> Cfr. artt. 12 e 13.

<sup>(898)</sup> Non si può, infatti, prescindere dai riscontri che la traduzione delle disposizioni nella pratica potrà offrire.

<sup>(899)</sup> L'obbligo del segreto sugli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria si rinvia all'art. 329, comma 1, c.p.p. L'obbligo di segretezza è limitato nel tempo, infatti permane sino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari. Tale obbligo prevede che gli atti di indagine non debbano pertanto essere rivelati, è funzionale al buon esito delle indagini e rappresenta una tutela contro il pericolo di inquinamento degli elementi di prova, a garanzia della realizzazione dell'attività giurisdizionale.

<sup>(900)</sup> Al fine di valutare con completezza la problematica risulta necessario come non tutti gli elementi siano assoggettati al segreto e come questo venga meno nel momento in cui l'informazione segreta può essere legittimamente conosciuta dall'indagato. La legge conferisce, infatti, al pubblico ministero la possibilità di operare, entro certi limiti, delle scelte discrezionali in ordine al momento cui portare l'informazione a conoscenza dell'indagato.

<sup>(901)</sup> Che tuttavia non potrà non tenere conto, nella sua valutazione, degli obiettivi dell'inchiesta tecnica.

finalizzate all'acquisizione di elementi necessari per la corretta e completa ricostruzione dell'evento nel rispetto della normativa vigente <sup>(902)</sup>.

Ciò posto, in presenza di elementi di particolare importanza per l'ANSV, per i quali il segreto di indagine non sia strettamente funzionale alle esigenze istruttorie, il pubblico ministero può disporre la desegretazione ai sensi dell'art. 329, comma 2, c.p.p. <sup>(903)</sup>. Il pubblico ministero può, altresì, riconoscere il diritto di accesso all'informazione segreta e, nel caso in cui non appaia possibile desegretarla ai fini dell'indagine, sarà inevitabile l'assoggettamento al vincolo del segreto previsto dalle norme processuali penali, con la conseguenza che l'Agenzia medesima sarà tenuta a riportare i tempi della sua inchiesta a quelli eventualmente più lunghi dell'indagine penale <sup>(904)</sup>.

Mediante il reg. (UE) n. 996/2010 si è tentato di trovare una naturale soluzione a gran parte delle problematiche fin qui ricordate.

Oltre alle disposizioni già ricordate, basti pensare alla previsione di cui all'art. 12.1, che detta disposizioni in materia di accertamenti tecnici non ripetibili, imponendo all'autorità giudiziaria e all'autorità investigativa per la sicurezza un contenimento delle rispettive esigenze, tale da consentire il perfezionamento di appositi «*accordi preliminari*». In tale previsione viene, altresì, precisato che, nel caso in cui l'esame o l'analisi di tali elementi di prova materiale possono modificare, alterare o distruggere tali elementi, è richiesto il preventivo accordo dell'autorità giudiziaria, «*fatto salvo il diritto nazionale*», e, nel caso in cui tale accordo non sia ottenuto conformemente agli accordi preliminari precedentemente ricordati entro un termine ragionevole e non superiore alle due settimane successive alla richiesta, ciò non impedisce all'investigatore incaricato di effettuare l'esame o l'analisi.

Viene, infine, precisato come, per quanto attiene all'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria disponga il sequestro di eventuali prove, l'investigatore incaricato abbia, comunque, il diritto di accedere immediatamente e illimitatamente alle stesse, con possibilità di utilizzarle.

L'art. 13.3 impone ai soggetti tenuti a comunicare il verificarsi di incidenti e inconvenienti gravi di adottare le misure necessarie per preservare tutti gli elementi di prova necessari alle indagini (in particolare per quanto attiene all'attività diretta ad assicurare che non vengano cancellate le registrazioni di conversazioni e allarmi dopo il volo).

L'art. 14 distingue tra gli elementi di prova utilizzabili soltanto ai fini dell'inchiesta di sicurezza (§ 1) e quelli, invece, utilizzabili oltre che per gli scopi dell'inchiesta di sicurezza, anche per altri scopi diretti al miglioramento della sicurezza aerea (§ 2) <sup>(905)</sup>.

Di particolare interesse risulta essere il § 3 del medesimo articolo, il quale sancisce una deroga ai limiti di utilizzabilità delle prove di cui ai paragrafi che precedono,

---

<sup>(902)</sup> Problematica alla quale l'art. 12.1 ha tentato di ovviare mediante le previsioni dell'art. 12 del reg. (UE) n. 996/2010.

<sup>(903)</sup> Con conseguente deposito degli atti presso la segreteria del pubblico ministero e riconoscimento, in capo all'Agenzia del diritto di prenderne visione e di estrarne copia

<sup>(904)</sup> Sul punto si rimanda alle innovazioni apportate dal reg. (CE) n. 996/2010 di cui ai §§ 9 e 10 del presente capitolo.

<sup>(905)</sup> Per cui si rimanda a quanto già ricordato al capitolo III, sezione II.

stabilendo che l'autorità giudiziaria (o l'autorità competente a diffondere le registrazioni a norma del diritto nazionale) possa decidere che i vantaggi derivanti dalla diffusione delle prove in questione per eventuali altri scopi autorizzati dalla legge siano superiori all'impatto negativo nazionale ed internazionale che tale iniziativa possa avere sulle inchieste di sicurezza (possibilità però limitare casi di diffusione a livello nazionale).

#### 6. Relazione e raccomandazione di sicurezza.

La normativa previgente, ossia il d. lg. 66/1999, prevedeva due tipologie di atti conclusivi, la relazione, atto conclusivo dell'inchiesta riguardante un incidente, la quale differisce dal rapporto, atto conclusivo dell'inchiesta riguardante un inconveniente, non in modo sostanziale, bensì sotto il profilo della quantità delle informazioni fornite (più particolareggiate e complete nella relazione, ridotte all'essenziale nel rapporto), oltre che sotto il profilo della diffusione del documento (massima nel primo caso, circoscritto nel secondo).

L'art. 16 del reg. (UE) n. 996/2010 ha innovato tale aspetto, prevedendo un'unica tipologia di atto, la relazione di inchiesta (a prescindere che si tratti di incidente o di inconveniente grave/inconveniente), che deve essere resa pubblica<sup>(906)</sup>.

La bozza della relazione di inchiesta, prima di essere adottata (e quindi resa pubblica), è sottoposta al vaglio e alle osservazioni eventualmente formulate da una serie di soggetti aeronautici (definiti in termini generici), tra cui l'EASA.

La relazione d'inchiesta è una dichiarazione di scienza obbligata, in quanto risponde a un interesse pubblico, ossia il raggiungimento di una piena cognizione dell'incidente, dell'inconveniente e delle cause che lo hanno determinato<sup>(907)</sup>.

In capo all'Agenzia vengono posti l'obbligo di dichiarare, quindi di emanare la relazione, e quello di verità, ossia di dichiarare i fatti accertati come esistenti nella realtà<sup>(908)</sup>.

La relazione produce effetti nei confronti delle istituzioni aeronautiche considerato il fatto che, nell'evidenziare le criticità e le irregolarità del sistema dell'aviazione civile, può costituire un importante strumento per esercitare una più puntuale ed incisiva vigilanza sul sistema stesso, nonché sui soggetti vigilati al fine di garantire l'osservanza delle direttive in materia di sicurezza del volo fissate a livello politico. L'effetto può essere, altresì, prodotto nei confronti dei terzi, che rivestono la qualifica di operatori e può rappresentare un importante elemento di valutazione da parte della ENAC per l'adozione di eventuali provvedimenti amministrativi nei confronti degli operatori del settore. Per quanto attiene, invece, ai soggetti terzi interessati da eventuali procedimenti penali<sup>(909)</sup>, la relazione può

---

<sup>(906)</sup> Di conseguenza viene meno la limitazione, a suo tempo prevista, inerente alla diffusione degli esiti delle inchieste relative agli inconvenienti gravi o inconvenienti.

<sup>(907)</sup> Sul punto si veda la completa trattazione di A. ANTONINI, *Riflessi civilistici dell'inchiesta aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo*, cit.

<sup>(908)</sup> Come nota che precede.

<sup>(909)</sup> In relazione alla normativa antecedente all'entrata in vigore del reg. (UE) n. 996/2010, cfr. A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *op. cit.*, che, per alcuni aspetti contempla delle osservazioni che si ritiene possano essere ancora attuali (ovviamente se poste in relazione alla nuova normativa). L'Agenzia per le relazioni e i rapporti non ancora completati potrebbe



costituire fonte della notizia di reato e come tali entrare a far parte del fascicolo del pubblico ministero. Non assumono, invece, valenza probatoria nell'ambito del processo in virtù del principio che le prove devono formarsi davanti al giudice del dibattimento <sup>(910)</sup>.

Essa rappresenta un materiale «*tecnicamente forte*» <sup>(911)</sup>, idoneo a far luce sui fatti sottoposti a valutazione, la cui importanza si comprende in relazione all'impossibilità per le parti e per il giudice di ripetere tramite consulenza tecnica gli accertamenti in essa contenuti. La partecipazione all'attività di inchiesta tecnica, pur essendo teoricamente possibile sulla scorta della previsione dell'art. 9, comma 3, del d. lg. 66/1999, appare realizzabile nel concreto solo con riferimento all'ambito penale, ove è contemplato il coordinamento fra inchiesta tecnica e inchiesta giudiziaria del pubblico ministero (art. 10, comma 2, d. lg. *cit.*, nonché artt. 12 e 13 reg. (UE) n. 996/2010).

Per quanto attiene all'utilizzabilità della relazione nel procedimento civile <sup>(912)</sup>, questa può essere introdotta nel processo mediante l'ordine di esibizione (art. 210 c.p.c.) o la richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione (art. 213 c.p.c.) ipotesi in cui il giudice sarà tenuto a valutarne il contenuto secondo il suo prudente apprezzamento (art. 116 comma 1 c.p.c.) <sup>(913)</sup>.

Per quanto attiene, poi, agli eventuali profili di responsabilità, l'eventuale erroneità della relazione implica un difetto di veridicità della relazione, da cui la sua inefficacia <sup>(914)</sup>.

---

dedurre il divieto di divulgazione, anche verso la magistratura, ai sensi del citato art. 11, tuttavia tale opposizione risulterebbe illegittima ed infondata; infatti il divieto opera verso l'accesso privato, non verso il tipo di accesso pubblico che compete alla magistratura ed alla polizia giudiziaria per acquisire e conservare le fonti di prova. Una volta completate le relazioni ed i rapporti l'acquisizione dei medesimi da parte della magistratura è giustificata dalla stessa normativa dell'art. 12 che consente la trasmissione della relazione e del rapporto ai soggetti che dalle conclusioni in esse contenute possano trarre vantaggio ai fini della sicurezza. Infatti non vi è dubbio che il pubblico ministero ed il giudice, attraverso il giusto processo, nell'accertamento della responsabilità in ordine ai delitti di disastro aereo (art. 428 c.p.), danneggiamento seguito da disastro (art. 429 c.p.), attentato alla sicurezza del trasporto per aria (art. 432 c.p.) tuteli la pubblica incolumità e dunque la sicurezza collettiva. Diversa è la valutazione della rilevanza della prova così acquisita, che sarà probabilmente, essenzialmente indiziaria. Le relazioni ed i rapporti di inchiesta e le raccomandazioni di sicurezza non riguardano in alcun caso la determinazione di colpe e di responsabilità (art. 12, comma 4, d. lg. *cit.*). Dunque vi è un insanabile contrasto con il fine della prova penale ed il fine della relazione e del rapporto delle raccomandazioni, che non è l'accertamento dell'imputabilità di uno o più soggetti agenti, ma è un fine di prevenzione dell'incidente o dell'inconveniente, non è un fine repressivo. Tuttavia la relazione ed il rapporto potrebbero essere considerati prova atipica, non espressamente disciplinata dalla legge (art. 189 c.p.p.) ma ammessa dal giudice, sentite le parti. A tale riguardo le difese eccepiranno l'inutilizzabilità della prova, in quanto raccolta in violazione dei diritti della difesa (ai sensi dell'art. 191 c.p.p.). Si tratta di due esigenze completamente diverse: il giudice ricerca la verità, la difesa ricerca la garanzia assoluta del controllo della difesa sul compimento degli atti processuali. A proposito della difficile conciliabilità tra inchiesta tecnica ed inchiesta penale si può fare riferimento a: CONVEGNO *L'errore umano nelle attività aeronautiche: oltre la cultura della colpa*, 30 novembre – 1 dicembre 2007 Sala Tomadini 30/A Udine.

<sup>(910)</sup> La valenza probatoria degli accertamenti e delle informazioni in essi contenuti è esclusa per difetto di contraddittorio e diritto della difesa, in forza delle disposizioni di cui all'art. 111 Cost. in materia del giusto processo.

<sup>(911)</sup> Si rinvia integralmente alle osservazioni effettuate da B. FRANCHI, *Le inchieste tecniche aeronautiche*, cit.

<sup>(912)</sup> Relativamente a tale aspetto, cfr. capitolo V, § 7.1.

<sup>(913)</sup> A. ANTONINI, *Riflessi civilistici dell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di) *La sicurezza del volo nell'ordinamento italiano ed in quello internazionale*, Atti del Convegno di Modena 28-29 giugno 2002, Milano, 2005.

<sup>(914)</sup> Con riferimento alla responsabilità degli autori della relazione, gli errori integrano gli estremi dell'illecito civile (art. 2043 c.c.) se addebitabili ad un contegno doloso o colposo dei soggetti dichiaranti

La responsabilità dell'Agenzia e degli altri soggetti menzionati può essere impegnata verso i terzi <sup>(915)</sup> per il danno che può derivare dalla divulgazione della relazione e delle notizie in essa contenute <sup>(916)</sup>, ovvero nei confronti dei destinatari del provvedimento che la pubblica amministrazione abbia adottato a seguito dei risultati della relazione di inchiesta <sup>(917)</sup>.

Un'altra tipologia di atto conclusivo dell'inchiesta di sicurezza è prevista all'art. 2, comma 1, lett. n), il quale definisce la raccomandazione di sicurezza come «*una proposta dell'Agenzia, formulata sulla base dei dati emersi dall'inchiesta, ai fini della prevenzione di incidenti ed inconvenienti*». Dalla ricordata definizione emerge come la raccomandazione di sicurezza sia un atto distinto dalla relazione, pur potendo essere contenuta in essa. In considerazione del fatto che la raccomandazione di sicurezza integra lo strumento più significativo a disposizione dell'ANSV al fine di incrementare la sicurezza del volo e, quindi, per tutelare la pubblica incolumità, emerge con evidenza come la proposizione ai relativi soggetti debba avvenire tempestivamente nell'ipotesi in cui dall'inchiesta evinca la sussistenza di un elemento di pericolo per la sicurezza del volo che richiede un immediato intervento diretto alla sua rimozione.

Nel caso di raccomandazioni di sicurezza emesse a seguito dell'inchiesta tecnica è necessario temperare, eventualmente adottando le necessarie cautele, le esigenze di prevenzione con quelle relative alle disposizioni di cui all'art. 10, comma 1 e 11, d. lg. 66/1999, attinente alla segretezza degli atti d'inchiesta, privilegiando comunque la prevenzione, in quanto finalizzata alla tutela della vita umana.

La raccomandazione di sicurezza consiste in una proposta, ossia un atto posto all'attenzione e alla considerazione altrui, che trae le sue origini dalle risultanze dell'inchiesta <sup>(918)</sup>, a fronte della quale l'Agenzia propone i correttivi ritenuti opportuni affinché le criticità e le irregolarità vengano rimosse <sup>(919)</sup>.

Le raccomandazioni di sicurezza sono, pertanto, riconducibili a delle regole di cautela che i soggetti che operano nel settore debbono rispettare o far rispettare, e che incidono sull'elemento psicologico del soggetto agente al titolo di colpa <sup>(920)</sup>.

---

(Agenzia e, in solido con essa, il collegio che delibera la relazione ai sensi dell'art. 10 d. lg. cit.) e se produttori di danno. La conseguenza della responsabilità civile e dell'illecito è, secondo i principi, il risarcimento del danno.

<sup>(915)</sup> Basti pensare all' esercente dell'aeromobile, al costruttore del mezzo, al gestore aeroportuale, ecc.

<sup>(916)</sup> Basti pensare al pregiudizio all'immagine e al conseguente danno che si produce sul piano commerciale e su quello operativo, risentito dal vettore o dal costruttore nel caso in cui la relazione attesti, contro il vero, la sussistenza di malfunzionamenti o vizi addebitabili all'organizzazione imprenditoriale o alla macchina.

<sup>(917)</sup> Attenendosi alle raccomandazioni di sicurezza in essa contenute, secondo la previsione di cui all'art. 13 del d. lg. cit.

<sup>(918)</sup> Ovvero nelle criticità o nelle irregolarità riscontrate dall'Agenzia in ordine a un evento verificatosi nel passato.

<sup>(919)</sup> L'individuazione dei correttivi proposti è rimessa alla totale discrezionalità dell'Agenzia, che nel formularli dovrà tenere conto almeno: dello stato dell'arte in campo aeronautico e della materiale realizzabilità del correttivo proposto.

<sup>(920)</sup> Colpa per negligenza (in quanto viene omessa l'applicazione della cautela) o per imperizia (in quanto viene ignorata l'esistenza della norma di cautela) e per inosservanza di un ordine (avendo la raccomandazione tale carattere) o disciplina (essendo le raccomandazioni parte integrativa della disciplina della sicurezza del volo). Cfr. artt. 43 c.p. e 2043 c.c.

Sempre con riferimento a tali aspetti è necessario ricordare come l'utente del servizio aereo abbia il diritto di essere informato sulla sicurezza e sulla qualità dei servizi, in considerazione del fondamentale diritto alla tutela della salute nell'ambito del trasporto sicuro <sup>(921)</sup>. Da ciò si evince come le relazioni di inchiesta debbano essere di pubblico dominio in quanto l'utente è un soggetto che può trarre vantaggio ai fini della propria sicurezza dall'informazione che renda noti i livelli di *standard* e le deficienze dei servizi di volo a prezzi ridotti attraverso un circuito di notizie e la libera diffusione a inchiesta conclusa, nel rispetto dei diritti di riservatezza e anonimato <sup>(922)</sup>.

Per quanto attiene alle raccomandazioni di sicurezza, l'art. 17 del reg. (UE) n. 996/2010 prevede che, in qualsiasi fase dell'inchiesta di sicurezza, l'autorità investigativa (anche sulla base di studi o analisi) possa raccomandare alle competenti autorità interessate (tra cui quelle di altri Stati membri o Paesi terzi) eventuali azioni preventive che ritiene necessario adottare prontamente al fine di migliorare la sicurezza dell'aviazione, previa debita consultazione delle parti interessate.

Lo stesso articolo statuisce che il destinatario di una raccomandazione di sicurezza, entro il termine di 90 giorni dalla ricezione della comunicazione recante la stessa, è tenuto ad informare l'autorità investigativa per la sicurezza che ha emesso la raccomandazione sulle azioni adottate o sull'esame condotto al fine di individuare gli interventi necessari e, se del caso, precisi il tempo necessario per il loro perfezionamento e, qualora non venga adottata alcuna azione, sui relativi motivi. L'autorità investigativa per la sicurezza, entro 60 giorni dal ricevimento della risposta, provvede a comunicare al destinatario se ritiene adeguata la risposta fornita e, qualora non concordi con la scelta di non intervenire, rende una motivazione in merito.

Viene, altresì, previsto un sistema di segnalazione centrale di taluni eventi, istituito a norma del reg. (CE) n. 1321/2007 della Commissione, in base al quale l'EASA e le autorità competenti degli Stati membri (in cooperazione) partecipano regolarmente allo scambio e all'analisi delle informazioni di cui alla dir. 2003/42/CE (*ex art. 19*) <sup>(923)</sup>.

## 7. Conclusioni.

Da quanto esposto nel corso della trattazione si evince come il reg. (UE) n. 996/2010, nell'abrogare la dir. 1994/56/CE, abbia ampiamente innovato anche le disposizioni della legislazione nazionale riferite alle inchieste tecniche aeronautiche, tenendo in debita considerazione, nell'ambito di tale revisione, l'esperienza acquisita in sede di applicazione della previgente disciplina, nonché le considerazioni svolte dalla dottrina <sup>(924)</sup> in relazione ai profili di criticità.

---

<sup>(921)</sup> Risulta, altresì, necessario conferire adeguata informativa e corretta pubblicità in merito alle caratteristiche dell'aeromobile e del volo, infatti il soggetto trasportato ha il diritto di pretendere l'erogazione del servizio secondo *standard* di qualità e di efficienza.

<sup>(922)</sup> Cfr. A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000.

<sup>(923)</sup> Con riferimento a tali aspetti si rinvia a quanto già esposto al capitolo III, sezione II.

<sup>(924)</sup> Cfr. F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, cit.; B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit.; A. FOJADELLI,

Le inchieste di sicurezza hanno come unico obiettivo l'accertamento, per finalità preventive, delle cause di un incidente o di un inconveniente grave, senza essere diretti all'attribuzione di eventuali colpe o responsabilità. Come detto, il regolamento in commento modifica sia al d. lg. 66/1999, sia al titolo VIII, libro I, parte II, del codice della navigazione. Le innovazioni riguardano, in via principale, l'organizzazione e lo svolgimento delle inchieste di sicurezza, mentre, per quanto concerne le autorità investigative nazionali permanenti per la sicurezza dell'aviazione civile, il citato regolamento si limita sostanzialmente a ribadire l'indipendenza e la posizione di terzietà rispetto al sistema aviazione civile, a garanzia del carattere dell'obiettività delle inchieste di sicurezza.

Per quanto attiene alla disciplina delle inchieste aeronautiche antecedente all'entrata in vigore del regolamento in commento è necessario ricordare gli elementi di criticità rappresentati dall'ICAO in relazione all'osservanza delle disposizioni contenute nell'Annesso 13 da parte del nostro ordinamento nel corso dell'attività di *audit* svolta presso l'ANSV<sup>(925)</sup>, al fine di evidenziare l'importanza delle innovazioni apportate dal reg. (UE) n. 996/2010.

La prima osservazione dell'ICAO afferisce alla criticità riscontrata nello svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica aeronautica da parte dell'ANSV nell'ipotesi in cui sul medesimo evento indaghi anche l'autorità giudiziaria. In tale ipotesi l'acquisizione, da parte dell'ANSV, di elementi fondamentali per lo svolgimento dell'inchiesta tecnica potrebbe essere impedita o ritardata in considerazione delle esigenze derivanti dallo svolgimento dell'inchiesta giudiziaria, nel rispetto delle previsioni del codice di procedura penale<sup>(926)</sup> che le conferiscono il carattere della preminenza.

Il menzionato rilievo trae le sue origini dalla constatazione delle necessità che gli inquirenti tecnici non vengano assoggettati a limitazioni derivanti dalla necessità di attendere il compimento dell'inchiesta dell'autorità giudiziaria, o di fasi della stessa, pena il rischio di vanificare il raggiungimento dell'obiettivo di conferire adeguata tutela alla pubblica incolumità mediante l'attività di prevenzione svolta dall'ANSV nell'assolvimento dei propri compiti di istituto.

Tale necessità non deriva solo dall'osservazione in merito all'importanza della tutela della *safety*, ma anche dalla necessità che lo Stato italiano rispetti gli impegni assunti a livello internazionale nello specifico settore delle inchieste tecniche aeronautiche.

In relazione a tali aspetti è fondamentale evidenziare come l'ANSV si sia impegnata a svolgere attività di reciproco scambio e confronto con la magistratura<sup>(927)</sup> al fine di mettere a fattor comune le conoscenze in materia di sicurezza del volo, nell'intento di

---

*Sistemi di segnalazione degli eventi aeronautici e tutela delle fonti di informazione*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo*, cit.

<sup>(925)</sup> Per quanto attiene all'attività di *audit* svolta dall'ICAO si rinvia allo *Studio del Comandante R. DENTESANO, Analisi della seconda audizione ICAO ed ENAC effettuata nel 2002 da apposito team ispettivo*, in [www.airmanshiponline.it](http://www.airmanshiponline.it)

<sup>(926)</sup> Profili di criticità già esposti diffusamente nel presente capitolo.

<sup>(927)</sup> Cfr. C. GRAVINA, *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*, in [www.airmanshiponline.com](http://www.airmanshiponline.com), marzo 2003, nonché in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, cit.; B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit.

svolgere un'attività di sensibilizzazione sulla necessità di conferire adeguata tutela alla sicurezza del volo.

Un altro rilievo dell'ICAO si riferisce alla necessità che l'ANSV adotti adeguate *policy* e procedure finalizzate a conferire una totale protezione dei dati contenuti nei CVR (la «*scatola nera*» che registra le voci ed i suoni nella cabina di pilotaggio) <sup>(928)</sup>. Con riferimento a tale aspetto non ha, tuttavia, fatto seguito l'adozione, da parte dell'ordinamento italiano, di disposizioni idonee a conferire adeguata tutela e protezione a tale tipologia di dati in relazione ad una pluralità indistinta di soggetti che con essi possono venire in contatto <sup>(929)</sup>.

L'ultima osservazione dell'ICAO che si riporta in sintesi è quella relativa alle limitazioni cui possono andare incontro i rappresentanti delle omologhe autorità investigative straniere nello svolgimento delle loro attività. A tali soggetti agenti viene, infatti, conferita adeguata tutela da parte dell'ANSV <sup>(930)</sup>, che può essere, tuttavia, oggetto di limitazioni poste dall'autorità giudiziaria per esigenze determinate dallo svolgimento di indagini riferite al medesimo evento. Si ritiene, pertanto, che l'Italia debba individuare idonei strumenti diretti ad assicurare ai rappresentanti delle omologhe autorità investigative straniere e ai relativi consulenti i diritti loro riconosciuti dall'Annesso 13 ICAO, anche in presenza di contestuale svolgimento dell'inchiesta da parte dell'autorità giudiziaria.

In relazione ai profili di criticità evidenziati e ai rilievi formulati dall'ICAO nel corso dell'attività ispettiva, si ritiene di poter affermare che le ultime evoluzioni normative, e, in particolare, il più volte ricordato reg. (UE) n. 996/2010, hanno tentato di conferire degli strumenti idonei a superare i profili di criticità inerenti al rapporto tra inchiesta di sicurezza e concomitante inchiesta giudiziaria.

Nell'ambito delle innovazioni già ricordate nel corso della trattazione, uno degli aspetti maggiormente rilevanti è il conferimento, da parte del regolamento in commento, di un'espressa disciplina riferita al delicato problema del coordinamento tra l'inchiesta di sicurezza e l'inchiesta di competenza dell'autorità giudiziaria, contemperando, mediante specifiche disposizioni, le esigenze di prevenzione con quelle di giustizia.

Da quanto esposto si evince come le nuove disposizioni di carattere comunitario sembrino dirette a fornire un'adeguata risposta ai profili di criticità esaminati, collocandosi in conformità alle osservazioni svolte da autorevole dottrina <sup>(931)</sup>.

Si è, pertanto, ritenuto necessario porre sullo stesso piano le esigenze di prevenzione e quelle di giustizia, come emerge dall'esame dei *considerando* n. 20 e 23, i quali riconoscono la necessità che gli Stati provvedano, in conformità alla legislazione in vigore relativa alle competenze delle autorità responsabili delle inchieste giudiziarie e, all'occorrenza, in stretta collaborazione con tali autorità, affinché le autorità responsabili delle inchieste di sicurezza possano svolgere i loro compiti nelle migliori condizioni

---

<sup>(928)</sup> Oltretutto è significativo ricordare come CVR e FDR (la «*scatola nera*» che registra i parametri di volo dell'aeromobile) non sono stati messi a bordo degli aeromobili nell'ottica di accertamento della responsabilità, ma esclusivamente a fini preventivi, per favorire, quindi, l'attività degli inquirenti tecnici.

<sup>(929)</sup> Da ciò l'ICAO aveva desunto la necessità che l'Italia modificasse il proprio ordinamento al fine di renderlo coerente con la previsione 5.12 dell'Annesso 13 ICAO.

<sup>(930)</sup> Anche attraverso specifiche linee guida predisposte per il proprio personale.

<sup>(931)</sup> Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit.



possibili nell'interesse della sicurezza dell'aviazione (<sup>932</sup>), nella consapevolezza delle necessità di bilanciare gli interessi pubblici diversi, quali la prevenzione di incidenti futuri e la buona amministrazione della giustizia, che traggono la loro origine dall'incidente (<sup>933</sup>).

Le richiamate esigenze trovano concreta attuazione nell'art. 12 del regolamento, che prevede disposizioni in materia di accertamenti tecnici non ripetibili e di sequestro degli elementi di prova (<sup>934</sup>).

Viene, altresì, sancito il principio in base al quale nessuno può modificare lo stato del luogo dell'incidente o rimuovere il relitto prima dell'arrivo degli investigatori dell'autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile, fatte salve le esigenze di primo soccorso e di tutela della pubblica incolumità (<sup>935</sup>).

Dall'analisi condotta con riferimento alle ricordate disposizioni si evince come si tratti di norme dotate di una grande forza innovativa, tale da incidere sui poteri che il nostro ordinamento riconosce all'autorità giudiziaria, trasponendo, così, in previsione cogente, la già ampiamente manifestata necessità di modificare l'approccio e l'interazione tra organismi inquirenti e ANSV (<sup>936</sup>).

Tra le novità introdotte dal reg. (UE) n. 996/2010 vi è anche la previsione di sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni in esso contenute (<sup>937</sup>).

Le violazioni che debbono essere sanzionate sono quelle richiamate nel considerando n. 35 e, nello specifico, la diffusione di informazioni protette, le attività dirette ad ostacolare le autorità investigative per la sicurezza, il rifiuto di fornire registrazioni, informazioni e documenti rilevanti, la mancata informativa alle autorità del verificarsi di un incidente o di un inconveniente grave.

Emerge, pertanto, la volontà del legislatore europeo di sanzionare una serie ben definita di condotte che, se poste in essere, sono idonee a pregiudicare lo svolgimento di un'efficace attività di prevenzione nell'ambito della sicurezza dell'aviazione civile. In tale contesto assume una particolare rilevanza l'esigenza di tutelare adeguatamente le prerogative delle autorità investigative nazionali, nel rispetto dei compiti loro assegnati dal regolamento (UE) n. 996/2010, al fine di evitare condotte ostative allo svolgimento dei compiti assegnati. Da qui l'esigenza di individuare un provvedimento che rechi l'apparato

---

(<sup>932</sup>) È quindi opportuno che le autorità investigative per la sicurezza dispongano di un accesso immediato e illimitato al luogo dell'incidente e dovrebbero essere resi disponibili tutti gli elementi necessari per soddisfare le esigenze di un'inchiesta di sicurezza, senza compromettere gli obiettivi dell'inchiesta giudiziaria.

(<sup>933</sup>) Tali interessi vanno al di là degli interessi individuali delle parti in causa e dell'evento specifico. Il giusto equilibrio fra tutti gli interessi è fondamentale per garantire l'interesse pubblico generale.

(<sup>934</sup>) In particolare, per quanto attiene agli accertamenti tecnici non ripetibili, l'autorità investigativa per la sicurezza dell'aviazione civile e l'autorità giudiziaria devono giungere ad un accordo conforme agli accordi preliminari. Altre disposizioni affrontano, poi, la problematica relativa al sequestro degli elementi di prova, prescrivendo che l'investigatore incaricato abbia comunque accesso immediato a tali elementi e possa utilizzarli.

(<sup>935</sup>) Cfr. art. 13 reg. cit. Con riferimento a tale aspetto, cfr. altresì nota m\_dg.DAG.30/01/2008.0014513.U (prot. 027.001.004.161), nota del 2008 del Ministero della giustizia-Direzione generale della giustizia penale destinata ai Procuratori generali presso le Corti di appello, a seguito di una raccomandazione di sicurezza emanata dall'ANSV, che veniva già a statuire la necessità di instaurare idonee prassi collaborative.

(<sup>936</sup>) Cfr. B. FRANCHI, A. ANTONINI, G. GARUTI.

(<sup>937</sup>) Cfr. art. 23.

sanzionatorio, nel rispetto delle linee di indirizzo già delineate dallo stesso legislatore europeo nel richiamato considerando n. 35 (<sup>938</sup>).

### Sezione III: *Inchieste ferroviarie.*

#### 1. Regolarità e sicurezza nel trasporto ferroviario: gli ordini amministrativi (cenni).

Con riferimento ai profili storici (<sup>939</sup>), il legislatore conferì una prima disciplina organica sulla realizzazione delle opere ferroviarie e sull'esercizio delle ferrovie in regime di concessione mediante la legge 2248/1865 all. F, il cui art. 4 attribuì al Ministero dei lavori pubblici le attività di «*sorveglianza sulla costruzione, manutenzione ed esercizio delle strade ferrate di società concessionarie*», al fine di «*tutelare la sicurezza, puntualità e regolarità del servizio pubblico ferroviario*» (<sup>940</sup>).

Dalle citate disposizioni si evince come la regolarità e la sicurezza possano essere considerati i principio fondamentale nell'ambito del trasporto ferroviario e consistono in variabili dipendenti dalle dimensioni della rete, dagli investimenti pubblici (<sup>941</sup>) e da quelli privati effettuati dai concessionari del servizio, nonché dal volume di traffico riferito al trasporto di persone e di cose (<sup>942</sup>).

Successivamente, con r.d. 1787/1873, venne approvato il regolamento relativo alla polizia, regolarità e sicurezza dell'esercizio delle strade ferrate, poi innovato dalla legge 835/1978, con cui il Governo fu delegato a emanare nuove norme in riferimento alla stessa materia (<sup>943</sup>).

---

(<sup>938</sup>) Cfr. legge 217/2011, che delega il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni degli obblighi comunitari.

(<sup>939</sup>) Per un'analisi completa sui profili storici del trasporto ferroviario si rinvia alla completa trattazione di P. FULCINITI, *Contributo allo studio della regolarità e della sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario*, in *Dir. trasp.* II, 2005, 457 ss.

(<sup>940</sup>) Si veda anche il titolo V della stessa legge, intitolato «*Delle strade ferrate*», il cui capo II conteneva «*norme della costituzione e dell'esercizio delle ferrovie*»; mentre il capo V regolava le «*concessioni delle ferrovie all'industria privata*». La richiamata disciplina veniva raccolta nel testo unico contenente le disposizione di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, approvato con r.d. 1447/1912. In quegli anni la concessione amministrativa fu lo strumento giuridico attraverso il quale i pubblici poteri affidarono a soggetti privati la gestione delle ferrovie pubbliche. Dopo il 1865, e fino al 1905, anno in cui con la legge n. 137 venne istituita l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, tutte le società, alle quali in precedenza era stata affidata la costruzione e la gestione delle linee ferroviarie, confluirono in quattro compagnie: Società Ferroviaria dell'Alta Italia (SFAI), Società delle Strade Ferrate Romane (SFR), Società Italiana per le Strade Ferrate Meridionali e Società Vittorio Emanuele per le Ferrovie Calabro-Sicule, le quali, dopo il 1885, divennero tre: Società Strade Ferrate Meridionali (denominata Rete Adriatica), Società Italiana per le Strade Ferrate del Mediterraneo (denominata Rete Mediterranea), Società Italiana per le Strade Ferrate della Sicilia (denominata Rete Sicula).

(<sup>941</sup>) La sorveglianza era, infatti, riferita in via principale all'intervento economico dello Stato.

(<sup>942</sup>) Cfr. R. LURAGHI, *Problemi economici dell'Italia unita (1861-1918)*, in *Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, II, Milano 1969, 401 ss.; I. BRIANO, *Storia delle ferrovie in Italia*, Milano, 1977; A. GIUSTINI, *Il Paese che si muove. Le ferrovie in Italia fra '800 e '900*, Milano, 2001; S. MAGGI, *Tra pubblico e privato. La gestione delle ferrovie nell'800 e primo '900*, Albignasego (PD), 2002; *Le ferrovie*, Bologna, 2003.

(<sup>943</sup>) Disposizioni rese necessarie dall'innovazione degli impianti, dei mezzi e dei sistemi di esercizio delle ferrovie (cfr. art. 1). Per quanto attiene all'analisi dei profili storici della disciplina afferente al trasporto

L'intervenuto decreto delegato, approvato con d.P.R. 11 luglio 1980 n. 753<sup>(944)</sup>, non si limita a prevedere e a disciplinare i provvedimenti, alcuni dei quali a contenuto discrezionale, che gli stessi organi e soggetti adottano in funzione dell'accertamento dei presupposti per l'ordinato svolgimento del servizio di trasporto pubblico ferroviario, ma individua divieti, obblighi e sanzioni<sup>(945)</sup> da irrogare nell'ambito dell'attività di polizia ferroviaria nel caso di condotta antiggiuridica o antidoverosa, tale da incidere negativamente sulla regolarità e sicurezza dell'esercizio ferroviario, posta in essere da una pluralità di soggetti agenti in relazione con l'organizzazione amministrativa o con l'attività di trasporto.

In particolare la regolarità e la sicurezza riguardano la rete ferroviaria vista in relazione con i beni sui quali esercitano il diritto di proprietà altri soggetti pubblici o privati<sup>(946)</sup>, infatti l'art. 1, nell'individuare l'ambito di applicazione, statuisce che le norme in esso contenute si applicano alle ferrovie destinate al servizio pubblico per il trasporto di persone e cose, esercitate, secondo la disciplina dell'epoca, dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, dalle imprese private in regime di concessione amministrativa e dalle gestioni commissariali governative<sup>(947)</sup>.

La stretta connessione tra regolarità e sicurezza che caratterizza il trasporto ferroviario trova espressa conferma anche nelle disposizioni sulla regolarità dell'attività di trasporto di cui al d.P.R. 753/1980<sup>(948)</sup> che, con riferimento all'esigenza di rendere il servizio adeguato alla normale affluenza dei viaggiatori e alla richiesta di trasporto di merci, senza trascurare le caratteristiche tecniche degli impianti e dei rotabili impiegati pongono tutto in correlazione alle funzioni di tutela della sicurezza (art. 12)<sup>(949)</sup>.

---

ferroviario si rinvia integralmente alla completa trattazione di P. FULCINITI, *Contributo allo studio della regolarità e della sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario*, in *Dir. trasp.* II, 2005, 457 ss., a cui la presente sezione espressamente si riferisce.

<sup>(944)</sup> In G.U. del 15 novembre 1980 n. 314, Suppl. ord.

<sup>(945)</sup> Sanzioni ormai in prevalenza amministrative dopo l'introduzione dell'istituto della depenalizzazione anche nella materia dei trasporti. Cfr. art. 32 legge 689/1981 e art. 1, lett. h), legge 561/1993.

<sup>(946)</sup> Si hanno, così, norme afferenti ai sistemi di protezione degli attraversamenti dei passaggi a livello, con emanazione delle relative prescrizioni in base alla competenza prevista anche dal codice della strada, e norme tese a disciplinare la separazione delle proprietà laterali dalla sede ferroviaria.

<sup>(947)</sup> Vengono, così, escluse le strade ferrate private di prima categoria che, secondo la previsione di cui all'art. 1, comma 2, del r.d. 1447/1912, un soggetto privato, persona fisica o società, costruisce in funzione esclusiva dell'esercizio di un'attività commerciale o industriale ovvero per un uso qualunque proprio. Le medesime norme si applicano, altresì, relativamente alla sicurezza delle persone e delle cose, alle ferrovie private di seconda categoria (equiparate per le norme di costruzione e di esercizio alle ferrovie locali, in quanto concernono la sicurezza) le quali, stando all'art. 4 del r.d. 1447/1912, si caratterizzano per il fatto di interferire, in qualche modo, su beni demaniali o patrimoniali indisponibili (strade, corsi d'acqua, opere pubbliche, ecc.) oppure sulla proprietà altrui. Infine, le norme sopra menzionato d.P.R. 753/1980 si estendono, se e in quanto applicabili, ai servizi ferroviari esercitati con navi traghetto delle Ferrovie dello Stato (ora Trenitalia s.p.a.). Tale estensione riguarda, ovviamente, tanto la regolarità quanto la sicurezza di questi ultimi servizi.

<sup>(948)</sup> Relative, in sintesi, all'orario e alla composizione dei treni.

<sup>(949)</sup> Per quanto riguarda l'orario ferroviario, la giurisprudenza di merito ha ritenuto che il diritto dei viaggiatori al rispetto di esso da parte dell'impresa esercente il servizio di trasporto non ha «rilevanza primaria nell'ambito dei diritti della persona riconosciuti dall'ordinamento giuridico». Pertanto il giudice non ha ravvisato «i giusti motivi di urgenza che rendono applicabile la tutela inibitoria cautelare prevista dalla disciplina dei contratti del consumatore, ed in particolare dall'art. 1469- sexies, comma 2, c.c.». Si veda Trib. Roma 28 maggio 1997, con nota di G. MASTRANDREA, *Sull'inapplicabilità della tutela*

Nello specifico gli artt. 7 e 8 della norma in commento recano disposizioni relative alla condotta a contenuto doveroso che accompagna l'attività svolta dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria e dall' esercente il servizio ferroviario. La prima disposizione stabilisce che le «ferrovie» e le loro «dipendenze»<sup>(950)</sup> debbono essere mantenute in buono stato di efficienza<sup>(951)</sup> al fine di garantire la sicura circolazione dei treni e veicoli in rapporto alle condizioni dell'esercizio, dovendo essere, a tale scopo, in possesso di adeguate dotazioni organiche.

La seconda disposizione, sempre in tema di sicurezza e, specificatamente, di incolumità, attribuisce all' esercente e al personale ferroviario l'obbligo di adottare tutte le misure e usare tutte le cautele suggerite dalla scienza e dalla pratica onde evitare qualsiasi sinistro<sup>(952)</sup>. L' esercente è, pertanto, tenuto a impiegare materiale mobile idoneo, sottoposto periodicamente a visite e prove, in modo di garantire la sicurezza dei viaggiatori e delle cose trasportate. Con riferimento, poi, al personale ferroviario, l'art. 10 prevede l'obbligo di svolgere con diligenza il proprio servizio, nel rispetto delle prescrizioni racchiuse in leggi, regolamenti e istruzioni, adoperandosi al fine di perseguire la sicurezza e la regolarità dell'esercizio.

I titoli II, III, e IV del d.P.R. 753/1980, racchiudono degli ordini amministrativi<sup>(953)</sup>, che possono essere classificati, con riferimento al contenuto, in: comandi, consistenti in ordini positivi di dare<sup>(954)</sup>, o di fare<sup>(955)</sup>, oppure in un *patti*<sup>(956)</sup>; divieti, aventi come destinatari gli utenti delle ferrovie e il pubblico in generale e consistenti in ordini negativi di non fare<sup>(957)</sup>.

Per quanto attiene al rapporto che intercorre tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria, o l' esercente ferroviario e i destinatari degli ordini, può essere effettuata un distinzione tra ordini: gerarchici, nei quali rientrano gli atti di organizzazione e le sanzioni disciplinari e non gerarchici, in cui vengono annoverati gli atti ablatori personali, nei quali annoveriamo gli ordini, i vincoli e le sanzioni pecuniarie.

Alle sanzioni disciplinari e pecuniarie si può accompagnare la sanzione espulsiva come ulteriore conseguenza della condotta antidoverosa. Per quanto attiene agli ordini,

---

*inibitoria cautelare d'urgenza, prevista dalla nuova normativa sui contratti del consumatore, al diritto dei viaggiatori al rispetto delle clausole, in Dir. traspr. 1998, 153.*

<sup>(950)</sup> Trattandosi di cose destinate in modo durevole a servizio di un'altra cosa, è però corretto definirle pertinenze, nelle quali rientrano le stazioni, gli impianti, i viadotti, i ponti, ecc. Cfr. TAR Lazio 27 dicembre 1988 n. 2049, in *Rass. giur. energ. el.* 1989, 1037.

<sup>(951)</sup> Il che fa supporre che i predetti beni abbiano bisogno di manutenzione periodica.

<sup>(952)</sup> Per un caso di colpa del personale ferroviario, cfr. M. BONA, *Responsabilità delle Ferrovie dello Stato ed onere probatorio: verso la «strict liability» dell'amministrazione ferroviaria?*, in *Danno e resp.* 1999.

<sup>(953)</sup> Lo studio più completo in materia, risalente alla metà del secolo scorso, è quello di L. GALATERIA, *Teoria giuridica degli ordini amministrativi*, Milano 1950.

<sup>(954)</sup> A titolo esemplificativo pagare una determinata somma di denaro a titolo di risarcimento del danno subito dall'impresa ferroviaria, art. 29, comma VII.

<sup>(955)</sup> Ripristinare lo stato dei luoghi relativi a un bene privato adiacente alla ferrovia divenuto di ostacolo alla regolarità o alla sicurezza dell'esercizio.

<sup>(956)</sup> Subire un fatto giuridico.

<sup>(957)</sup> A titolo esemplificativo: non attraversare i binari (art. 21), non gettare dai veicoli qualsiasi oggetto (art. 27), non fumare nei compartimenti (art. 28). Tali ordini negativi interessano l'aspetto regolarità o, quanto meno, l'ordinato svolgimento del trasporto, si pensi ai seguenti: non danneggiare, deteriorare, insudiciare i veicoli, i locali, gli ambienti delle ferrovie e i loro arredi ed accessori (art. 29, comma 1).

sotto il profilo funzionale del procedimento che li riguarda, questi vengono raggruppati dalla dottrina amministrativa in preventivi, repressivi e direttivi <sup>(958)</sup>, a seconda della finalità perseguita.

Nel considerare l'ambito organizzativo tecnico e amministrativo preposto alla regolarità e alla sicurezza del trasporto ferroviario, al fine di individuarne gli organi, l'attività svolta dagli stessi e la tipologia di atti adottati, risulta necessario fare riferimento al titolo IX del d.P.R. 753/1980, che individua gli uffici e organi competenti ad emanare norme regolamentari e disposizioni interne all'esercizio ferroviario.

Al Ministro dei trasporti (ora delle infrastrutture e dei trasporti) viene attribuita una competenza generale nell'adozione dei provvedimenti aventi natura regolamentare e per oggetto le materie elencate di cui agli artt. 95 e 100 <sup>(959)</sup>; i dirigenti delle Ferrovie dello Stato (ora Rete ferroviaria italiana s.p.a. e Trenitalia s.p.a.), della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione (ora Dipartimento dei trasporti terrestri, nelle sue articolazioni centrali e periferiche stabilite dal d.P.R. 184/2004) <sup>(960)</sup> e delle aziende esercenti il trasporto pubblico locale adottano disposizioni inerenti alle materie di cui agli artt. 96-99 <sup>(961)</sup> e 101-102 <sup>(962)</sup> del citato d.P.R. 753/1980.

In considerazione del fatto che la competenza nelle citate materie risulta è non solo funzionale, ma anche territoriale, emerge come venga attribuita alle pubbliche amministrazioni e, quindi, non solo agli organi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma anche agli uffici e organi delle Regioni e degli enti locali territoriali. Nello specifico, con riferimento all'attribuzione delle competenze, il d.P.R. in commento

---

<sup>(958)</sup> Nel primo e terzo gruppo possono rientrare gli ordini aventi come destinatari gli esercenti il servizio pubblico, a titolo esemplificativo rientrano nella categoria: stabilire l'orario di partenza delle corse per il servizio viaggiatori e le tariffe ferroviarie (art. 13), osservare le norme previste e le disposizioni emanate dalle competenti autorità in caso di mobilitazione delle forze armate e in caso di guerra (art. 67); nel secondo gruppo i destinatari degli ordini sono altri soggetti, ad esempio, nei confronti di chi ha costruito, senza il consenso del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, un fabbricato o un'altra opera in zona asservita ad elettrodotto posto a servizio della ferrovia, il prefetto può dichiarare, con ordinanza, la loro immediata inagibilità e disporre di conseguenza ove tali costruzioni vengano a creare situazioni di pericolo (art. 47, comma 5).

<sup>(959)</sup> Le norme emanate ai sensi dell'art. 95 cit. sono destinate a RFI e agli altri gestori dell'infrastruttura ferroviaria trasferita alle Regioni, nonché a tutte le aziende esercenti in regime di concessione (o di contratto di servizio) il trasporto pubblico ferroviario a livello regionale. Le disposizioni emanate *ex art.* 100 riguardano, con riferimento alla sicurezza, l'infrastruttura ferroviaria e le altre aziende esercenti l'anzidetto servizio pubblico.

<sup>(960)</sup> Dopo l'istituzione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d. lg. 300/1999) e il d. lg. 152/2003), il d.P.R. 184/2004 ha assegnato ad alcune strutture burocratiche centrali (quali le Direzioni generali per la motorizzazione civile, per il trasporto ferroviario e per i sistemi di trasporto ad impianti fissi) e periferiche (quali i Servizi integrati infrastrutture e trasporti), facenti capo al Dipartimento dei trasporti terrestri, funzioni e compiti in materia di sicurezza.

<sup>(961)</sup> Tali articoli si riferiscono ai poteri del direttore di emanare disposizioni relative a prove e i collaudi necessari per l'accettazione e l'immissione in servizio delle locomotive e dei rotabili automotori anche se destinati a servizi di manovra o a servizi interni delle officine, nonché dei veicoli di ogni specie; disposizioni sulle modalità e la frequenza delle visite di controllo agli impianti di sicurezza e segnalamento lungo le linee e nelle stazioni, sulle condizioni da osservare per l'esercizio degli impianti di trazione elettrica, sull'illuminazione dei treni, delle stazioni e dei loro accessi nonché degli impianti e tratti di linea in relazione alle esigenze dell'esercizio e della sicurezza pubblica, ecc. (solo per citare alcuni ambiti di competenza).

<sup>(962)</sup> Disposizioni che individuano gli ambiti in cui il direttore o il responsabile dell'esercizio di ogni ferrovia in concessione deve emanare disposizioni attuative nei limiti e nel rispetto dei patti di concessione e delle altre norme della disciplina in commento.



stabilisce che agli organi statali spetta la sicurezza degli impianti e dei mezzi di trasporto, attraverso l'adozione di regole di condotta tese a soddisfare un interesse generale, mentre agli organi delle Regioni ed enti locali territoriali appartengono le competenze connesse alla regolarità.

L'attività dei citati soggetti si esplica nell'ambito di un procedimento amministrativo, che, come affermato dalla dottrina<sup>(963)</sup>, si presenta come sequenza di atti (interni) diretta alla determinazione di un atto finale<sup>(964)</sup>.

## 2. L'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria.

L'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria trae le sue origini dalla dir. 2004/49/CE «*Direttiva sulla sicurezza ferroviaria*» del 29 aprile, recepita mediante il d. lg. 162/2007<sup>(965)</sup>, parzialmente attuato con la direttiva del Ministero dei trasporti del 31 ottobre 2007, indirizzata agli amministratori delegati di Ferrovie dello Stato e di Rete Ferroviaria Italiana.

La direttiva ministeriale, nel dare avvio al decreto legislativo in oggetto per quanto attiene all'Agenzia Nazionale della Sicurezza (capo II), conclude un processo iniziato nel 1995 quando, con il cosiddetto «*primo pacchetto ferroviario europeo*», la dir. 1995/18/CE ha introdotto la licenza alle imprese ferroviarie e le direttive 1996/48/CE e 2001/16/CE hanno disciplinato l'interoperabilità nei sistemi alta velocità e tradizionale definendone anche i requisiti di sicurezza<sup>(966)</sup>.

Da allora si è passati attraverso il cosiddetto «*secondo pacchetto*» alla dir. 2001/14/CE (relativa alla ripartizione della capacità dell'infrastruttura, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo ed alla certificazione della sicurezza), al reg. (CE) n. 881/2004 che istituisce l'Agenzia europea della sicurezza (ERA)<sup>(967)</sup> e, infine, alla dir. 2004/49/CE che (abrogando le precedenti 2001/14/CE e 95/18/CE), riorganizza tutta la materia della sicurezza e istituisce l'Agenzia Nazionale della Sicurezza come autorità per la

---

<sup>(963)</sup> Sul punto cfr. A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, 145 ss., in cui viene precisato che l'atto complesso appartiene a categoria diversa del procedimento; A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, secondo cui l'atto strutturalmente complesso e il procedimento sono delle categorie collocate su piani diversi.

<sup>(964)</sup> In particolare i procedimenti di interesse risultano essere di natura autorizzatoria e dichiarativa.

<sup>(965)</sup> Come modificato dalla legge 152/2010, la quale è intervenuta sull'art. 4 comma 6, nonché dal d. lg. 43/2011, il quale disciplina le modalità di riconoscimento degli Organismi di certificazione dei soggetti responsabili della manutenzione e la determinazione delle tariffe a carico dei predetti Organismi per le attività di riconoscimento, rinnovo e vigilanza svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base del costo effettivo delle prestazioni.

<sup>(966)</sup> Per cui si rinvia a quanto esposto al capitolo II, sezione III.

<sup>(967)</sup> Il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e da quattro rappresentanti della Commissione, nonché da rappresentanti (privi del diritto di voto) degli operatori del settore: imprese ferroviarie, gestori dell'infrastruttura, industria ferroviaria, sindacati, passeggeri e clienti del trasporto merci. Il direttore esecutivo è nominato dal consiglio di amministrazione e il suo mandato è di cinque anni, rinnovabile una sola volta. Gli uffici dell'Agenzia sono situati a Valenciennes (Francia) e le riunioni internazionali organizzate dall'Agenzia si tengono a Lilla. L'Agenzia deve apportare il necessario sostegno tecnico all'attuazione della dir. 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie. I compiti principali sono: preparare e predisporre i metodi e gli obiettivi comuni di sicurezza, appoggiarsi ai gruppi di esperti del settore posti sotto la sua responsabilità, assicurare una sorveglianza continua delle prestazioni di sicurezza, elaborare una relazione pubblica ogni due anni, tenere una banca dati relativa alla sicurezza ferroviaria, provvedere alla messa in rete e alla cooperazione delle autorità nazionali di sicurezza ferroviaria e degli organismi d'inchieste diretti a favorire gli scambi di esperienza e lo sviluppo di una cultura comune di sicurezza stradale.

regolamentazione e la supervisione della sicurezza ferroviaria nonché per la cooperazione nel coordinamento dei criteri decisionali fra gli Stati membri <sup>(968)</sup>.

L'individuazione di un'entità terza e indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi impresa ferroviaria o gestore dell'infrastruttura, soggetto richiedente la certificazione e ente appaltante, la quale opera con indipendenza di giudizio e di valutazione, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale dettata in materia di sicurezza (*ex art. 5 d. lg. 162/2007*) risulta essere un passaggio fondamentale che si inserisce nel richiamato processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario. A tale proposito basta ricordare come, prima dell'istituzione dell'ANSF, funzione operativa e di controllo fossero attribuite agli stessi soggetti, venendo, così, a mancare il carattere dell'indipendenza e della terzietà <sup>(969)</sup>.

È proprio la dir. 2004/49/CE <sup>(970)</sup> che definisce i concetti basilari su cui opera l'Agenzia: gli indicatori comuni della sicurezza (CSI), gli obiettivi comuni di sicurezza (CST) e i metodi comuni di sicurezza (CSM) <sup>(971)</sup>.

Per quanto attiene all'attuazione dei principi comunitari nel nostro ordinamento, il d. lg. 162/2007 disciplina «*le condizioni di sicurezza per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari*» nell'obiettivo di migliorare la sicurezza e prevenire gli incidenti e istituisce

---

<sup>(968)</sup> A tale proposito si rimanda al capitolo III, sezione III della presente trattazione.

<sup>(969)</sup> Sul punto si richiama l'atto di concessione 138T del 2000, con il quale veniva attribuita alla concessionaria Ferrovie dello Stato s.p.a. anche la funzione di controllo in materia di sicurezza, comportando, così, una inevitabile coincidenza fra soggetto controllato e organismo preposto al controllo.

<sup>(970)</sup> Il capo II della direttiva prevede, all'art. 4, come gli Stati membri garantiscano il generale mantenimento e, ove ragionevolmente praticabile, il costante miglioramento della sicurezza ferroviaria, tenendo conto dell'evoluzione della normativa comunitaria, del progresso tecnico e scientifico e dando la priorità alla prevenzione degli incidenti gravi. Gli Stati membri debbono garantire che l'emanazione, l'applicazione e il controllo dell'applicazione delle norme di sicurezza avvengano in maniera trasparente e non discriminatoria, incoraggiando lo sviluppo di un sistema di trasporto ferroviario europeo unico. Provvedono, inoltre, affinché la responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario e del controllo dei rischi incomba sui gestori dell'infrastruttura e sulle imprese ferroviarie, obbligandoli a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio, ad applicare le norme e gli *standard* di sicurezza nazionali e ad istituire i sistemi di gestione della sicurezza ai sensi della presente direttiva. Fatta salva la responsabilità civile ai sensi delle disposizioni giuridiche degli Stati membri, ciascun gestore dell'infrastruttura e ogni impresa ferroviaria è responsabile della propria parte di sistema e del relativo funzionamento sicuro, compresa la fornitura di materiale e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e terzi. Resta, tuttavia, impregiudicata la responsabilità di ciascun fabbricante, fornitore di servizi di manutenzione, addetto alla manutenzione dei vagoni, fornitore di servizi o ente appaltante, di assicurare che il materiale rotabile, gli impianti, gli accessori e i materiali nonché i servizi forniti siano conformi ai requisiti richiesti e alle condizioni di impiego specificate, affinché possano essere utilizzati dall'impresa ferroviaria e/o dal gestore delle infrastrutture in modo sicuro.

<sup>(971)</sup> I progetti di CSM, elaborati dall'Agenzia sulla base di mandati conferiti secondo la procedura di cui all'art. 27, § 2 della direttiva, si basano su un esame dei metodi esistenti negli Stati membri. I CSM descrivono come siano valutati il livello di sicurezza, la realizzazione degli obiettivi di sicurezza e la conformità con gli altri requisiti in materia di sicurezza, elaborando e definendo: metodi di valutazione del rischio, metodi di valutazione della conformità ai requisiti dei certificati di sicurezza e delle autorizzazioni di sicurezza rilasciati a norma degli articoli 10 e 11, e metodi atti a verificare che i sottosistemi strutturali dei sistemi ferroviari trans europei convenzionale e ad alta velocità siano gestiti e mantenuti conformemente ai requisiti essenziali loro applicabili (qualora non siano contemplati dalle STI).

l'organismo nazionale preposto alla sicurezza, l'Agenzia appunto, assegnandone i compiti e le competenze <sup>(972)</sup>.

Tale organismo nazionale ha, infatti, ad oggetto la sicurezza della gestione dell'infrastruttura e della circolazione, compresa l'interazione tra il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie, essendo l'Agenzia preposta alla sicurezza del sistema ferroviario nazionale nel rispetto della normativa europea e in coordinamento con le disposizioni dell'Agenzia europea.

In epoca antecedente alla sua istituzione, tali funzioni sono state assolve dalle strutture della direzione tecnica di Rete Ferroviaria Italiana insieme al dipartimento dei trasporti ferroviari del Ministero dei trasporti <sup>(973)</sup>, strutture, tuttavia, non conformi alle direttive europee di riferimento in quanto il controllore non ha la dovuta indipendenza rispetto ai soggetti controllati <sup>(974)</sup>.

Infatti, secondo quanto previsto dal decreto, la nuova Agenzia, con sede a Firenze (art. 4, comma 1), «è dotata di personalità giuridica ed autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria» (art. 4, comma 3), «opera con indipendenza di giudizio e valutazione [...] ed è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale» sia rispetto al gruppo Ferrovie dello Stato, quanto in relazione ad ogni altra impresa ferroviaria (art. 5). Risultando, così, sottoposta solo ai poteri di vigilanza del Ministero dei trasporti (art. 4, comma 4), tanto che il direttore e il comitato direttivo sono rispettivamente nominati con decreti della Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 4, comma 5).

L'ANSF ha molteplici compiti (art. 6, comma 2), che deve svolgere in modo non discriminatorio e trasparente (art. 5, comma 10), tra cui: regolamentazione tecnica di settore con ruolo decisorio, propositivo, consultivo e di ricerca; verifica e certificazione di prodotti, applicazioni, componenti o sottosistemi; vigilanza sul rispetto delle regole e dei requisiti con ruolo ispettivo, prescrittivo e sanzionatorio, informazione verso le istituzioni e verso le imprese.

Per avere accesso all'infrastruttura, l'impresa ferroviaria (art. 14) deve possedere un certificato di sicurezza relativo all'intera rete o ad una parte di essa, che attesti la

---

<sup>(972)</sup> L' art. 2, commi 3 e 4, del decreto delimita il settore di operatività dell'Agenzia precisando come questa non si occupi di prevenzioni incendi, né di previdenza sociale, né di norme tecnico/costruttive, vigilanza e supervisione delle infrastrutture, né di metropolitane, linee tranviarie e linee private.

<sup>(973)</sup> Tale materia trovava la sua disciplina nel d.P.R. 753/1980, di cui, in particolare, il titolo IX, nel dettare disposizioni riguardanti le ferrovie dello Stato e le ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa, elenca gli uffici-organismi competenti ad emanare norme regolamentari e disposizioni interne all'esercizio ferroviario. Il Ministro dei trasporti (ora delle infrastrutture e dei trasporti) ha una competenza generale ad adottare provvedimenti aventi natura regolamentare, i dirigenti delle Ferrovie dello Stato (ora Rete ferroviaria italiana s.p.a. e Trenitalia s.p.a.), della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione (ora Dipartimento dei trasporti terrestri, nelle sue articolazioni centrali e periferiche stabilite dal d.P.R. 184/2004) e delle aziende esercenti il trasporto pubblico locale hanno una competenza ad adottare disposizioni inerenti alle materie loro attribuite dal d.P.R. 753/1980.

<sup>(974)</sup> Per quanto attiene ai profili storici si veda: P. FULCINITI, *Contributo allo studio della regolarità e della sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario*, in *Dir. traspt.* II, 2005, 457-499, già richiamato al capitolo IV, sezione III.

disponibilità del sistema di gestione della sicurezza, nonché del rispetto delle STI, dei requisiti specifici legati alla rete e delle altre disposizioni nazionali e comunitarie <sup>(975)</sup>.

Anche il gestore della rete (art. 15) deve essere titolare dell'autorizzazione di sicurezza che attesti l'accettazione da parte dell'Agenzia sia del sistema di gestione della sicurezza disposto dal gestore quanto delle procedure di manutenzione e di controllo traffico, nonché dei requisiti specifici della rete.

I certificati rilasciati dall'Agenzia hanno validità quinquennale e possono essere utilizzati in tutto il territorio della Comunità <sup>(976)</sup>.

Il d. lg. 162/2007 prevede l'emanazione di regolamenti attuativi (art. 4, comma 6), necessari a determinare la struttura, l'assetto organizzativo ed il funzionamento dell'Agenzia, il comparto di contrattazione collettiva del personale, lo statuto, la disciplina del reclutamento e trasferimento del personale, il regolamento di amministrazione e contabilità, gli strumenti operativi e scientifici necessari all'esercizio dell'Agenzia, i poteri ministeriali di vigilanza. La preparazione e l'emanazione dei regolamenti definiscono le fasi transitorie e la loro durata, fino al raggiungimento delle condizioni di regime dell'Agenzia.

---

<sup>(975)</sup> Nel rispetto di quanto previsto dalla dir. 2004/49/CE, i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie (come previsto all'articolo 9) elaborano i propri sistemi di gestione della sicurezza al fine di garantire che il sistema ferroviario possa attuare almeno i CST, sia conforme alle norme di sicurezza nazionali di cui all'articolo 8 e all'allegato II, nonché ai requisiti di sicurezza contenuti nelle STI, e che siano applicati gli elementi pertinenti dei CSM. Il sistema di gestione della sicurezza deve soddisfare i requisiti e contenere gli elementi di cui all'allegato III, adattati in funzione del carattere, delle dimensioni e delle altre condizioni dell'attività svolta, deve, altresì, garantire il controllo di tutti i rischi connessi all'attività del gestore dell'infrastruttura o dell'impresa ferroviaria, compresi i servizi di manutenzione, la fornitura del materiale e il ricorso ad imprese appaltatrici. Fatte salve le vigenti norme nazionali e internazionali in materia di responsabilità, il sistema di gestione della sicurezza tiene presente, ove appropriato e ragionevole, dei rischi generati dalle attività di terzi. Il sistema di gestione della sicurezza di ogni gestore dell'infrastruttura tiene conto degli effetti delle attività svolte sulla rete dalle varie imprese ferroviarie e provvede affinché tutte le imprese ferroviarie possano operare nel rispetto delle STI e delle norme nazionali di sicurezza e delle condizioni stabilite dai rispettivi certificati di sicurezza. Il sistema, inoltre, è concepito in modo tale da garantire il coordinamento delle procedure di emergenza del gestore dell'infrastruttura con quelle di tutte le imprese ferroviarie che operano sulla sua infrastruttura. Anteriormente al 30 giugno di ogni anno tutti i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie trasmettono all'autorità preposta alla sicurezza una relazione annuale sulla sicurezza relativa all'anno civile precedente. La relazione contiene: i dati relativi alle modalità di conseguimento degli obiettivi di sicurezza interni dell'organismo e i risultati dei piani di sicurezza; l'elaborazione degli indicatori nazionali di sicurezza, e dei CSI di cui all'allegato I, se pertinente per l'organismo che trasmette la relazione; i risultati degli *audit* di sicurezza interni; le osservazioni in merito alle carenze e al malfunzionamento delle operazioni ferroviarie e della gestione dell'infrastruttura che possano rivestire un interesse per l'autorità preposta alla sicurezza.

<sup>(976)</sup> In attuazione della dir. 2004/49/CE, la quale, al capo III, disciplina la certificazione di sicurezza e si prevede, all'articolo 10, che questa sia condizione per l'accesso alla struttura ferroviaria per l'impresa. Il certificato di sicurezza può valere per l'intera rete ferroviaria di uno Stato membro o soltanto per una parte delimitata. Scopo del certificato di sicurezza è quello di fornire la prova che l'impresa ferroviaria ha elaborato un proprio sistema di gestione della sicurezza ed è pertanto in grado di soddisfare i requisiti delle STI, di altre pertinenti disposizioni della normativa comunitaria e delle norme nazionali di sicurezza ai fini del controllo dei rischi e del funzionamento sicuro sulla rete. Il certificato di sicurezza comprende: la certificazione che attesta l'accettazione del sistema di gestione della sicurezza dell'impresa ferroviaria, di cui all'art. 9 e all'allegato III, e la certificazione che attesta l'accettazione delle misure adottate dall'impresa ferroviaria per soddisfare i requisiti specifici necessari per la sicurezza del funzionamento sulla rete in questione. I requisiti possono includere l'applicazione delle STI e le norme nazionali di sicurezza, l'accettazione dei certificati del personale e l'autorizzazione a mettere in servizio il materiale rotabile usato dall'impresa ferroviaria. La certificazione è basata sulla documentazione trasmessa dall'impresa ferroviaria ai sensi dell'allegato IV.

Nella fase di attuazione gli atti di maggior interesse sono stati: la Convenzione predisposta da Ministero, FS e RFI (art. 4, comma 8) recante i meccanismi e le procedure per individuare il personale in grado di garantire il funzionamento dell'Agenzia; i regolamenti di funzionamento dell'Agenzia previsti (art. 4, comma 6); l'assunzione da parte dell'Agenzia delle funzioni a regime prima in carico a FS e al Ministero stesso (art. 4, comma 7); il reclutamento dell'organico (art. 4, comma 6); la definizione, d'intesa con il Ministero e i sindacati, dell'organigramma (art. 4, comma 10) <sup>(977)</sup>.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione della disciplina, ad oggi l'ANSF risulta essersi dotata di proprio Statuto, adottato con d.P.R. 34/2009, dell'organizzazione necessaria alla sua operatività disciplinata mediante d.P.R. 35/2009, nonché della propria gestione amministrativa e contabile come risulta dal d.P.R. 36/2009.

I due profili di cui l'Agenzia risulta ancora sprovvista sono quelli relativi alla dotazione dell'Agenzia di un proprio organico (da realizzare mediante la forma ordinaria della procedura selettiva pubblica), nonché quelli inerenti all'assenza della previsione di uno specifico apparato sanzionatorio adeguato e proporzionale al fine di garantire piena efficacia alla funzione di sicurezza svolta (come di seguito specificato).

### 3. La natura giuridica dell'ANSF.

L'art. 4, comma 3, del d. lg. 162/2007 identifica l'Agenzia quale organismo dotato di personalità giuridica, autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria, indipendenza di giudizio e di valutazione, sebbene sia sottoposta a poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministro dei trasporti, che annualmente relaziona al Parlamento sull'attività svolta ai sensi dell'art. 7 del predetto decreto. L'ANSF si trova ad operare con indipendenza di giudizio e di valutazione, sebbene debba sempre garantire il rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia di sicurezza ferroviaria.

Lo stesso art. 1 del d.P.R. 34/2009 evidenzia come l'ANSF sia dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 8 del d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, nonché di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria (la quale ha trovato attuazione nel d.P.R. 36/2009).

Il d. lg. 162/2007 evidenzia, altresì, come l'Agenzia sia dotata di indipendenza sul piano organizzativo, giuridico e decisionale rispetto a qualsiasi impresa ferroviaria, gestore dell'infrastruttura, soggetto richiedente la certificazione ed ente appaltante (art. 5) <sup>(978)</sup>.

Le funzioni dell'ANSF <sup>(979)</sup> vengono esplicitate nell'ambito del richiamato d. lg. 162/2007, nonché nello stesso art. 2 dello Statuto (d.P.R. 34/2009), in cui si evidenzia

---

<sup>(977)</sup> Un atto correlato all'istituzione dell'Agenzia è la comunicazione organizzativa n. 186 del 5 settembre 2008 con cui l'amministratore delegato di RFI, statuisce che, a far data dal 6 giugno 2008, l'ANSF assume le attribuzioni in materia di sicurezza della circolazione ferroviaria oggi in capo a RFI, secondo le specificazioni del verbale n. 1 di attuazione della convenzione tra ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria e il gruppo FS. Nel verbale viene evidenziato come l'elenco delle competenze che dalla direzione tecnica di RFI transitano all'Agenzia in attesa che si completi il processo di costituzione e che la stessa sia pienamente operativa.

<sup>(978)</sup> A differenza di quanto era previsto in passato nel d. lg. 188/2003, per cui il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (attualmente la gestione è affidata a RFI) era incaricato non solo della realizzazione e manutenzione della stessa, ma anche della «*gestione in sicurezza della circolazione ferroviaria*» (art. 3, lett. h).



come l'Agenzia venga ad assumere le attribuzioni nella materia di sicurezza del trasporto ferroviario già esercitate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, direzione generale per il trasporto ferroviario e dalle società del gruppo FS, nonché le funzioni concernenti le reti ferroviarie regionali secondo quanto previsto agli artt. 4, comma 7, e 27, comma 4, del richiamato decreto <sup>(980)</sup>.

L'Agenzia provvede affinché la responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario e del controllo dei rischi che ne derivano incomba sui gestori dell'infrastruttura e sulle imprese ferroviarie, obbligandoli a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio, cooperando reciprocamente, ove necessario, al fine di applicare le norme e gli *standard* di sicurezza nazionali e ad istituire i sistemi di gestione della sicurezza.

Nell'elaborazione del quadro normativo nazionale, l'ANSF deve consultare tutti i soggetti interessati, compresi i gestori dell'infrastruttura, le imprese ferroviarie, i fabbricanti e i fornitori di servizi di manutenzione, gli utenti e i rappresentanti del personale. In tal modo il miglioramento della sicurezza del sistema ferroviario nazionale

---

<sup>(979)</sup> Per completezza si precisa che, con riferimento allo svolgimento della propria attività, l'Agenzia può costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali attribuiti ad essa attribuiti. In particolare può promuovere la costituzione di un organismo notificato in forma di società di diritto privato, con la garanzia per l'indipendenza di giudizio e l'autonomia operativa dei lavoratori. I proventi delle attività svolte dalle società sono devoluti, per quanto non indispensabili per investimenti e sviluppo, all'Agenzia da utilizzare per i suoi fini istituzionali. L'Agenzia concorre alla copertura di eventuali perdite subite dalla stessa società attraverso i propri fondi, senza oneri a carico del bilancio dello Stato. Per quanto attiene Regolamento concernente la gestione amministrativa e contabile dell'ANSF, ai sensi dell'art. 4, comma 6, lett. a), d. lg. 162/2007, si rimanda al d.P.R. 36/2009.

Viene, infine, specificato come l'Agenzia, nell'espletamento delle proprie attività, possa stipulare convenzioni, accordi e contratti.

<sup>(980)</sup> Per quanto attiene alle funzioni di sicurezza svolte nella disciplina anteriore al d. lg. 162/2007, se l'infrastruttura ferroviaria e i rotabili erano stati realizzati con il contributo finanziario dello Stato e delle Regioni e degli enti locali territoriali, il collaudo era effettuato da un organo collegiale (commissione di collaudo) i cui componenti erano espressione dei richiamati soggetti. Nel procedimento in oggetto venivano compiuti degli atti che trovano disciplina nel d.P.R. 554/1999, il più importante dei quali è il certificato di collaudo, soggetto ad approvazione da parte di un apposito organo facente capo alle predette figure soggettive pubbliche. Il certificato in oggetto, quindi, prima della sua approvazione formale era inidoneo a produrre gli effetti giuridici tipici (dichiarazione dell'avvenuto collaudo) perché poteva essere annoverato tra gli atti geneticamente a efficacia differita al momento dell'approvazione del collaudo o allo spirare del termine entro il quale si può concludere il relativo procedimento. Analogo procedimento autorizzatorio si registra nella fattispecie regolata dall'art. 60 d.P.R. 753/1980, secondo il quale gli uffici periferici dell'amministrazione dei trasporti potevano (vi era, quindi, ampia discrezionalità amministrativa) autorizzare, con proprio atto, la riduzione della cosiddetta fascia di rispetto afferente alle ferrovie concesse in gestione commissariale governativa. Con il d. lg. 112/1998, che reca nel titolo conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli enti locali si era tuttavia realizzato quello spostamento di attribuzione che consentiva alle Regioni di iniziare e concludere il procedimento di cui sopra (art. 105, comma 4). Ma l'autorizzazione, con la quale veniva consentita l'anzidetta riduzione, poteva tener conto della sicurezza pubblica, *genus* in cui è facile trovare la *species* sicurezza dell'esercizio ferroviario. E dunque, nel procedimento amministrativo, in quella fase in cui si deve accertare e valutare se ricorrano i presupposti oggettivi per l'adozione del provvedimento autorizzativo, la Regione era tenuta ad acquisire il nulla osta ai fini della sicurezza, il cui rilascio era di competenza dello Stato (argomento desumibile dal combinato disposto degli art. 3, commi 2 e 4, e 4, comma 3, d.P.R. 753/1980). Lo stesso nulla osta era inoltre richiesto ai fini del rilascio dell'atto finale, da parte dell'azienda esercente servizi di competenza dello Stato, con cui si autorizzano i soggetti terzi a costruire determinate opere di pubblica utilità, con attraversamento di impianti ferroviari (la cui distanza in proiezione verticale dalla sede ferroviaria non viene indicata nell'articolo stesso) o svolgimento ad una distanza che possa creare interferenze, soggezioni o limitazioni dell'esercizio ferroviario.

viene indirizzato tenendo conto in modo organico dell'integrazione di tutti i sottosistemi coinvolti nella realizzazione e nella gestione della sicurezza ferroviaria.

La disciplina relativa alle agenzie<sup>(981)</sup> è contenuta nel d. lg. 300/1999, per cui vengono ricondotte a tale figura giuridica soggettiva le strutture che svolgono attività di carattere tecnico operativo, di interesse nazionale (in atto esercitate da enti e Ministeri) e che si caratterizzano per uno specifico tecnicismo nell'esercizio delle rispettive attribuzioni e per la rilevanza generale dell'attività svolta.

Nell'esercizio delle loro attività, le agenzie operano al servizio e al rapporto delle amministrazioni pubbliche, in piena autonomia, seppur siano soggette alla vigilanza del Ministero competente e al controllo della Corte dei conti.

Nel riprendere le considerazioni che sono state svolte da autorevole dottrina con riferimento ad altro ambito del diritto dei trasporti<sup>(982)</sup>, l'Agenzia per la sicurezza ferroviaria svolge un'attività che può ritenersi finalizzata alla realizzazione degli obiettivi generali dello Stato, quali sono quelli di sicurezza del sistema ferroviario nazionale. Il nuovo organismo è stato, quindi, costituito al fine di realizzare un interesse pubblico generale; non sembra, pertanto, dubbio che si tratti di un ente di consulenza tecnica.

L'ANSF è pertanto organo connettivo della pubblica amministrazione<sup>(983)</sup>, la cui stretta connessione con il Ministero dei trasporti trae la sua origine nella normativa comunitaria, la quale, all'art. 5 della dir. 2004/49/CE, prevede come tale Autorità possa, nell'attuazione da parte degli Stati membri, addirittura essere identificata nello stesso Ministero dei trasporti.

Risulta, quindi, evidente come il Ministero dei trasporti svolga una funzione di pregnante controllo sullo svolgimento dell'attività dell'Agenzia, da cui si desume l'appartenenza della stessa all'apparato amministrativo dello Stato non soltanto dalla fase genetica della costituzione, ma anche dalla fase funzionale della sua attività, la quale risulta sottoposta ad un potere di ingerenza statale<sup>(984)</sup>.

---

<sup>(981)</sup> In materia cfr. P. DURET, *Autorità ed agenzie e l'amministrazione in cammino*, in P. CAVALIERI – G. DELLE VEDOVE – P. DURET (a cura di), *Autorità indipendenti e agenzie – Una ricerca giuridica interdisciplinare*, Padova, 2003, 7 ss.

<sup>(982)</sup> Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004, 167-228.

<sup>(983)</sup> Si vedano, in dottrina: E. CHITI, *Le agenzie. Unità e decentramento nell'amministrazione comunitaria*, cit.; C. FRANCHINI - E. CHITI, *L'integrazione amministrativa europea*, cit.; nonché G. ARENA, *Agenzia amministrativa*, in *Enc. Giur., ad vocem*, 1998.

<sup>(984)</sup> Sotto il profilo comparativo, per quanto attiene all'inquadramento giuridico/istituzionale delle agenzie, si vedano le analoghe osservazioni svolte per il settore aeronautico, cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004, 167 - 228. Infine, per quanto attiene al settore marittimo, l'attività di inchiesta tecnica è svolta rispettivamente dall'autorità marittima o consolare in caso di inchiesta sommaria, ovvero dalla direzione marittima territorialmente competente in presenza di inchiesta formale. Tuttavia anche il settore marittimo è attualmente soggetto ad un percorso il quale ha previsto l'espressa individuazione di un organismo investigativo (individuato nella commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi di cui all'art. 466-bis del regolamento della navigazione marittima) a cui attribuire la funzione investigativa, nel rispetto di quanto previsto in materia di tutela della sicurezza marittima dall'ordinamento comunitario. Ciò è stato determinato da esigenze di adeguamento all'evoluzione che ha interessato il diritto comunitario, il quale ha visto l'istituzione, come detto, dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima mediante il reg. (CE) 2002/1406 (successivamente modificato dal reg. (CE) 2004/724), disciplina che è stata, poi, completata dalla direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la quale stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo. La richiamata direttiva ha previsto il

La modifica del Titolo V della Costituzione ha determinato il passaggio, in applicazione del principio di sussidiarietà, della tradizionale struttura amministrativa gerarchica ad un'amministrazione policentrica, caratterizzata dal proliferare di nuovi organismi aventi autonomia funzionale, cui sono state trasferite funzioni statali. Alcuni di esse, nominate agenzie, a vocazione prevalentemente tecnica, svolgono una funzione di supporto e operano su impulso e nel rispetto di norme comunitarie, essendo ispirate al principio della funzionalizzazione dell'attività amministrativa nazionale all'interesse comunitario<sup>(985)</sup>. L'ANSF è, pertanto, riconducibile alla fattispecie soggettiva degli organismi tecnici di amministrazione decentrata.

Infatti, sebbene l'Agenzia abbia molti elementi in comune con le autorità amministrative indipendenti<sup>(986)</sup>, tuttavia sembra doversi escludere tale assimilazione proprio sotto il profilo dell'indipendenza atteso che, nel caso di specie, l'indipendenza di giudizio e di valutazione non va intesa come indipendenza dall'indirizzo pubblico-amministrativo dello Stato (*self-government*).

Le Autorità indipendenti, infatti, possono essere definite come enti caratterizzati da autonomia organizzativa, finanziaria e contabile, ma soprattutto dalla mancanza di controlli e di soggezione al potere di direttiva dell'esecutivo.

Quindi, se l'espressione «*indipendenza di giudizio e di valutazione*» per le amministrazioni indipendenti, dotate di potere di autogoverno, va intesa come sottrazione all'«*indirizzo politico-amministrativo*» dello Stato (art. 95 Cost.); con riguardo all'Agenzia, facente parte dell'amministrazione decentrata dello Stato, assume il diverso significato di autonomia funzionale ed intellettuale, ossia di potestà decisionale ed operativa autonoma, sganciata da altri poteri pubblici ed anche da gruppi di pressione privati, a garanzia di eventuali interferenze estreme che possono condizionarne l'attività.

L'art. 4 del d. lg. 162/2007 conferisce all'Agenzia autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria.

Con autonomia finanziaria viene riconosciuta la possibilità di disporre di entrate proprie e di amministrarle autonomamente, secondo il principio di separazione del bilancio dell'ente rispetto a quello dello Stato, fermo restando il controllo sulla legittimità della

---

termine del 17 giugno 2011 per l'attuazione nel nostro ordinamento, effettuata mediante il d.lg. 165/2011 (in G.U. n. 233 del 6 ottobre 2011).

<sup>(985)</sup> L'autonomia delle agenzie assume, piuttosto, i tratti della «*autonomia relazionale*», come indicato da G. ARENA, in *Agenzia amministrativa*, in *Enc. giur., ad vocem*, 1998, per cui esse sono l'«*espressione di un sistema amministrativo in cui l'integrazione delle competenze è più importante della loro ripartizione*». Mediante le Agenzie vengono messe in comunicazione le amministrazioni nazionali e comunitarie, istituendo un sistema di relazioni dei diversi centri di riferimento di interessi, rispetto al quale l'Agenzia è collocata in una posizione centrale. In tal modo le Agenzie stesse, e non la Commissione, assumono il ruolo di amministrazione comunitaria di riferimento per le amministrazioni statali operanti nel relativo settore, secondo una modalità di esercizio della funzione che consente di coniugare i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

<sup>(986)</sup> Cfr. VESPERINI, *Le funzioni delle autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. bancario*, 1990, 415 ss.; GRASSO, *Spunti per uno studio sulle autorità amministrative indipendenti: il problema del fondamento costituzionale (Italia, Francia, Stati Uniti d'America)*, in *Quad. reg.*, 1993, II, 1303 ss.; CARINGELLA – GAROFOLI (a cura di), *Le autorità indipendenti*, Napoli, 2000; F. MERUSI, *Le autorità indipendenti fra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, 2005.

gestione finanziaria, esercitato dalla Corte dei conti, secondo le modalità stabilite dall'art. 12 della legge 259/1958.

L'autonomia contabile consiste nella possibilità di adottare regole proprie nella gestione del bilancio e delle spese, anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato (legge 287/1990), che si risolve nella competenza a porre in essere il proprio ordinamento contabile, pur trattandosi comunque di contabilità di diritto pubblico, soggetta alle disposizioni del d.P.R. 696/1979.

Il riconoscimento dell'autonomia amministrativa è, strumentale al raggiungimento del fine generale dello Stato cui è preposta. Quanto all'autonomia regolamentare, consiste nella capacità di costituire la propria organizzazione interna e di stabilire le modalità per il proprio funzionamento mediante norme aventi la stessa efficacia di quelle statali, seppure ad esse subordinate.

La riconosciuta autonomia dell'Agenzia, intesa come indipendenza gerarchico-funzionale, finisce per subire una serie di limiti, primo tra tutti quello determinato dalla superiore vigilanza del Ministero dei trasporti, nonché quello rappresentato dall'ingerenza del Parlamento, al quale deve essere trasmesso annualmente il rapporto informativo sull'attività svolta, e quello costituito dal sistema politico delle nomine degli organi, i cui membri vengono proposti dal Governo.

Basti, infatti, pensare alle modalità con cui vengono individuati i soggetti che compongono gli organi dell'Agenzia, ossia il direttore, il comitato direttivo ed il collegio dei revisori dei conti.

Il direttore è scelto fra personalità con comprovata esperienza tecnico-scientifica nel settore, viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei trasporti e dura in carica tre anni.

Il comitato direttivo è composto dal direttore, che lo presiede, e da quattro dirigenti dei principali settori di attività dell'Agenzia, i cui membri durano in carica tre anni, vengono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei trasporti (<sup>987</sup>).

Il collegio dei revisori dei conti è costituito dal Presidente, da due componenti effettivi e da due supplenti, che durano in carica tre anni e che sono rinnovabili una sola volta. I componenti del collegio sono nominati con decreto del Ministro dei trasporti, su designazione, quanto al Presidente, del Ministro dell'economia e delle finanze.

Con riferimento a tale aspetto, l'Agenzia si differenzia dalle amministrazioni indipendenti anche per il fatto che, mentre il sistema di nomina di dette Autorità è per lo più caratterizzato da un forte coinvolgimento del Parlamento, per quanto riguarda l'Agenzia la nomina è operata prevalentemente dal Consiglio dei Ministri e dai Ministri.

#### 4. La dir. 49/2004/CE modificata dalla dir. 2008/110/CE (<sup>988</sup>): attuazione della normativa comunitaria con differenziazioni.

---

<sup>(987)</sup> Come previsto anche dall'art. 4 del d.P.R. 34/2009.

<sup>(988)</sup> In GUUE n. L 345 del 23 dicembre 2008.

L'istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria, come detto, segna un'importante tappa nel processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario <sup>(989)</sup>, introducendo un soggetto terzo rispetto ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie che venga a svolgere una funzione di controllo con riferimento agli aspetti inerenti alla sicurezza ferroviaria, facendo, così, venir meno il problema relativo alla previgente coincidenza tra soggetti controllati e soggetti preposti all'attività di controllo.

Infatti, nell'ambito di un esercizio ferroviario basato sulla presenza di due soggetti (il gestore dell'infrastruttura da una parte e le imprese ferroviarie dall'altra) in interazione tra loro per il rispetto dei regolamenti e per il mantenimento entro livelli di tolleranza, rispettivamente, di parametri infrastrutturali e di parametri di rotabili è indispensabile la

---

<sup>(989)</sup> L'obiettivo di migliorare qualità e sicurezza della rete ferroviaria comunitaria, nell'ambito del processo di liberalizzazione, nel 2004 ha lanciato il «*terzo pacchetto ferroviario*». Il terzo pacchetto ferroviario, attraverso le direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE si propone principalmente di favorire «*l'apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità*». Gli argomenti trattati da questo pacchetto si riferiscono rispettivamente all'apertura del mercato passeggeri, alla licenza comunitaria dei macchinisti e alla regolamentazione che disciplina i diritti dei fruitori del servizio di trasporto ferroviario. Nel dettaglio la direttiva si propone di liberalizzare i servizi internazionali dei passeggeri a decorrere dal 2010. A partire dunque dal 1 gennaio di tale anno, le imprese ferroviarie possono operare servizi di trasporto passeggeri internazionali all'interno del territorio comunitario. Prima di tale data il servizio di trasporto merci, e in futuro anche per il trasporto di persone, è richiesta la presenza di diversi requisiti che la dottrina tradizionale usa distinguere principalmente in due macro categorie: quelli soggettivi e quelli oggettivi. I primi sono riferiti a una pluralità di fattori: in primo luogo le imprese ferroviarie o le associazioni internazionali che intendono accedere all'infrastruttura devono caratterizzarsi per uno *status* indipendente con riferimento alla gestione, all'amministrazione e al controllo interno amministrativo economico e contabile. In secondo luogo le imprese rispondenti alle definizioni che di esse fornisce la normativa comunitaria che intendono svolgere il servizio di trasporto devono essere titolari di licenza. In breve, si dirà che tale documento può essere definito come un'autorizzazione valida su tutto il territorio dell'Unione che consente l'espletamento di servizi internazionali di trasporto, sia merci che persone. La licenza è rilasciata da un'Autorità indipendente dello Stato membro in cui l'impresa ferroviaria è stabilita; tale soggetto prima del rilascio deve verificare che l'impresa richiedente sia in possesso dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria, competenza professionale, nonché che l'impresa suddetta abbia provveduto alla copertura della propria responsabilità civile secondo la normativa interna di ciascun singolo Stato membro. La licenza ha efficacia temporalmente illimitata, ma può essere revocata dal Ministero competente se vengono meno i titoli o i requisiti necessari per il rilascio. Il terzo requisito richiesto dal legislatore per l'attribuzione del diritto di accesso alle infrastrutture si concretizza nel certificato di sicurezza. Il sistema di attestazione di tale certificato risulta, allo stato dei fatti, assolutamente inadeguato a garantire un regime concorrenziale pieno, in quanto esso deve essere rilasciato dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria entro 3 mesi dalla richiesta. A tal proposito si registra come sia la dottrina maggioritaria che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato abbiano fermamente criticato la previsione che assegna il compito del rilascio ad opera esclusivamente del gestore dell'infrastruttura. In effetti, appare evidente come al monopolista venga, così, attribuito un potente strumento per governare in modo discrezionale gli accessi al mercato, soprattutto in uno scenario come quello italiano dove il gestore dell'infrastruttura è, di fatto, anche l'erogatore dei servizi. Dal punto di vista strettamente pratico il certificato ha un'efficacia territoriale limitata al solo paese dove opera il gestore dell'infrastruttura che lo rilascia, mentre gli *standard* tecnici sono definiti periodicamente dal Ministro competente. Ultimo requisito soggettivo richiesto dal legislatore comunitario consiste negli accordi amministrativi tecnici e finanziari che regolamentano gli aspetti inerenti al controllo e alla sicurezza; tali accordi intercorrono tra l'impresa ferroviaria e il gestore dell'infrastruttura. La dir. 2007/59/CE stabilisce le condizioni e le procedure per la certificazione dei macchinisti. Lo scopo del legislatore comunitario è innanzitutto quello di dare vita ad un meccanismo armonizzato a livello europeo di certificazione delle competenze e delle responsabilità in materia di formazione, valutazione e riconoscimento delle qualifiche dei macchinisti e del personale di scorta ai treni, e in secondo luogo, quello di favorire la libera circolazione dei lavoratori all'interno del mercato comunitario.



presenza di un soggetto terzo indipendente che detti le regole, fissi gli *standard* tecnici e vigili sul loro rispetto.

Questo ruolo in passato è stato svolto da RFI, con tutta la correttezza e trasparenza possibile, ma con un difetto di fondo: l'assenza della formale indipendenza richiesta dalle direttive europee. RFI copriva come direzione tecnica il ruolo dell'Agenzia e tutte le strutture interne di RFI (direzioni) si rapportavano con la stessa direzione tecnica per le tematiche inerenti alla sicurezza, mentre oggi hanno come riferimento l'Agenzia, con risorse e strutture tecniche ad oggi derivanti dalla richiamata direzione tecnica, guidata, tuttavia, da un direttore esterno a garanzia dei requisiti della terzietà e indipendenza.

Con la nascita dell'Agenzia e la sua piena operatività le attività all'interno di RFI sono necessariamente soggette a un'evoluzione poiché dovranno necessario adeguarsi ai controlli svolti dall'ANSF in piena indipendenza e terzietà (art. 5 d. lg. 162/2007).

Risulta, tuttavia, necessario evidenziare come nell'attuazione della dir. 49/2004/CE mediante il d. lg. 162/2007 si siano riscontrato delle problematiche attuative.

Con riferimento all'operatività dell'ANSF, in primo luogo risulta necessario osservare come non si sia ancora dotata di un proprio organico <sup>(990)</sup>, infatti il personale dell'Agenzia dipende funzionalmente dal direttore della stessa, conservando il rapporto di lavoro con RFI. Per quanto riguarda il reclutamento del personale dirigente, a regime, ovvero dopo l'emanazione dei regolamenti, l'unica forma di selezione e conseguente assunzione sarà quella del concorso pubblico <sup>(991)</sup>.

Nell'attuale fase di convenzione l'individuazione del personale avviene, nel limite di duecentocinque unità di personale, con riferimento a soggetti provenienti dai ruoli del Ministero dei trasporti, nonché con personale tecnico, avente riconosciute capacità e competenza, anche in tal caso proveniente da FS s.p.a., RFI s.p.a. e da società controllate da FS s.p.a., individuato, con procedura selettiva, sulla base di apposite convenzioni (che non devono comportare oneri per la finanza pubblica) con il Ministero dei trasporti ed il gruppo F.S. s.p.a., dall'Agenzia (ai sensi dell'art. 4 comma 8).

L'individuazione di professionalità provenienti dal mondo delle ferrovie cosiddette «*ex concesse*» avviene mediante apposite convenzioni ed è principalmente finalizzata ad accompagnare il processo di acquisizione delle competenze da parte dell'Agenzia in materia di reti secondarie (procedimento che si sarebbe dovuto completare nell'arco di tre anni *ex art.* 27).

Questa situazione non risulta pienamente compatibile con la direttiva europea, e neppure con quanto previsto dal tenore letterale dell'art. 5 d. lg. 162/2007, il quale prevede come l'Agenzia sia indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi impresa ferroviaria, gestore dell'infrastruttura, soggetto richiedente la certificazione ed ente appaltante.

La presenza nell'Agenzia di personale che ha un rapporto di lavoro con RFI è una soluzione espressamente contemplata dall'art. 4, comma 6, del decreto di attuazione e si

---

<sup>(990)</sup> A tale proposito si riferisce che la bozza di regolamento sul reclutamento del personale dell'ANSF risulta, ad oggi, essere stata approvata, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri ed essere stata sottoposta al parere definitivo del Consiglio di Stato nel mese di luglio 2011.

<sup>(991)</sup> Ai sensi dell'art. 4, comma 6, lett. c), d. lg. 162/2007.

può considerare uno strumento necessario al fine di assicurare la necessaria continuità allo svolgimento di un'attività altamente specialistica e complessa come quella relativa alla tutela della sicurezza nel trasporto ferroviario, per cui risulta necessario individuare soggetti dotati di determinate esperienze e capacità professionali al fine di consentire un adeguato presidio alla sicurezza ferroviaria<sup>(992)</sup>.

La decisione di porre nella completa disponibilità dell'Agenzia, durante la fase di transizione (che si completerà al momento dell'emanazione dei regolamenti da parte del Ministero), risorse con professionalità elevate e ruoli di terzietà, seppur già operanti nell'ambito di RFI, poste sotto la direzione funzionale del direttore dell'Agenzia non di provenienza FS, vorrebbe assicurare il rispetto di una connotazione di indipendenza rispetto al gestore e alle imprese.

Tale problematica è stata, da ultimo, risolta mediante l'adozione del Regolamento recante la disciplina di reclutamento delle risorse umane da parte dell'ANSF, ai sensi dell'art. 4, comma 6, lett. b) e c), d. lg. 162/2007, con d.P.R. 15 novembre 2011 n. 224<sup>(993)</sup>.

Il decreto legislativo in commento ha finalmente chiarito ruoli e responsabilità. Infatti, prima dell'istituzione dell'Agenzia, RFI rivestiva una funzione esclusiva con riferimento alla sicurezza. Nel caso di specie, pertanto, vi era coincidenza soggettiva tra soggetto controllato ed entità preposta allo svolgimento dell'attività di controllo, non garantendo, così, il carattere della terzietà.

Per quanto riguarda le funzioni svolte dall'ANSF, dalla lettura del decreto di attuazione emerge come le stesse comprendano, con riferimento alla circolazione, e all'utilizzo degli impianti di terra e al materiale rotabile, l'emanazione di norme e *standard* di sicurezza (anche su proposta del gestore dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie), nonché le attività di controllo e promozione per l'emanazione delle prescrizioni di esercizio da parte dei richiamati soggetti; l'aggiornamento degli *standard* e delle norme di sicurezza in conformità agli indicatori CSI, CSM e CST; l'indirizzare il miglioramento della sicurezza favorendo l'integrazione dei sottosistemi; la valutazione e la recezione delle raccomandazioni emesse dall'Organismo investigativo in occasione di incidenti

Per quanto attiene al materiale rotabile e agli equipaggiamenti di bordo, l'Agenzia cura l'autorizzazione della messa in servizio e omologazione, verifica e controllo delle disposizioni tecniche della manutenzione, verifica della conformità dei componenti di interoperabilità, gestione del registro di immatricolazione, qualifica dei verificatori indipendenti.

Il richiamato Organismo, infine, si occupa del rilascio, rinnovo, modifica e revoca del certificato di sicurezza delle imprese ferroviarie, nonché delle attività di ispezione, *audit* e monitoraggio delle stesse.

L'attività dell'ANSF si esplica attraverso l'effettuazione di studi, la formulazione di proposte e indicazione di direttive raccomandazioni o prescrizioni ai soggetti coinvolti.

---

<sup>(992)</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, alle risposte da dare alle imprese ferroviarie entranti che hanno necessità di chiudere i processi connessi al rilascio del certificato di sicurezza, e, allo stesso tempo un efficace strumento per il trasferimento delle competenze molto settoriali alle strutture dell'Agenzia.

<sup>(993)</sup> In G.U. n. 15 del 19 gennaio 2012.

Uno strumento essenziale è dato anche (come di seguito esposto), dalla facoltà di condurre attività di ispezione e indagine.

L'ANSF svolge attività di consulenza per le pubbliche amministrazioni e attività propositiva verso il Parlamento, formula proposte in qualsiasi materia inerente la sicurezza ferroviaria presso tutti gli organi competenti, compresa l'ERA; effettua, altresì, attività di ricerca per migliorare la sicurezza, anche recependo le indicazioni emergenti dagli esiti delle investigazioni sugli incidenti.

Per quanto attiene alla verifica dei requisiti dei sistemi utilizzati, l'Agenzia autorizza la messa in esercizio di sottosistemi strutturali, emette i certificati di omologazione avendo verificato le attività effettuate dal verificatore indipendente del fabbricante; accerta i requisiti di interoperabilità; gestisce i certificati di sicurezza e le autorizzazioni di sicurezza rispetto al rilascio, al rinnovo, alla modifica ed alla revoca con riferimento ai requisiti previsti dalla normativa comunitaria e nazionale. Nello specifico, l'Agenzia autorizza la messa in esercizio di materiale rotabile, gestisce i registri delle immatricolazioni quanto a creazione ed aggiornamento; verifica l'immatricolazione e l'aggiornamento dell'informazione tecnica; certifica il personale viaggiante e qualifica i verificatori indipendenti; collabora con le altre agenzie nazionali per armonizzare le certificazioni di sicurezza internazionali delle imprese ferroviarie; motiva qualsiasi decisione; notifica all'ERA circa le certificazioni; conseguentemente, vigila sul rispetto delle prescrizioni di esercizio, di manutenzione e di funzionamento da parte dei gestori dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie; controlla, promuove ed impone il rispetto a tali prescrizioni anche con direttive e raccomandazioni ai gestori dell'infrastruttura ed alle imprese ferroviarie.

Al fine di svolgere le sue attività, l'Agenzia ha facoltà di condurre ispezioni ed indagini, con accesso incondizionato a locali, macchine e documenti, può prescrivere collaudi sulla rete per verificarne la compatibilità con un determinato materiale rotabile, acquisisce le relazioni annuali sulla sicurezza predisposte dai gestori e dalle imprese, vigila sull'accessibilità non discriminatoria alla formazione sulle procedure di sicurezza dei macchinisti (verificando che la formazione stessa sia completa ed esauriente), emanando sempre decisioni motivate.

Infine l'ANSF informa annualmente il Ministero dei Trasporti su tutta la propria attività e sullo stato degli indicatori della sicurezza; rende evidenza, altresì, mediante pubblicazione, delle modifiche delle norme e agli *standard*, nonché sulle procedure di certificazione e sulle modalità di richiesta ed ottenimento delle stesse.

Risulta evidente che, per quanto concerne la predisposizione di norme e *standard* di sicurezza, volte a disciplinare i rapporti tra gli operatori di RFI e imprese ferroviarie, gli stessi operatori debbano disciplinare in dettaglio le attività degli operatori e le modalità di mantenimento dei parametri tecnici in conformità a quanto prescritto dall'ANSF. È, pertanto, altrettanto necessario e auspicabile che RFI e le imprese, in quanto direttamente coinvolti nell'esercizio, oltre che assicurare all'Agenzia stessa, in particolare in questa fase di non completa attuazione della normativa, tutto il supporto tecnico necessario, possano e debbano proporre all'Agenzia miglioramenti e innovazioni.

Proprio al fine di svolgere tutte le richiamate funzioni, all'Agenzia è attribuita la facoltà di condurre le ispezioni e le indagini che dovesse ritenere necessarie e può, in ogni

caso, avere accesso a tutta la documentazione pertinente, ai locali, agli impianti e alle attrezzature dei gestori dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie.

Con riferimento all'attività di indagine (<sup>994</sup>), il Ministro dei trasporti disciplina, con proprio decreto, il rilascio al personale dell'Agenzia di un documento che garantisce l'accesso incondizionato all'infrastruttura, agli impianti, al materiale rotabile anche durante l'esercizio a fini ispettivi, il quale non costituisce titolo di viaggio e deve essere utilizzato durante le visite e le ispezioni ordinarie e straordinarie dal personale dell'Agenzia (<sup>995</sup>).

La richiamata attività prevista all'art. 5, comma 7, è diversa rispetto all'attività di inchiesta tecnica ferroviaria in senso lato riconducibile a un'attività di «*controllo*», conseguente e successiva alle attività di vigilanza poste in capo all'ANSF (<sup>996</sup>), per cui è stato individuato un apposito Organismo investigativo (*ex art.* 18).

Un limite all'operatività dell'ANSF può essere identificato nel fatto che non sia previsto un adeguato e graduale regime sanzionatorio correlato alla violazione degli obblighi di sicurezza. Infatti, atteso che la sola sanzione applicabile sarà esclusivamente quella massima della revoca dell'autorizzazione di sicurezza (<sup>997</sup>), questa verrà ritenuta opportuna in un numero limitato di ipotesi, le quali integrino ipotesi di violazione grave delle disposizioni previste in materia di sicurezza.

In tal modo talvolta potrebbe risultare difficile far seguire alle rilevazioni fatte dalla richiamata Autorità un conseguente intervento correttivo e/o migliorativo da parte dei gestori delle infrastrutture e delle imprese ferroviarie, soprattutto quando si sia in presenza di violazioni e inadempimenti di lieve entità rilevate nell'ambito dello svolgimento dell'ordinaria attività di *audit* e a fronte della quale siano stati individuati degli interventi correttivi o migliorativi che vengano disattesi.

---

(<sup>994</sup>) Nello svolgimento della propria attività l'ANSF indirizza il miglioramento della sicurezza del sistema ferroviario nazionale tenendo conto in modo organico dell'integrazione di tutti i sottosistemi coinvolti nella realizzazione e nella gestione della sicurezza ferroviaria (come richiamato espressamente dall'art. 5, comma XII del decreto di attuazione). Proprio come esempio di collaborazione virtuosa tra i vari soggetti coinvolti in materia di *safety* e *security* può essere menzionato il protocollo di intesa ANSF e Polfer del 20 dicembre 2010 con il quale si prevede, nei limiti di competenza delle due autorità, lo svolgimento coordinato delle rispettive attività istituzionali prevedendo, a titolo esemplificativo, lo svolgimento di attività investigativa congiunta.

(<sup>995</sup>) Per l'emissione, l'assegnazione e l'utilizzo del documento di accesso di cui all'art. 5, comma 8, del d. lg. 162/2007 si veda il decreto del Ministero dei trasporti 9/2009 del 15 settembre 2009.

(<sup>996</sup>) Con riferimento alla c.d. funzione di «*vigilanza*», si può in questa sede richiamare il reg. (CE) n. 352/2009 della Commissione del 24 aprile 2009 (relativo all'adozione di un metodo comune di determinazione e di valutazione dei rischi di cui all'articolo 6, § 3, lett. a), della dir. 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio) al fine di armonizzare le procedure e i metodi relativi alla determinazione dei rischi e all'attuazione delle misure di controllo dei rischi da applicarsi ogniqualvolta un cambiamento nelle condizioni di esercizio o l'impiego di nuovo materiale comporti nuovi rischi per l'infrastruttura o per le operazioni, come previsto all'allegato III, punto 2, lett. d), della dir. 2004/49/CE, introduca una sorta di funzione di «*vigilanza*» in primo luogo in capo al gestore dell'infrastruttura. A tale proposito risulta significativo il considerando n. 9 del citato regolamento. In questo modo la sicurezza nel settore ferroviario troverebbe più attori (gestori delle infrastrutture, imprese ferroviarie, ANSF, Organismo di investigativo) preposti a svolgere rispettivamente attività operative, di vigilanza e di controllo, per alcuni di essi come soggetti direttamente interessati dall'operatività del sistema e per altri nella veste di soggetti terzi e indipendenti.

(<sup>997</sup>) L'ANSF, come ricordato, è il soggetto preposto a rilasciare, su richiesta del legale rappresentante del gestore dell'infrastruttura, l'autorizzazione di sicurezza. Se l'Agenzia preposta alla sicurezza ritiene che il titolare dell'autorizzazione di sicurezza non soddisfi più le pertinenti condizioni revoca l'autorizzazione motivando la propria decisione ai sensi dell'art. 15, comma 4, d. lg. 162/2007.

### 5. Individuazione di un apposito Organismo investigativo preposto allo svolgimento delle inchieste tecniche ferroviarie.

Il d. lg. 162/2007 prevede anche la costituzione di un apposito Organismo preposto allo svolgimento dell'inchiesta tecnica, il quale deve assolvere i propri compiti in piena autonomia funzionale, istituendolo presso il Ministero dei trasporti e precisamente identificato nella Direzione generale per le investigazioni ferroviarie<sup>(998)</sup>. Lo stesso art. 18 del decreto attuativo afferma testualmente come «*al fine di garantire la piena autonomia funzionale la Direzione generale [del richiamato Organismo] è posta alle dirette dipendenze del Ministro e non rientra né tra gli uffici di diretta collaborazione né è sottoposta ai dipartimenti*» e continua precisando che «*gli investigatori incaricati godono delle garanzie di indipendenza necessarie disciplinate con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze nel rispetto delle disposizioni comunitarie*»<sup>(999)</sup>.

Il Ministro dei trasporti provvede, con proprio decreto, ad attribuire le relative competenze agli uffici della direzione generale utilizzando posti di funzione dirigenziale non generale già esistenti nell'ambito del Ministero, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Da ciò risulta con evidenza come il Ministero dei trasporti svolga una rilevante funzione con riferimento non solo all'attività svolta dall'Agenzia, ma anche a quella attribuita all'Organismo investigativo<sup>(1000)</sup>.

---

<sup>(998)</sup> Le funzioni dell'Organismo investigativo permanente sono state svolte fino al 1° aprile 2008 dalla struttura ministeriale (Direzione Generale per il Trasporto Ferroviario) che era preesistente alla entrata in vigore della dir. 2004/49/CE e che era competente sulle indagini su incidenti ferroviari. Per tutto il resto dell'anno 2008 sempre dalla stessa Direzione Generale per il Trasporto Ferroviario le cui competenze sono state modificate tenendo conto del recepimento nell'ordinamento nazionale della citata dir. 49/2004/CE con il d. lg. 162/2007. L'operatività dell'Organismo investigativo è stata avviata con il d.m. del 4 marzo 2008 n. 62T.

L'individuazione della struttura direzione generale per le investigazioni ferroviarie è stata effettuata con il d.P.R. 3 dicembre 2008, n. 211 (*Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*), entrato in vigore il 20 gennaio 2009 e completata con il d.m. 2 aprile 2009 n. 307.

<sup>(999)</sup> La normativa comunitaria, per quanto attiene all'Organismo investigativo preposto all'attività d'indagine, afferma come ciascuno Stato membro provveda affinché le indagini sugli incidenti e gli inconvenienti di cui all'art. 19 della dir. 2004/49/CE siano svolte da un organismo permanente, che comprende almeno un investigatore in grado di assolvere la funzione di investigatore incaricato in caso di incidente o di inconveniente. Per quanto attiene all'organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali tale organismo è indipendente da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione delle capacità e organismo notificato, nonché da qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti assegnati all'organismo investigativo. È, altresì, indipendente funzionalmente dall'autorità preposta alla sicurezza e da qualsiasi ente di regolamentazione delle ferrovie. L'organismo investigativo assolve i propri compiti in piena autonomia rispetto agli organismi indicati al § 1 e ottiene a tal fine sufficienti risorse. Gli investigatori godono di uno *status* che conferisce loro le garanzie di indipendenza necessarie. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a far sì che le imprese ferroviarie, i gestori dell'infrastruttura e, se del caso, l'autorità preposta alla sicurezza abbiano l'obbligo di segnalare immediatamente all'organismo investigativo gli incidenti e agli inconvenienti di cui all'art. 19. L'organismo investigativo è in grado di reagire a tali comunicazioni e di predisporre l'apertura dell'indagine entro una settimana dal ricevimento della comunicazione concernente l'incidente o inconveniente.

<sup>(1000)</sup> Il tenore letterale della norma evidenzia come, al fine di garantire la piena autonomia funzionale, la direzione generale sia posta alle dirette dipendenze del Ministro e non rientri né tra gli uffici di diretta collaborazione né sia sottoposta ai dipartimenti. Gli investigatori incaricati godono delle garanzie di



Per quanto attiene alla struttura dell'Organismo investigativo, si può evidenziare come la normativa interna sia coerente con quanto previsto dalla direttiva europea per quanto attiene ai profili di indipendenza da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione delle capacità e organismo notificato.

Tuttavia si può evidenziare come, sebbene l'Organismo sia indipendente rispetto all'ANSF, entrambi gli enti siano, di fatto, strettamente connessi con il Ministero dei trasporti.

In particolare, con riferimento all'Agenzia (ente pubblico tecnico-amministrativo), il legame con la struttura ministeriale si esplica all'atto di nomina dei componenti, mentre per quanto attiene all'Organismo investigativo, l'intera struttura risulta incardinata presso il Ministero dei trasporti.

A tal proposito, quindi, la separatezza tra le due entità è garantita proprio dalla diversità di funzioni svolte da ciascuna di esse <sup>(1001)</sup>.

Infine, ferme restando le specifiche competenze del nucleo investigativo antincendi del corpo nazionale dei vigili del fuoco, si prevede che l'Organismo investigativo possa avvalersi, entro i limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio, anche dei corpi tecnici dello Stato e di altre organizzazioni specializzate sulla base di apposite convenzioni.

L'Organismo investigativo istituisce un elenco di esperti in materia di tecnica e normativa ferroviaria indipendenti dai gestori dell'infrastruttura, dalle imprese ferroviarie e dall'Agenzia (anche esterni all'amministrazione), che, in caso di incidenti, incidenti gravi e inconvenienti, possano essere individuati per svolgere il ruolo di investigatori incaricati <sup>(1002)</sup>.

L'art. 19, rubricato «*Obbligo di indagine*», al comma 1, prevede che il predetto Organismo svolga attività di indagine al fine di fornire eventuali raccomandazioni finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti. Tale attività di inchiesta tecnica amministrativa è volta all'individuazione degli elementi che hanno determinato l'evento dannoso o pericoloso con finalità meramente preventiva, venendo a escludere in modo assoluto le finalità punitive.

Il secondo comma del ricordato articolo recita testualmente: «*Oltre che sugli incidenti gravi, l'Organismo investigativo può indagare sugli incidenti e sugli inconvenienti che, in condizioni diverse, avrebbero potuto determinare incidenti gravi, tra*

---

indipendenza necessarie disciplinate con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze nel rispetto delle disposizioni comunitarie.

<sup>(1001)</sup> In relazione a tale aspetto ci si chiede, infatti, se non si possa non evidenziare come il fatto stesso che l'Organismo sia istituito presso il Ministero dei trasporti possa comportare, secondo interpretazioni difformi rispetto a quella fornita in questa sede, un travisamento di quanto espressamente sancito dalla dir. 49/2004/CE, la quale prevede l'istituzione, a livello statale, di un organismo investigativo indipendente dall'autorità preposta alla sicurezza. Considerato, quindi, che l'art. 4 del decreto di attuazione precisa come l'Agenzia sia sottoposta al potere di vigilanza e di controllo del Ministero dei trasporti e che, come già osservato, la direttiva europea prevedeva, addirittura, la possibilità che la predetta Agenzia potesse coincidere con lo stesso Ministero, l'istituzione dell'Organismo presso il ricordato Ministero, potrebbe far venire meno il requisito dell'indipendenza tra funzione di vigilanza e di controllo.

<sup>(1002)</sup> Gli esperti esterni possono provenire dall'Università, dal genio ferrovieri o avere maturato esperienze specifiche quali ex dipendenti del Ministero dei trasporti, di imprese ferroviarie, gestori delle infrastrutture, aziende costruttrici, enti notificati o verificatori indipendenti di sicurezza.

*cui guasti tecnici ai sottosistemi di natura strutturale o ai componenti dei sistemi ferroviari. Spetta all'Organismo investigativo decidere se indagare o meno in merito ad un siffatto incidente o inconveniente. Nella decisione esso tiene conto dei seguenti elementi: a) la gravità dell'incidente o inconveniente; b) se esso fa parte di una serie di incidenti o inconvenienti pertinenti al sistema nel suo complesso; c) l'impatto dell'evento sulla sicurezza ferroviaria e le richieste dei gestori dell'infrastruttura, delle imprese ferroviarie, dell'Agenzia».*

Dall'analisi del tenore letterale del riportato comma 2 dell'art. 19 del decreto di attuazione, correlata con il primo comma del medesimo, nonché con la rubrica, non risulta possibile individuare con certezza se, qualora si sia in presenza di incidente grave, in capo all'Organismo sia posto il dovere ovvero la facoltà di svolgere l'attività d'inchiesta.

Tale formulazione deriva, con evidenza, dalla riproduzione testuale di quanto previsto nella dir. 2004/49/CE e (anche in tal caso) all'art. 19.

Al fine di attribuire alla norma richiamata un'interpretazione rispettosa del complesso normativo da cui deriva, risulta necessario riprendere i termini utilizzati per fornirne una definizione.

Per incidente, come da art. 3 d. lg. 162/2007, si intende un evento improvviso indesiderato e non intenzionale o specifica catena di siffatti eventi aventi conseguenze dannose. Gli incidenti si dividono nelle seguenti categorie: collisioni, deragliamenti, incidenti ai passaggi a livello, incidenti a persone causati da materiale rotabile in movimento, incendi e altro.

Si è, invece, in presenza di un incidente grave, nel caso in cui si verifichi qualsiasi collisione ferroviaria o deragliamento di treni che cagioni la morte di almeno una persona o il ferimento grave di cinque o più persone o seri danni al materiale rotabile, all'infrastruttura o all'ambiente e qualsiasi altro incidente analogo avente un evidente impatto sulla regolamentazione della sicurezza ferroviaria o sulla gestione della stessa. Intendendo per seri danni quelli il cui costo totale può essere stimato immediatamente dall'organismo investigativo in almeno 2 milioni di euro.

Per inconveniente, invece, si intende qualsiasi evento, diverso da un incidente o da un incidente grave, associato alla circolazione dei treni e avente un'incidenza, anche potenziale, sulla sicurezza dell'esercizio.

Per quanto attiene l'attività d'inchiesta di cui all'art. 19, è ragionevole desumere come, nell'intenzione del legislatore, fosse contemplata la presenza di un obbligo di indagine nel caso di incidenti e inconvenienti gravi <sup>(1003)</sup>.

In conclusione, tuttavia, risulta certo possibile evidenziare come, nei fatti, attesa l'adozione di particolari accorgimenti tecnici <sup>(1004)</sup> volti ad evitare i deragliamenti e le collisioni, tali da ridurre al minimo la possibilità che si verifichino gli eventi richiamati,

---

<sup>(1003)</sup> Interpretazione resa anche alla luce dell'esperienza maturata in altri ambiti del diritto dei trasporti, come nel settore aeronautico, in cui, sempre con riferimento allo svolgimento di attività di inchiesta di carattere tecnico-amministrativo, non viene lasciata più alcuna discrezionalità al sistema delle inchieste.

<sup>(1004)</sup> Nello specifico si fa riferimento alle tecnologie di controllo di marcia dei treni, quali i sottosistemi di bordo SCMT e SSC (come richiamato nella direttiva del Ministro dei trasporti relativa all'atto di indirizzo per l'anno 2010).

con riferimento all'obbligatorietà dell'indagine, deriva, comunque, un ampio margine di discrezionalità in capo all'Organismo con riferimento alla possibilità di dar seguito o meno all'attività di indagine, anche prescindendo dalla dubbia formulazione letterale del ricordato art. 19 d. lg. 162/2007.

La ricordata disposizione normativa prosegue, poi, evidenziando come l'inchiesta non sia volta in alcun caso a stabilire colpe o responsabilità, atteso il ricordato carattere amministrativo in ottica preventiva.

Infine, per quanto attiene agli obblighi posti in capo all'Agenzia, al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, ai soggetti gestori delle altre infrastrutture ferroviarie, alle imprese ferroviarie che operano in ambito ferroviario, si evidenzia come questi abbiano l'obbligo di segnalare immediatamente, con il mezzo di comunicazione più rapido, tutti gli incidenti ed inconvenienti che si verificano nel sistema ferroviario e, nelle ventiquattro ore successive, provvedano a dar seguito alla segnalazione con un sommario rapporto descrittivo dell'incidente o inconveniente, al fine di consentire all'Organismo di aprire tempestivamente l'indagine nominando entro ventiquattro ore dal ricevimento della segnalazione gli investigatori preposti.

#### 6. Lo svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica ferroviaria e i rapporti con l'autorità giudiziaria

Per quanto attiene allo svolgimento dell'inchiesta tecnica ferroviaria, ossia della procedura finalizzata alla prevenzione di incidenti ed inconvenienti che comprende la raccolta e l'analisi di informazioni, la formulazione di conclusioni, tra cui la determinazione delle cause e, se del caso, la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza, il decreto di attuazione prevede delle differenze rispetto a quanto contemplato nella normativa comunitaria.

Per quanto attiene le modalità con cui l'ANSF può effettuare la sua attività, il d. lg. 162/2007 precisa che gli investigatori, qualora si verifichi un incidente o un inconveniente, possano quanto prima: accedere al luogo in cui l'evento si è verificato nonché al materiale rotabile coinvolto, alla relativa infrastruttura e agli impianti di segnalamento e di controllo del traffico; ottenere immediatamente un elenco degli indizi e la rimozione sotto controllo di rottami, impianti o componenti dell'infrastruttura a fini di esame o di analisi; acquisire e utilizzare il contenuto dei registratori di bordo e delle apparecchiature di registrazione dei messaggi verbali e la registrazione dei dati di funzionamento del sistema di segnalamento e controllo del traffico; accedere ai risultati dell'esame dei corpi delle vittime, ai risultati dell'esame del personale viaggiante e di ogni altro componente del personale ferroviario coinvolto nell'incidente o nell'inconveniente; interrogare il personale ferroviario coinvolto e altri testimoni; accedere a qualsiasi informazione o registrazione pertinente in possesso del gestore dell'infrastruttura, delle imprese ferroviarie coinvolte e dell'Agenzia.

Risulta necessario evidenziare come, nel caso in cui l'evento dannoso o pericoloso integri una fattispecie di reato e sia stato instaurato un procedimento penale, l'art. 20 preveda espressamente che, sebbene gli investigatori incaricati di svolgere il loro compito rivestano la qualifica di pubblici ufficiali e l'indagine sia condotta in modo indipendente rispetto ad ogni eventuale indagine relativa a procedimenti penali, l'attività degli

investigatori resti comunque subordinata a quella necessaria alla polizia giudiziaria per acquisire la notizia di reato e assicurare le fonti di prova (secondo quanto stabilito dal codice di procedura penale).

Di seguito viene precisato come competente al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 19, comma 2, d. lg. 162/2007 sia, nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero, mentre dopo la chiusura delle indagini preliminari sia competente il giudice procedente.

Proprio nell'indicare espressamente il carattere di subordinazione dell'inchiesta svolta dall'Organismo investigativo rispetto all'attività svolta dall'autorità giudiziaria procedente risiede la differenza rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria.

Nel caso in cui si sia, quindi, in presenza di un incidente, il problema è sostanzialmente rappresentato dall'esigenza di contemperare due istanze diverse: da un lato quello dell'autorità giudiziaria di accertare la colpa e le responsabilità dell'evento per scopi punitivi e risarcitori; dall'altro quello degli inquirenti tecnici di accertare, nel minor tempo possibile, le cause dell'evento stesso con finalità preventiva (<sup>1005</sup>).

---

(<sup>1005</sup>) Nell'analizzare in modo comparato la problematica, per quanto attiene alle inchieste tecniche aeronautiche l'attenzione deve essere focalizzata sul disposto dell'art. 10, comma 2, del d. lg. 66/1999 e, in particolare, sulle contraddittorie formule «salvo quanto previsto dall'art. 348 c.p.p.» e «sentito il pubblico ministero». La lettera dell'articolo in questione sembrerebbe voler alludere ad una forma di vera e propria preponderanza dell'inchiesta penale. Tuttavia, risulta necessario osservare che, se ci si limitasse ad avvalorare tale interpretazione *tout-court*, sarebbe inevitabilmente compromesso il fondamentale carattere di indipendenza che certamente connota l'Agenzia, e sarebbe assai più complesso, o persino frustrato, lo svolgimento effettivo dell'indagine tecnica. Proprio questo punto è stato oggetto della circolare del Ministero della giustizia 587/2001 del 7 gennaio 2001, che invita i pubblici ministeri a tenere conto, durante lo svolgimento delle indagini, del contemporaneo svolgimento delle inchieste tecniche al fine di non pregiudicarne il corretto esito. Il contenuto della circolare ricordata si allinea peraltro a quanto affermato nella ricordata raccomandazione Rec (2000) 19 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 6 ottobre 2000. Cfr. P. MANCA, *Cause marittime ed aeronautiche*, in *Enc. dir.* VI/1960, 606; nello stesso senso S. LA CHINA, *Cause marittime*, in *Enc. giur.* VI/1988, 3; A. RIVARA, *Sinistri marittimi nel diritto processuale*, in *Dig. sez. comm.*, XIV, 1997, 29 ss. A differenza della generica previsione di cui all'art. 9 del d. lg. 66/1999, il nuovo reg. (UE) n. 996/2010, il quale disciplina le inchieste aeronautiche di sicurezza, dedica l'intero art. 12 al coordinamento delle inchieste di sicurezza e giudiziarie. Il primo comma della richiamata disposizione affronta la problematica inerente all'informativa da rendere all'investigatore incaricato nel caso di avviamento di un'inchiesta giudiziaria, per cui l'investigatore incaricato è tenuto ad assicurare la rintracciabilità e la conservazione dei registratori di volo e di qualsiasi elemento di prova materiale, mentre l'autorità giudiziaria può nominare un suo funzionario affinché accompagni i registratori di volo o gli elementi di prova materiale nel luogo dove devono essere letti o trattati. Per quanto attiene alla problematica relativa agli accertamenti tecnici non ripetibili, nel caso in cui l'autorità giudiziaria disponga il sequestro di eventuali prove, l'investigatore incaricato ha comunque accesso immediato ed illimitato alle stesse, con possibilità di utilizzarle. Il comma 3 prevede, inoltre, il perfezionamento di appositi accordi preliminari, diretti alla cooperazione tra le autorità investigative per la sicurezza e gli altri soggetti coinvolti nelle attività connesse all'inchiesta di sicurezza, come l'autorità giudiziaria.

In relazione alle inchieste marittime, la pendenza dell'accertamento amministrativo non escludeva l'intervento dell'autorità giudiziaria per quanto concerne la disposizione di atti di istruzione preventiva, sia prima del giudizio che in corso di causa. Con riferimento al processo penale, ai sensi dell'art. 1241 c. nav. «*se la commissione per l'inchiesta formale sui sinistri marittimi esprime il parere che il fatto è avvenuto per dolo o per colpa, il verbale d'inchiesta è inviato al procuratore della Repubblica*», assumendo, in tal caso, valore di rapporto. Di contro, se la *notitia criminis* è pervenuta *aliunde*, la relazione e gli atti dell'inchiesta amministrativa non hanno specifica rilevanza. Le conclusioni delle commissioni di inchiesta non vincolano, infatti, in alcun modo il giudice cui è affidata la verifica circa la sussistenza del fatto di reato. Cfr. A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000; A. FOJADELLI, *La tutela giuridica delle*

L'inchiesta tecnica e l'inchiesta penale possono coesistere cronologicamente qualora venga integrata una fattispecie penale, e, in tal caso, entrambi i procedimenti debbono necessariamente basarsi sulla base dei medesimi riscontri di tipo materiale, di cui entrambi, per conservare utilità, devono poter usufruire.

Considerato, tuttavia, il fatto che l'art. 20 evidenzia come l'inchiesta tecnica sia subordinata all'inchiesta penale, l'Agenzia sembra necessariamente vincolata allo svolgimento del procedimento penale, salva la possibilità già ricordata di specifiche autorizzazioni. Risulterebbe, in conclusione, auspicabile che l'obiettivo di prevenzione dell'Agenzia si integri, grazie alla sensibilizzazione della magistratura procedente<sup>(1006)</sup>, con i compiti dell'autorità giudiziaria dal momento che, una volta consumatosi il reato, si porrebbe a carico del pubblico ministero il dovere (*ex art. 321 c.p.p.*) di valutare il pericolo derivante dal fatto che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa agevolare la commissione di altri reati.

Risulta, infine, da affrontare il tema dell'utilizzabilità degli atti dell'inchiesta tecnica, il quale è necessariamente risolto alla luce del principio del formalismo, che caratterizza la formazione e l'utilizzabilità delle prove.

Partendo dai rigidi vincoli formali che attengono alla formazione e all'introduzione delle prove nel processo, non si può non aver modo di sottolineare che ben diverso è il regime che caratterizza l'inchiesta tecnica, assai più libera in merito al reperimento di prove e alla formazione del risultato finale. Pertanto l'introduzione nel processo di atti e documenti dell'inchiesta tecnica potrà avvenire nel rispetto delle regole che attengono all'acquisizione di elementi che non si formano all'interno del processo stesso, senza alcun carattere di specialità o privilegio.

#### 7. Lo svolgimento del procedimento investigativo, il diritto di «difesa» e la funzionalità della struttura investigativa

Lo svolgimento dell'attività di inchiesta ferroviaria viene disciplinata nel capo V, rubricato «*Indagini sugli incidenti e sugli inconvenienti*», del d. lg. 162/2007, agli articoli da 18 a 24.

Con riferimento alle modalità di svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica ferroviaria, l'art. 21, comma 1, prevede come, per ciascun incidente o inconveniente, l'Organismo investigativo, identificato nella Direzione generale per le investigazioni ferroviarie (DGIF), previa espressa autorizzazione dell'autorità giudiziaria procedente ove l'attività investigativa debba avere ad oggetto un fatto che integra una fattispecie di reato,

---

*informazioni aeronautiche ai fini di prevenzione*, in A. ANTONINI – B. FRANCHI, *Il diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo*, Milano, 2005. La propedeuticità delle inchieste marittime rispetto a quanto previsto per il settore aeronautico e ferroviario è stata, come ricordato nella sezione I del presente articolo, fortemente mitigata dal d. lg. 165/2011, infatti per quanto attiene alla problematica inerente ai rapporti svolti dalla commissione centrale d'indagine sui sinistri marittimi di cui all'art. 466-bis reg. nav. mar con la magistratura procedente nel caso dell'eventuale concomitante svolgimento di indagini penali, il testo normativo evidenzia come l'organismo investigativo svolga le proprie attività in collaborazione con l'autorità giudiziaria (la quale è tenuta ad assicurare che dette attività non siano indebitamente precluse, sospese o ritardate).

<sup>(1006)</sup> Tale osservazione è tratta, con un ragionamento per analogia, dalle risultanze emerse in ambito aeronautico, per cui si rinvia alla sezione II del medesimo capitolo. Cfr. in dottrina, B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit.; A. FOJADELLI, *Sistemi di segnalazione degli eventi aeronautici e tutela delle fonti di informazione*; C. GRAVINA, *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*; G. GARUTI, *I diritti della difesa nell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di), cit., 91-103, 1-9, 79-91.



predisponga i mezzi e le prove tecniche necessarie a cura e spese dell'impresa ferroviaria o del gestore dell'infrastruttura interessati.

In primo luogo, pertanto, emerge (come già evidenziato nei paragrafi che precedono) che l'attività di inchiesta nel settore ferroviario viene caratterizzata come attività espressamente subordinata alle attività derivanti dallo svolgimento delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero sull'eventuale fattispecie penale integrata dal medesimo evento dannoso, giungendo, così, ad attribuire espressa preponderanza alla finalità punitiva rispetto a quella preventiva.

Interessante anche l'aspetto relativo alle spese, le quali vengono poste in capo all'impresa ferroviaria o al gestore dell'infrastruttura interessati.

Tale previsione sembra voler evidenziare come il rispetto della normativa di sicurezza sia un obbligo stringente posto, in primo luogo, in capo ai gestori delle infrastrutture e delle imprese ferroviarie (<sup>1007</sup>), non solo nella fase strettamente applicativa, bensì anche nella fase successiva di vigilanza sull'effettivo rispetto delle richiamate disposizioni. L'attività posta in essere nel settore ferroviario nel suo complesso è, infatti, oggetto di verifica da parte di soggetti giuridici terzi individuati *ex lege*, preposti alle funzioni di c.d. «*vigilanza*» (identificati nell'ANSF e nell'Organismo investigativo) e di più stretto «*controllo*» (posto in via esclusiva in capo all'Organismo di cui all'art. 18 del decreto di attuazione).

In tal modo, il fatto che le inchieste tecniche ferroviarie siano oggetto di confronto con i soggetti che vengono ad offrire il servizio di trasporto su rotaia, sebbene sembri derivare da un retaggio storico in cui le funzioni di soggetto che eroga il servizio e di organismo di supervisione e controllo venivano individuate in capo alle stesse imprese ferroviarie o gestori delle infrastrutture, si può dire che sia dovuto ad una prospettiva in cui viene valorizzato un principio di cosiddetta «*autoresponsabilizzazione*» dei soggetti preposti a effettuare le operazioni di trasporto ovvero a garantire la funzionalità e sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria.

Quanto sopra esposto consentirebbe di effettuare una sorta di contemperamento di interessi con le esigenze volte a garantire continuità e funzionalità al servizio, come si evince anche dalla lettura del comma 3 dell'art. 21, il quale prevede che l'Organismo investigativo concluda i suoi esami sul luogo dell'incidente il più rapidamente possibile, in modo da consentire al gestore dell'infrastruttura di ripristinarla e aprirla al più presto ai servizi di trasporto ferroviario.

Il richiamato art. 21 presenta l'inchiesta tecnica ferroviaria come un'attività fortemente partecipata e aperta al confronto con le parti interessate anche prima della chiusura delle investigazioni (<sup>1008</sup>), seppur condotta, sotto il profilo soggettivo, da un Organismo terzo e indipendente, come evidenziato dal comma 2, il quale prevede

---

(<sup>1007</sup>) Come si evince anche dalla normativa comunitaria già richiamata con riferimento all'attività di indagine posta in capo all'ANSF, e, quindi, nello specifico e da ultimo nel reg. (CE) n. 352/2009 della Commissione del 24 aprile 2009 (relativo all'adozione di un metodo comune di determinazione e di valutazione dei rischi di cui all'art. 6, § 3, lett. a), della dir. 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio).

(<sup>1008</sup>) Tale carattere è fortemente innovativo e non è previsto nelle inchieste tecniche marittime e neppure in quelle aeronautiche. Cfr. capitolo III, sezioni I e II.

testualmente che «*l'indagine debba essere condotta nella massima trasparenza possibile, consentendo a tutte le parti coinvolte di esprimersi e di avere accesso ai risultati*».

Nello specifico deve essere garantita la possibilità di poter presentare i loro «*pareri*» e «*opinioni*» sull'indagine, nonché la facoltà di «*esprimere osservazioni*» sulle informazioni in progetti di relazione, al gestore dell'infrastruttura, alle imprese ferroviarie coinvolte, all'Agenzia, alle vittime e ai loro parenti, ai proprietari di beni danneggiati, ai fabbricanti, ai servizi di soccorso intervenuti e ai rappresentanti del personale e degli utenti e a tal fine sono regolarmente informati sull'indagine e sui relativi progressi.

Quanto previsto dalla norma richiamata può essere certamente ricondotto, come già evidenziato, all'esigenza di garantire un sistema complesso volto a garantire il rispetto della normativa dettata in materia di sicurezza, caratterizzato da una pluralità di attori operanti a più livelli (sia con il carattere di soggetti coinvolti nella realtà operativa, quanto di entità terze preposte allo svolgimento di funzioni di controllo). In tal modo viene introdotto una sorta di principio di «*autoresponsabilizzazione*» del gestore o dell'impresa, ulteriore e antecedente dal punto di vista logico rispetto alle attività di vigilanza e di controllo svolte rispettivamente dall'ANSF (per quanto attiene esclusivamente al primo aspetto) e dell'Organismo investigativo (con riferimento alla seconda funzione).

Tuttavia, nonostante la considerazione svolta, non si può non evidenziare come i soggetti contemplati nel comma 2 del richiamato art. 21 siano molto eterogenei. Una partecipazione così ampia all'inchiesta tecnica potrebbe, in alcuni casi, far venire meno il necessario carattere della celerità dell'attività investigativa, con conseguente svilimento della finalità preventiva, considerato anche il fatto che alcuni soggetti richiamati (fabbricanti, servizi di soccorso intervenuti, rappresentanti del personale e degli utenti) avrebbero comunque la possibilità di far valere le loro istanze in sedi più opportune, atteso anche il fatto che, si ricorda, l'inchiesta non mira in alcun caso a stabilire colpe o responsabilità (*ex art. 19, comma 4*).

Svolgendo ulteriori considerazioni sulla natura dell'inchiesta condotta dall'Organismo investigativo è necessario evidenziare come questa abbia come unico obiettivo quello di prevenire incidenti e inconvenienti (essendo esclusa, *ex art. 9, comma 4, d. lg. 162/2007*, ogni valutazione in tema di colpa e di responsabilità), quindi il problema dei diritti della difesa nell'ambito di tale inchiesta deve essere necessariamente affrontato in relazione all'attività di indagine preliminare compiuta dal pubblico ministero circa l'eventuale fattispecie penale collegata all'inchiesta stessa.

Con riferimento a tale questione, risulta, pertanto, necessario verificare l'opportunità di utilizzare nell'ambito del processo penale gli elementi conoscitivi raccolti nell'inchiesta tecnica ferroviaria, nonché, ove ciò risulti consentito, verificare in quali termini detto utilizzo sia possibile e a quale livello di garanzie difensive la raccolta di tali elementi abbia dovuto sottostare.

Nel caso di compresenza di inchiesta tecnica e inchiesta penale risulta possibile utilizzare gli eventuali elementi raccolti attraverso l'inchiesta tecnica ferroviaria nell'ambito del processo penale, a condizione che siano rispettate le forme tipiche per l'acquisizione della prova. In particolare per quanto attiene agli atti conclusivi dell'inchiesta tecnica, questi potrebbero formare oggetto di valutazione da parte del giudice

precedente, non dispiegando alcuna efficacia probatoria privilegiata, ma essendo soggette alla libera valutazione dell'organo giudicante, secondo il suo libero e prudente apprezzamento.

Tuttavia l'ipotesi richiamata può essere considerata residuale, atteso il fatto che l'attività degli investigatori resta, comunque, subordinata a quella necessaria alla polizia giudiziaria per acquisire la notizia di reato e assicurare le fonti di prova *ex art. 20, comma 1, e*, pertanto, risulta attività destinata a svolgersi per definizione in uno spazio cronologico successivo, o al massimo contestuale, rispetto all'attività della magistratura precedente.

Nel decreto di attuazione non viene fatto alcun riferimento alla figura del difensore del soggetto indagato e, conseguentemente, imputato, o degli altri soggetti coinvolti, mentre la presenza del pubblico ministero e del giudice precedente assumono sempre un ruolo preponderante, anche con riferimento alla possibilità di condizionare e limitare lo svolgimento dell'attività dell'Organismo investigativo (<sup>1009</sup>).

Pertanto gli stessi difensori dell'eventuale soggetto indagato, sebbene «*tutte le parti coinvolte*» abbiano accesso ai risultati dell'inchiesta tecnica e di presentare i loro pareri e opinioni (*ex art. 21, comma 2*), devono necessariamente soggiacere alla disciplina prevista per lo svolgimento dell'inchiesta penale correlata, risulta, infatti, evidente come questo possa compiere le investigazioni difensive ai sensi dell'*art. 391-bis e ss. c.p.p.*, seguendo quindi, le ordinarie disposizioni dettate in materia di procedimento penale. Infatti lo stesso *art. 20 d. lg. 162/2007*, al comma 3, precisa come il pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari e il giudice che procede dopo la chiusura delle indagini preliminari siano i soggetti rispettivamente competenti al rilascio dell'autorizzazione all'Organismo investigativo al fine di svolgere le attività di cui al comma 2.

Infine, per quanto attiene alla qualifica che rivestono gli investigatori incaricati di svolgere l'attività di indagine, l'*art. 20* del decreto in esame evidenzia come questi abbiano lo *status* di pubblici ufficiali, e come l'indagine sia condotta in modo indipendente rispetto ad ogni eventuale indagine relativa a procedimenti penali specificando che l'attività degli investigatori resta comunque subordinata a quella necessaria alla polizia giudiziaria per acquisire la notizia di reato e assicurare le fonti di prova, secondo quanto stabilito dal codice di procedura penale.

Con riferimento ai rapporti con l'autorità giudiziaria, si pone inoltre il problema se gli investigatori siano soggetti, nella loro veste di pubblici ufficiali, all'obbligo di denuncia contemplato dall'*art. 331 c.p.p.*, comma 1, con riferimento alla possibilità che nel corso dell'inchiesta tecnica si venga a conoscenza di un reato. Tale obbligo può anche essere rinvenuto nel comma 4 dello stesso articolo, ove viene posto a carico dell'autorità precedente in un procedimento civile o amministrativo (categoria nella quale sembra rientrare l'inchiesta tecnica).

---

(<sup>1009</sup>) Con riferimento a tale aspetto si richiamano le considerazioni svolte da autorevole dottrina con riferimento al settore aeronautico. Cfr. B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit.; A. FOJADELLI, *Sistemi di segnalazione degli eventi aeronautici e tutela delle fonti di informazione*; C. GRAVINA, *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*; G. GARUTI, *I diritti della difesa nell'inchiesta tecnica aeronautica*, cit.

Relativamente alla problematica in esame, la figura dell'investigatore può essere studiata in relazione all'esercizio di una pubblica funzione amministrativa, risultando, così, investiti dell'obbligo di denuncia qualora vengano a conoscenza di un reato perseguibile d'ufficio.

Un'ultima innovazione in materia che data dall'istituzione, ad opera del Capo della Polizia, all'interno della specialità di Polizia Ferroviaria della Polizia di Stato, il Nucleo Operativo Incidenti Ferroviari (NOIF) <sup>(1010)</sup>, ai sensi del decreto del Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, del 14 novembre 2011.

Tale nucleo interviene nel caso in cui si verifichi un disastro ferroviario sul territorio nazionale e, in caso di intervento, è a disposizione dell'Autorità giudiziaria procedente ed è tenuto a compiere le operazioni di sopralluogo ed accertamento sullo stato dei luoghi coordinando la propria attività con quella delle altre strutture eventualmente accorse sul luogo dell'incidente, avvalendosi del supporto tecnico e logistico del personale dell'ufficio di polizia ferroviaria territorialmente competente.

#### 8. L'attività d'inchiesta e la sua natura sostanziale

L'art. 19 del d. lg. 162/2007 evidenzia come l'Organismo investigativo, a seguito di incidenti gravi, svolga indagini al fine di fornire eventuali raccomandazioni finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti.

Risulta, pertanto, evidente come l'inchiesta tecnica consista in un insieme di operazioni svolte ai fini della prevenzione degli incidenti e degli inconvenienti, che comprende la raccolta e l'analisi di dati, l'elaborazione di conclusioni, la determinazione delle cause, la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza.

La stessa portata delle indagini e le relative procedure sono stabilite dall'Organismo investigativo in funzione degli insegnamenti che esso intende trarre dall'incidente o dall'inconveniente ai fini del miglioramento della sicurezza e con finalità preventiva.

Al fine di consentire all'Organismo di adempiere gli obblighi su di esso gravanti nel modo più celere possibile, l'ANSF, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, i soggetti gestori delle altre infrastrutture ferroviarie, le imprese ferroviarie e che operano in ambito ferroviario, hanno l'obbligo di segnalare immediatamente, con il mezzo di comunicazione più rapido, tutti gli incidenti ed inconvenienti che si verificano nel sistema ferroviario, come già ricordato.

Per contro non viene contemplato alcun obbligo di comunicazione all'ANSF della notizia di un incidente, infatti, l'art. 5, comma 7, d. lg. 162/2007, prevede in capo all'Agenzia la facoltà di condurre le ispezioni e le indagini che dovesse ritenere necessarie per l'assolvimento dei propri compiti (anche mediante l'accesso a tutta la documentazione pertinente, ai locali, agli impianti e alle attrezzature dei gestori dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie), esclusivamente nell'ottica dello svolgimento della sua attività di vigilanza, come funzione distinta rispetto a quella di stretto controllo in presenza di eventi

---

<sup>(1010)</sup> Il cui personale risulta essere preliminarmente formato con il ricorso alla collaborazione del Gruppo Ferrovie dello Stato, di atenei all'avanguardia nel settore e dell'ANSF (coerentemente a quanto previsto dal protocollo d'intesa tra Agenzia e Polfer del 20 dicembre 2010).

dannosi o pericolosi che abbiano le caratteristiche previste dalla normativa, posti all'attenzione del solo Organismo investigativo.

Tuttavia l'art. 23 del decreto prevede, in capo all'Organismo, degli obblighi di trasmissione e di informazioni nei confronti dell'ANSF. In particolare, entro una settimana dalla decisione di aprire un'indagine, l'Organismo investigativo ne dà informazione all'Agenzia, specificando data, ora e luogo dell'evento, tipologia di evento e conseguenze in termini di decessi, lesioni e danni materiali.

Ritornando alle attività svolte dall'Organismo investigativo, l'art. 20, nel precisare come la sua attività vada svolta su espressa autorizzazione dell'autorità giudiziaria procedente, per quanto attiene alle specifiche attività effettuate nell'ambito dell'attività di inchiesta tecnica, evidenzia come queste possano consistere in: accesso al luogo dell'incidente o dell'inconveniente nonché al materiale rotabile coinvolto, alla relativa infrastruttura e agli impianti di segnalamento e di controllo del traffico; possibilità di ottenere un elenco degli indizi e la rimozione sotto controllo di rottami, impianti o componenti dell'infrastruttura a fini di esame o di analisi; acquisizione e utilizzazione del contenuto dei registratori di bordo e delle apparecchiature di registrazione dei messaggi verbali e la registrazione dei dati di funzionamento del sistema di segnalamento e controllo del traffico; accesso ai risultati dell'esame dei corpi delle vittime, nonché ai risultati dell'esame del personale viaggiante e di ogni altro componente del personale ferroviario coinvolto nell'incidente o nell'inconveniente; facoltà di interrogare il personale ferroviario coinvolto e altri testimoni e di accedere a qualsiasi informazione o registrazione pertinente in possesso del gestore dell'infrastruttura, delle imprese ferroviarie coinvolte e dell'Agenzia.

Esaurita l'attività ispettiva messa in atto dall'Organismo investigativo, lo stesso si attiva per dare diffusione, attraverso l'atto conclusivo dell'inchiesta (la relazione e/o la raccomandazione di sicurezza) alle conoscenze acquisite, in modo di raggiungere l'obiettivo della stessa inchiesta, rappresentato dal portare a conoscenza della collettività le cause che hanno determinato l'evento al fine di evitare il ripetersi di eventi analoghi <sup>(1011)</sup>.

Risulta, ora, necessario chiarire la natura dell'inchiesta ferroviaria, ossia la sua collocazione nell'ambito del diritto sostanziale o processuale.

L'ambito di rilevanza dell'inchiesta tecnica risulta individuato espressamente dal legislatore nazionale già dall'art. 19, comma 1, del decreto, dove si stabilisce che la stessa consiste in un insieme di operazioni finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti. Tale principio risulta, poi, riaffermato al comma 4 del richiamato articolo, per cui viene espressamente statuito come le inchieste tecniche non mirano, in alcun caso, a stabilire colpe o responsabilità.

È sostenibile il fatto che l'inchiesta sia preordinata al raggiungimento di un fine specifico dello Stato, costituito dalla tutela dell'attività di trasporto, concreta e specifica manifestazione dell'incolumità pubblica.

---

<sup>(1011)</sup> Per quanto attiene alla natura giuridica della relazione e della raccomandazione di sicurezza, queste possono essere ricondotte alle dichiarazioni di scienza, ossia quelle contenenti un'assunzione o pretesa di verità, in relazione ad un fatto giuridicamente rilevante appartenente al passato.



La tutela della sicurezza nel trasporto ferroviario concretizza un interesse pubblico formale, quindi un interesse la cui titolarità e cura specifica sono attribuite appositamente a determinati organi dell'amministrazione pubblica e che riguarda il soddisfacimento di un bisogno qualificato come pubblico dalle norme dell'ordinamento speciale del diritto della navigazione. E proprio la riconducibilità dell'attività amministrativa in senso sostanziale deriva dal fatto che essa è una tutela di interessi pubblici assunti come fini dello Stato.

#### 9. Gli atti conclusivi dell'inchiesta tecnica: le relazioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza.

Per quanto attiene agli atti conclusivi dell'inchiesta tecnica, la relazione (art. 22), come atto conclusivo dell'inchiesta riguardante un incidente, redatta in forma appropriata rispetto alla tipologia e alla gravità dell'evento e alla pertinenza dei risultati dell'indagine, precisa la finalità dell'indagine e contiene, se del caso, raccomandazioni in materia di sicurezza.

L'Organismo investigativo pubblica la relazione finale nel più breve tempo possibile e, di norma, entro dodici mesi dalla data dell'evento. La relazione è redatta seguendo il più possibile il formato riportato nell'allegato V del d. lg. 162/2007. La relazione e le raccomandazioni in materia di sicurezza sono trasmesse alle parti interessate.

Entro il 30 settembre di ogni anno l'Organismo investigativo pubblica una relazione annuale che riferisce sulle indagini svolte nell'anno precedente, sulle raccomandazioni in materia di sicurezza formulate e sulle azioni intraprese in seguito alle raccomandazioni formulate in precedenza.

La relazione è una dichiarazione recante una pretesa di verità, avente ad oggetto un fatto giuridicamente rilevante appartenente al passato e, più nello specifico, costituisce dichiarazione obbligata, in quanto risponde a un interesse pubblico, ovvero la ricerca di una cognizione dinamica dell'incidente, dell'inconveniente e delle cause che lo hanno determinato al fine di perseguire lo scopo della tutela della sicurezza nell'attività di trasporto.

In capo all'Agenzia è, in tal modo, posto l'obbligo di dichiarare e, quindi, di emanare la relazione e il rapporto, affermando il vero attraverso la narrazione dei fatti accertati come esistenti nella realtà.

Considerato il fatto che le attività di inchiesta tecnica possono avere ad oggetto elementi per i quali non vi sia la possibilità di ripetere l'acquisizione, la relazione reca elementi di fondamentale importanza non solo nell'ambito della specifica finalità preventiva cui è preposto l'operato degli organismi investigativi, ma viene, altresì, ad assumere una grande importanza anche per le parti e per il giudice, fatto da cui deriva la rilevanza assunta dal tema dell'efficacia processuale civilistica della relazione.

Di grande importanza risulta essere, soprattutto, la descrizione degli elementi di fatto, nonché le risultanze delle prove tecniche, le informazioni raccolte, le deposizioni assunte, i documenti acquisiti. La relazione è rilevante poiché essa costituisce il frutto dell'attività di soggetti dotati del massimo livello di competenza ed esperienza nel settore, in quanto inseriti organicamente nell'ente istituzionalmente preposto allo svolgimento delle stesse inchieste, ovvero in quanto investigatori incaricati. La relazione d'inchiesta ferroviaria può formare oggetto di valutazione da parte del giudice secondo il suo prudente

apprezzamento (art. 116 c.p.c.) trattandosi di materiale probatorio formatosi al di fuori dell'istruttoria condotta nel procedimento civile.

A differenza di quanto avviene nel settore aeronautico, l'inchiesta tecnica ferroviaria risulta essere, come già esposto, un procedimento partecipato (in base a quanto previsto dall'art. 21), per cui si potrebbe addirittura parlare di contraddittorio fra le parti nella formazione della prova stessa, sebbene si tratti di un atto sostanziale, esterno al processo, esistente nella realtà giuridica e acquisibile secondo le regole generali proprie di esso, per cui rappresenta un materiale «*tecnicamente forte*».

Per quanto attiene, invece, i profili di eventuale responsabilità posta in capo ai soggetti preposti a stilare la relazione, l'eventuale erroneità della stessa implica un difetto di veridicità, ovvero la sua difformità rispetto alla situazione reale.

In tal caso la relazione rimane inefficace e la sua emissione impegna la responsabilità degli autori della relazione, per cui gli errori contenuti nella relazione di inchiesta integrano gli estremi dell'illecito civile (art. 2043 c.c.) se addebitabili a un contegno doloso o colposo dei soggetti dichiaranti e se produttivi di danno (<sup>1012</sup>).

La responsabilità dell'Organismo investigativo e degli altri soggetti menzionati può essere impegnata verso i terzi (gestore dell'infrastruttura, operatore ferroviario, fabbricanti, altri), per il danno che può derivare dalla divulgazione della relazione e delle notizie in essa contenute ove non vere (<sup>1013</sup>) e la conseguenza della responsabilità civile e dell'illecito è, secondo i principi, il risarcimento del danno.

Infine, per quanto riguarda le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dall'Organismo investigativo, l'art. 24 afferma come queste non costituiscano in alcun caso una presunzione di colpa o responsabilità per un incidente o inconveniente.

Le raccomandazioni sono indirizzate all'Agenzia e, se il loro carattere lo richiede, ad altri organismi o autorità dello Stato o ad altri Stati membri. L'Agenzia, i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie devono tenere debitamente conto delle raccomandazioni in materia di sicurezza emanate dall'Organismo investigativo e, ove opportuno, esse si traducono in misure concrete.

Viene, altresì, previsto un obbligo di cosiddetto «*ravvedimento operoso*» in capo ai soggetti sui sono state indirizzate le raccomandazioni (Agenzia, gestori dell'infrastruttura e imprese ferroviarie o, se del caso, altri Stati membri destinatari), con conseguente onere di comunicare all'Organismo investigativo almeno ogni anno le misure adottate o previste in rapporto alla raccomandazione.

## 10. Il segreto d'ufficio e il diritto di accesso degli Stati stranieri.

---

(<sup>1012</sup>) Le considerazioni svolte traggono origine dalle riflessioni formulate da autorevole dottrina in relazione al settore aeronautico. Cfr. A. ANTONINI. *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, in *Dir. trasp.* 2001; ID. *Riflessi civilistici dell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di) *La sicurezza del volo nell'ordinamento italiano ed in quello internazionale*, Atti del Convegno di Modena 28-29 giugno 2002, Milano, 2005.

(<sup>1013</sup>) Si pensi al pregiudizio all'immagine e al conseguente danno che si produce sul piano commerciale e su quello operativo, risentito dal vettore o dal costruttore nel caso in cui la relazione attesti, contro il vero, la sussistenza di malfunzionamenti o vizi addebitabili all'organizzazione imprenditoriale o alla macchina.

Per quanto attiene ai rapporti con gli altri Stati, in relazione alla determinazione dell'autorità preposta a svolgere l'attività di inchiesta nel caso in cui non sia possibile stabilire in quale Stato membro si sia verificato l'incidente o l'inconveniente o qualora si sia verificato in un impianto o nei pressi di un impianto situato al confine fra due Stati comunitari, l'art. 20, comma 4, d. lg. 162/2007 riprende pedissequamente l'art. 22 dir. 49/2004/CE, statuendo che gli Organismi investigativi competenti decidono di comune accordo quale di essi svolgerà l'indagine oppure decidono di indagare in collaborazione.

Nel caso in cui venga individuato uno tra i due Organismi coinvolti come soggetto preposto allo svolgimento dell'indagine, l'altro Organismo è autorizzato a partecipare all'indagine e ad avere accesso a tutti i risultati.

Gli Organismi investigativi di altri Stati membri sono invitati a partecipare ad un'indagine ogniqualvolta sia implicata un'impresa ferroviaria che è stabilita in detti Stati.

Risulta, a questo punto, necessario chiedersi come sia possibile consentire ai rappresentanti degli Stati stranieri accreditati nell'inchiesta tecnica dell'Agenzia di venire a conoscenza di tutti gli elementi dell'inchiesta stessa, quando su questi ultimi gravi, in capo al personale dell'Agenzia medesima, il segreto d'ufficio, come previsto dall'art. 28 della legge 241/1990, la quale ha sostituito l'art. 15 del testo unico degli impiegati civili dello Stato.

La legge 241/1990, nel definire il segreto d'ufficio basandosi su un criterio oggettivo, il quale delimita l'ambito di applicazione identificandolo mediante il rinvio delle disposizioni riferite all'accesso, ha consentito di riferire tale concetto ma solamente alle informazioni riguardanti procedimenti o notizie di cui il dipendente pubblico sia venuto a conoscenza in ragione delle sue funzioni. Emerge, pertanto, con evidenza come il del rappresentante degli Stati stranieri a conoscere elementi dell'inchiesta tecnica coperti dal segreto d'ufficio deve essere inteso nell'accezione delineata dall'art. 15 del d.P.R. 3/1957, come modificato dall'art. 28 della legge 241/1990.

In considerazione del fatto che il divieto di trasmissione è limitato a chi non ne abbia diritto, si ritiene che gli Stati stranieri non possano essere compresi nel novero dei soggetti non titolati ad accedere alle informazioni ed alle notizie di cui al citato art. 15 del d.P.R. 3/1957, come modificato dalla legge 241/1990, in quanto i loro diritti sono espressamente riconosciuti espressamente nell'art. 20 d. lg. 162/2007 già richiamato<sup>(1014)</sup>.

A differenza di quanto previsto per la inchieste tecniche aeronautiche, il d. lg. 162/2007, non prevede espressamente una procedura di condivisione e di scambio con la Commissione europea, nonché con gli organismi degli Stati membri preposti alla regolamentazione della sicurezza dell'aviazione civile e allo svolgimento delle inchieste sugli incidenti ed inconvenienti dell'aviazione civile di tutte le pertinenti informazioni sulla sicurezza e non prevede neanche un'apposita banca dati volta alla registrazione di tali informazioni per consentire una circolarità delle cognizioni raggiunte in materia di prevenzione<sup>(1015)</sup>.

---

<sup>(1014)</sup> Tale ragionamento trae le sue origini dalle considerazioni svolte da B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit., 270-272, e risulta applicabile, per analogia, al presente ambito del diritto dei trasporti.

<sup>(1015)</sup> Sul punto si veda anche: E. CARGNIEL, *Sicurezza ferroviaria e prevenzione: ANSF e DGIF*, in *Dir. trasp.* III, 2011, 797-843.

## 11. Conclusioni

Mediante l'istituzione dell'ANSF, il d. lg. 162/2007 ha consentito, come già ricordato, di attribuire al controllore la dovuta indipendenza rispetto ai soggetti controllati, innovando, così, rispetto alla situazione previgente, nella quale le funzioni in materia di sicurezza sono state assolte dalla direzione tecnica di Rete Ferroviaria Italiana congiuntamente al dipartimento dei trasporti ferroviari del Ministero dei trasporti, determinando, così, commistione di ruoli tra soggetto controllato e persona giuridica preposta alla funzione di controllo. Risulta, infatti, evidente come l'individuazione di un organismo caratterizzato dai requisiti di terzietà e indipendenza sul piano organizzativo, giuridico e decisionale, svincolato da qualsiasi impresa ferroviaria o gestore dell'infrastruttura, soggetto richiedente la certificazione e ente appaltante, il quale opera con indipendenza di giudizio e di valutazione (*ex art. 5*), venga ad assumere una rilevanza fondamentale nell'ambito del processo di liberalizzazione, il quale ha tratto le sue origini in ambito comunitario.

Il fatto che, nello svolgimento delle sue funzioni, l'ANSF sia tenuta consultare tutti i soggetti interessati (compresi i gestori dell'infrastruttura, le imprese ferroviarie, i fabbricanti e i fornitori di servizi di manutenzione, gli utenti e i rappresentanti del personale), consente di indirizzare il miglioramento della sicurezza del sistema ferroviario nazionale tenendo conto in modo organico dell'integrazione di tutti i sottosistemi coinvolti nella realizzazione e nella gestione della sicurezza ferroviaria.

Se si viene ad analizzare anche l'altro Organismo preposto allo svolgimento di funzioni di sicurezza, ovvero la DGIF, risulta necessario osservare come, anche nello svolgimento delle inchieste tecniche ferroviarie (*ex art. 21*), la necessità di confrontarsi continuamente con i soggetti che vengono ad offrire il servizio di trasporto su rotaia sia continuamente presente e avvertita, quasi a voler rafforzare un principio di cosiddetta «*autoresponsabilizzazione*» di tutti i soggetti coinvolti.

Dall'analisi delle caratteristiche dei soggetti coinvolti si può evincere come il rispetto della normativa di sicurezza sia un obbligo stringente, posto all'attenzione di più organismi diversi e garantito attraverso un procedimento di sensibilizzazione a più livelli, in relazione a più fasi di svolgimento dell'attività di trasporto ferroviario.

Infatti il rispetto della *safety* nel settore ferroviario è posto, in primo luogo, in capo ai gestori delle infrastrutture e delle imprese ferroviarie, non solo nella fase strettamente applicativa, bensì anche nella fase successiva di vigilanza interna sull'effettivo rispetto delle richiamate disposizioni, per poi essere oggetto di verifica da parte di soggetti giuridici terzi individuati *ex lege*, preposti alle funzioni di cosiddetta «*vigilanza*» (identificati nell'ANSF e nella DGIF) e di più stretto «*controllo*» a seguito di eventi dannosi o pericolosi (posto in via esclusiva in capo all'Organismo investigativo di cui all'art. 18 del decreto di attuazione).

Risulta, pertanto, evidente la centralità assunta dagli organismi tecnici di settore nella gestione della sicurezza, basata sul rispetto degli *standard* cautelari individuati dal legislatore.

Al fine di conferire la giusta attenzione alla tutela della sicurezza è necessario garantire un livello di sicurezza base standardizzato, l'effettuazione di attività di controllo

circa l'effettiva corrispondenza tra le misure adottate e quelle normativamente previste, la possibilità di formulare proposte di riforma in materia di sicurezza da parte degli organismi qualificati operanti nel settore, e, infine, ma certo non meno rilevante, lo svolgimento dell'attività amministrativa di carattere preventivo propria delle inchieste tecniche, la quale consente di apprendere da precedenti sfavorevoli al fine di evitare che si ripresentino situazioni analoghe.

La funzione investigativa svolta dall'ANSF (funzione di vigilanza) è prevalentemente un'attività di raccolta di dati, di studio, di analisi, di verifiche e di sperimentazione di tutte quelle aree del sistema organizzato nelle quali possono proliferare fattori di rischio, una verifica delle attività di tutti gli enti che possono diventare normalmente od occasionalmente generatori o fonti di fattori causali d'incidente. L'Organismo investigativo risulta, invece, essere il soggetto preposto ad intervenire, attraverso lo strumento dell'inchiesta tecnica, successivamente al verificarsi di eventi dannosi ascrivibili alle fattispecie di incidente o inconveniente al fine di fornire eventuali raccomandazioni dirette al miglioramento della sicurezza ferroviaria e al prevenire il verificarsi di eventi dannosi o pericolosi.

Da quanto detto si evince come le attività di indagine dell'ANSF e di inchiesta della DGIF possano coesistere cronologicamente con l'inchiesta penale, nel caso in cui abbiano ad oggetto una situazione fattuale che integri una fattispecie di reato, trattandosi, in tal caso, di attività che debbono necessariamente basarsi sui medesimi riscontri di tipo materiale (di cui anche gli organismi preposti allo svolgimento dell'attività investigativa o di inchiesta devono poter usufruire al fine di essere efficaci).

Nel caso in cui si sia, quindi, in presenza di un incidente, il problema è sostanzialmente rappresentato dall'esigenza di contemperare due istanze diverse: da un lato quello dell'autorità giudiziaria di accertare la colpa e le responsabilità dell'evento per scopi punitivi e risarcitori; dall'altro quello degli inquirenti tecnici di accertare, nel minor tempo possibile, le cause dell'evento stesso con finalità preventiva.

La necessità di contemperare le esigenze di giustizia con quelle della prevenzione talvolta non è esente, come detto, da profili di criticità, attesa l'espressa preponderanza attribuita al procedimento penale (*ex art. 20 d. lg. 162/2007*), per il superamento dei quali un ruolo determinante potrebbe essere assunto dall'investigatore unico soggetto che può instaurare un rapporto di fiducia e di leale collaborazione con il pubblico ministero, mediante la valorizzazione dell'attività amministrativa di carattere preventivo <sup>(1016)</sup>.

---

<sup>(1016)</sup> Un ruolo fondamentale sotto tale profilo può essere assunto dalla sensibilizzazione della magistratura in relazione all'importanza dell'attività di investigazione, attuabile mediante un costante confronto. Si pensi, a titolo esemplificativo, al caso in cui il magistrato volesse procedere alla nomina di un consulente tecnico. In tale ipotesi l'Organismo investigativo potrebbe rappresentare al giudice l'opportunità di nominare persona (diversa da lui, ma ugualmente idonea), magari tra altro personale qualificato dell'amministrazione di appartenenza. Potrebbe, altresì, sicuramente tentare di trovare un comune accordo sulle procedure e le metodologie tecniche da seguire per il recupero e la successiva analisi dei reperti, facendo presente l'esistenza presso le strutture preposte allo svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica di specifici laboratori, tecnologicamente all'avanguardia, in modo tale da soddisfare le rispettive differenti esigenze e dovrebbe mantenere, nel corso delle attività, costanti contatti col pubblico ministero per potersi confrontare e attuare un possibile scambio delle informazioni acquisite, degli accertamenti e delle esperienze svolte. La prassi



**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

---

consolidata degli ultimi anni (soprattutto con riferimento alle inchieste aeronautiche) si sta, infatti, orientando in tal senso.

## *Capitolo IV*

### **Conclusioni: Errore umano e rilevanza della prevenzione attuata mediante l'inchiesta tecnica**

SOMMARIO: 1. Il «*fattore umano*» nei sistemi produttivi - 2. I fattori determinanti l'errore - 3. Le teorie sulle cause degli incidenti - 4. La valutazione del fattore umano nei sinistri marittimi: il metodo SHELL - 5. La rilevanza dell'errore umano nei sinistri marittimi - 6. Le inchieste aeronautiche e la necessità di adottare un *Safety Management System* - 7. L'inchiesta tecnica come necessario strumento di prevenzione - 8. Il passaggio dagli *Human Factors* ai *Policy Factors* e l'«*Accident Prevention Loop*» - 9. Gli incidenti come proprietà di alcuni sistemi organizzativi - 10. Il superamento della c.d. «*blame culture*» - 11. La centralità dell'errore umano - 12. L'importanza della corretta adozione delle misure di sicurezza e la rilevanza della condotta omissiva - 13. L'importanza dell'attività di natura amministrativa e carattere preventivo: l'inchiesta tecnica.

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

## *Capitolo – IV -*

### **CONCLUSIONI: ERRORE UMANO E RILEVANZA DELLA PREVENZIONE ATTUATA MEDIANTE L'INCHIESTA TECNICA**

#### 1. Il «fattore umano» nei sistemi produttivi.

Da quanto affermato nel corso della trattazione emerge con evidenza come la sicurezza sia un concetto universalmente condiviso e costituisca il parametro in base al quale valutare l'equilibrio del sistema. Per i sistemi complessi analizzati, la *safety* integra, altresì, la condizione fondamentale di esistenza e di sviluppo e deve essere perseguita mediante un processo sinergico in cui ogni soggetto è tenuto ad agire nell'ambito della cooperazione con gli altri appartenenti al sistema.

Nell'analizzare la tematica della sicurezza nel settore dei trasporti si evince come il fattore determinante sia dato dalla presenza dell'uomo nei sistemi produttivi, ossia dal «fattore umano».

Tale osservazione risulta preponderante nel momento in cui si affronta la problematica della prevenzione degli incidenti causati dal fattore umano, tradizionalmente incentrata sul singolo soggetto agente e diretta a individuare il fattore causale dell'errore, al fine di ridurre al minimo la possibilità che lo stesso si verifichi, o meglio, che si ripeta in analoghe situazioni, eliminando, in tal modo, potenziali fattori di rischio mediante la limitazione delle situazioni in cui l'uomo risulta suscettibile di errori, pur nella consapevolezza di non poter raggiungere una situazione caratterizzata dall'assenza assoluta di rischio.

Il personale operativo è, per sua stessa natura, maggiormente esposto al rischio di diffondere i fattori causali di incidenti. L'impossibilità di annullare l'errore è stata, pertanto, affrontata mediante norme e procedure che definiscono le procedure operative e i relativi limiti comportamentali degli operatori o attraverso la sostituzione dell'attività umana con procedimenti automatizzati. Si è visto, tuttavia, che tali criteri hanno il medesimo difetto d'origine, essendo il prodotto di attività umane, a loro volta suscettibili di errore.

Risulta, altresì, necessario considerare che l'errore umano si manifesta sempre in un contesto organizzato, ossia il «sistema», che può a sua volta indurlo o contrastarlo. In tal modo ognuno dei fattori che lo compongono, quali il mezzo, le norme poste a tutela del sistema trasporti, la prestazione del servizio che si esplica mediante l'attuazione da parte dei soggetti coinvolti (siano essi considerati come singoli soggetti agenti o in interazione tra loro) vengono ad assumere rilevanza.

Nei sistemi complessi la tematica dell'errore assume una posizione preponderante, con la conseguente necessità di prevenirlo mediante l'organizzazione dei processi, come in ogni sistema in cui si trovino a operare più individui con diverse attribuzioni di ruoli e funzioni.

Risulta, così, evidente come nel settore dei trasporti sia necessario affrontare la tematica della sicurezza in termini collettivi e non individuali, ponendo al centro dell'indagine, in ottica preventiva, non la ricerca del singolo errore, bensì la pluralità di condizioni che ha cagionato il verificarsi dell'evento dannoso o pericoloso.

Il settore aeronautico è stato, da sempre, il più attento alla ricerca del controllo o dell'eliminazione dell'errore umano, in considerazione anche della particolare complessità del sistema preso in considerazione.

La Conferenza IATA (*International Air Transport Association*) di Montreal del 1993 portò all'attenzione del mondo aeronautico un diverso modo di considerare le cause degli incidenti in aviazione, che conferì rilevanza agli «*human factors*» quali fattori determinanti l'errore (<sup>1017</sup>). Tale modalità fu successivamente recepita dall'ICAO e trasposta in *standard* internazionali applicabili all'aviazione civile, basti, infatti, pensare all'ICAO *circular* del 1993, *Human Factors Digest n. 7, Investigation of Human Factors in Accidents and Incidents*.

Dall'esperienza maturata nel settore aeronautico è derivata la necessità di rivedere le tradizionali strategie di prevenzione incentrate quasi esclusivamente sull'individuazione di profili di responsabilità imputabili al singolo soggetto agente, individuando, così, la loro origine in difetti, errori o azioni compiute dal personale operativo di *front-line*.

Ciò ha evidenziato la necessità di adottare un modello di analisi dei sistemi imprenditoriali che consenta di incentrare l'attenzione sull'organizzazione (<sup>1018</sup>),

---

(<sup>1017</sup>) Il sostenitore più autorevole di questo nuovo criterio fu James Reason., i cui risultati nell'analisi della sicurezza nei sistemi ad elevata tecnologia sono stati adottati come *standard* di riferimento non solo dall'ICAO, ma anche dall'IMO (*International Maritime Organization*, dal NTSB (*National Transportation Safety Board*) e da altri enti operanti nel settore della *safety*. Cfr. J. REASON, *Human Error*, Cambridge University Press, 1990; traduzione italiana: *L'errore umano*, Bologna, 1994; J. REASON, *Managing the Risk Organizational Accidents*, Aldershot-Ashegate, 1997. Con riferimento a tali aspetti si rinvia alla complete trattazione di A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000.

(<sup>1018</sup>) Risulta necessario evidenziare come la sensibilità dei soggetti che svolgono attività imprenditoriale avvalendosi di complessi organizzati sia già stata acuita in relazione alla necessità di adottare idonei modelli di organizzazione e di gestione anche per finalità diverse da quella in esame. Tale particolare livello di attenzione è imputabile alla disciplina di cui al d. lg. 231/2001, che ha sancito i principi in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni (anche prive di personalità giuridica) per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato. In particolare, il decreto ha definito quale presupposto per tale responsabilità (diretta, propria, autonoma e non solidale con l'autore del reato) il non aver predisposto misure idonee, ossia adeguati modelli di organizzazione e gestione, diretti a evitare che il fatto delittuoso venisse commesso. Tale normativa, la quale lo scopo di attribuire rilevanza giuridica ai modelli organizzativi e di controllo, impegna i soggetti che svolgono attività imprenditoriale a un attento esame dei meccanismi formali e sostanziali che regolamentano le attività interessate dalla disciplina in commento. Gli artt. 6 e 7 del decreto prevedono una differente disciplina e un diverso regime probatorio a seconda che i reati vengano commessi da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti a questi ultimi sottoposti. L'art. 6 introduce, infatti, una inversione dell'onere della prova e prevede che l'ente non risponde dei reati commessi dai soggetti in posizione apicale se dimostra che: l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attivato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei



considerando le influenze di ogni ente coinvolto nelle operazioni del sistema diretto a realizzare le operazioni di trasporto considerato nella sua totalità, sul sistema stesso e sulle prestazioni dei singoli individui. Il punto di partenza risulta, così, essere il necessario ampliamento del campo di azione dell'analisi degli incidenti, passando dagli individui all'organizzazione e, così, da chi opera in prima linea a chi è preposto al controllo di livelli più alti di gestione del sistema di trasporto.

L'incidente, infatti, trae di frequente le sue origini da anomalie e difetti preesistenti e latenti, generati nelle sfere organizzative e manageriali, fattori che si manifestano e, conseguentemente, esplicano i loro effetti nei vari settori operativi, come quelli relativi alla manutenzione, al controllo, all'effettuazione della prestazione oggetto del contratto di trasporto, superando, così, le diverse barriere difensive del sistema complesso, determinando, così, il verificarsi di un «*incidente causato dall'organizzazione*»<sup>(1019)</sup>.

Proprio l'analisi degli eventi dannosi e pericolosi e l'indagine diretta a individuare i fattori causali, attività che, nel settore dei trasporti, si esplica attraverso lo svolgimento dell'inchiesta tecnica, consente di predisporre una serie di rimedi diretti a minimizzarne gli effetti ovvero ad impedire il verificarsi di eventi analoghi.

Nello svolgere l'attività di ricerca dei fattori causali risulta, tuttavia, necessario agire nella consapevolezza che, nei sistemi complessi, lo sviluppo della sequenza fattuale che determina l'incidente trae le sue origini da una pluralità di fattori, imputabili a carenze, difetti latenti e avarie o deficienze nelle decisioni organizzative e manageriali, ovvero alle condizioni dei vari ambiti in cui si esplica l'attività lavorativa, alle situazioni e ai fattori soggettivi individuali che determinano violazioni o errori degli operatori di prima linea, tali da generare l'evento accidentale. In considerazione dell'estrema varietà nelle cause che possono determinare l'evento dannoso o pericoloso, l'attività mediante la quale vengono individuati i fattori causali non deve essere caratterizzata da finalità punitiva, essendo volta necessariamente a individuare le carenze del sistema al fine di evitare il ripetersi degli eventi che hanno inciso negativamente sull'attività di trasporto.

---

modelli nonché di curare il loro aggiornamento, è stato affidato ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo (organismo di vigilanza); le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e gestione; non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di vigilanza. Per i reati commessi dai soggetti sottoposti all'altrui direzione, esiste una presunzione assoluta, infatti l'art. 7 del decreto dispone che l'ente risponde solo se l'accusa prova che la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza. Tali obblighi si presuppongono osservati se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attivato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Al fine di essere adeguato ai requisiti normativi, il modello organizzativo deve essere preposto allo svolgimento delle seguenti funzioni: identificare le attività mediante le quali possono essere commessi i reati; definire specifici protocolli che possano prevenire la commissione dei reati, anche mediante l'individuazione di sistemi di gestione delle risorse finanziarie; istituire un organismo interno (Organismo di Vigilanza) che vigili sull'adeguatezza e sulla corretta applicazione del Modello; definire appropriati flussi informativi verso l'Organismo di Vigilanza che consentano l'attuazione del Modello e la verifica sul funzionamento dello stesso; implementare il sistema disciplinare vigente in coerenza con i disposti del decreto; attivare le opportune iniziative di formazione. Si rammenta inoltre che, in ipotesi di procedimenti penali in corso, qualora il modello di gestione e organizzazione venga adottato e reso operativo prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, la sanzione pecuniaria è ridotta da un terzo alla metà (art. 12).

<sup>(1019)</sup> J. REASON, *Managing the Risk Organizational Accidents*, cit.

Risulta, tuttavia, necessario evidenziare come il punto di partenza sia, comunque, incentrato sull'individuazione del soggetto che ha contribuito in misura maggiore al verificarsi dell'incidente, al fine di verificare se esso sia il singolo individuo, che opera in prima linea, ovvero la collettività, intesa come insieme di elementi decisionali e organizzativi.

Per quanto attiene alla prevenzione degli incidenti è, pertanto, necessario iniziare dalla valutazione relativa alla possibilità di identificare e correggere i fattori latenti, organizzativi e decisionali, prima che determinino il verificarsi di un incidente, svolgendo l'indagine con la finalità di identificare le modalità mediante cui tali interventi possano migliorare la naturale resistenza del sistema nei confronti dei fattori che cagionano l'incidente.

Le inchieste tecniche hanno spesso dimostrato come le cause degli incidenti fossero largamente distribuite nell'intera organizzazione e risalissero a momenti diversi rispetto al manifestarsi dell'evento, non essendo, così, ascrivibili esclusivamente a comportamenti negligenti e imperiti degli operatori di prima linea (<sup>1020</sup>).

Nell'analisi delle cause dei cosiddetti «*incidenti organizzativi*» si pone, pertanto, l'obiettivo di sviluppare un modello di riferimento, suscettibile di applicazione razionale, in modo retrospettivo con riferimento a particolari incidenti e, altrettanto efficacemente in modo preventivo, all'intero complesso di sistemi sociali e tecnici già in possesso di adeguate difese. Infatti, al fine di risultare attendibile, deve portare necessariamente alla prevenzione, in considerazione del fatto che le teorie della scienza della sicurezza possono essere valutate soltanto in base alla loro utilità effettiva. L'individuazione di uno schema analitico destinato a investigare sulle origini degli incidenti dovuti all'organizzazione si basa sulla ricerca del comune denominatore di tutte le tecnologie complesse, caratterizzate da processi organizzativi e specifica formazione associata agli stessi, il quale può essere identificato nella varietà degli ambiti in cui si esplica l'attività lavorativa e nella presenza di sistemi difensivi al fine di tutelare le persone.

Per quanto attiene ai processi organizzativi, sebbene tutte le organizzazioni vivano in un ambito economico, politico e legislativo, è necessario limitare gli elementi teorici e la propria attenzione a quei fattori sui quali ogni organizzazione può ragionevolmente esercitare una certa funzione di controllo (<sup>1021</sup>).

La cultura organizzativa può essere, quindi, definita come un complesso di valori, nozioni e norme che l'organizzazione crea per se stessa, per la tipologia dei soggetti agenti in genere e afferente al proprio ambiente, al fine di individuare un comportamento condiviso all'interno e al di fuori dell'organizzazione stessa. A titolo esemplificativo si

---

(<sup>1020</sup>) Conducenti, piloti, ufficiali di nave, operatori di sale controllo o altro personale ai comandi di un particolare sistema.

(<sup>1021</sup>) Un'altra ragione per limitare la ricerca delle cause radicate nei processi organizzativi è illustrata da Vaughan nella sua analisi sulle inefficienze normative che contribuirono al disastro dello *Space Shuttle Challenger*, in cui evidenzia come tutte le organizzazioni siano delle comunità circoscritte, rinforzate da leggi che proteggono la *privacy*, isolando ogni organizzazione dalle altre presenti nello stesso ambiente. Con riferimento a tale aspetto, cfr. D. VAUGHAN, *Authonomy, interdependence and social control: NASA and the Space Shuttle Challenger* Administrative Science Quarterly, 35, 1990, 225-258, così come ricordato anche in A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000.

pensi alle compagnie aeree, per cui la specifica formazione comprende quelle prassi e quelle scelte che emergono e formano i criteri per mezzo dei quali vengono realizzati i processi diretti a delineare la strategia imprenditoriale applicabile. I fattori culturali richiedono molto tempo per svilupparsi e sono lenti nel produrre cambiamenti, tuttavia la loro influenza è diffusa e invasiva e sono tali da permeare tutta l'organizzazione, caratterizzare gli atteggiamenti e i comportamenti della forza lavorativa.

Le decisioni ad alto livello sono normalmente condizionate da fattori politici ed economici esterni; esse rappresentano, comunque, il punto di partenza dei diversi percorsi che conducono al manifestarsi di profili di criticità. I principali settori in cui si esplica il potere decisionale sono quelli inerenti alla definizione degli obiettivi, alla gestione e comunicazione dell'informazione, alla definizione delle politiche e gestione dei progetti, all'organizzazione e gestione della sicurezza, all'attività di pianificazione e verifica, nonché alla gestione e controllo in generale, anche mediante attività ispettive e, infine, di assegnazione delle risorse.

Quanto evidenziato finora non è diretto ad attribuire inequivocabilmente i profili di responsabilità in capo ai soggetti dotati di potere decisionale nell'ambito imprenditoriale, quanto, piuttosto, ad evidenziare che, in un sistema complesso, vi sono più variabili e soggetti agenti da considerare, non essendo, così, possibile eliminare tutte le conseguenze negative derivanti dalle decisioni strategiche. Tra l'altro il vertice dell'organizzazione ha una rilevanza notevole, in considerazione del suo ruolo di responsabile del progetto, del conferimento delle risorse e della gestione dei vari luoghi in cui vengono svolte le operazioni e anche dell'adozione di difese contro i rischi prevedibili.

## 2. I fattori determinanti l'errore.

Nell'individuazione dei fattori che determinano l'errore, si può facilmente constatare che le condizioni locali di lavoro sono i principali elementi che influenzano l'efficienza e l'affidabilità delle prestazioni umane in un particolare contesto operativo <sup>(1022)</sup>.

Autorevole dottrina <sup>(1023)</sup> afferma che le conseguenze negative delle decisioni assunte <sup>(1024)</sup> vengono trasmesse, mediante scelte organizzative, ai differenti soggetti preposti allo svolgimento dell'attività lavorativa, confermando, così, le condizioni che favoriscono operazioni non sicure <sup>(1025)</sup>. Al fine di esaminare come le condizioni di lavoro contribuiscano allo svolgimento di azioni non sicure (errori o violazioni), è necessario

---

<sup>(1022)</sup> Tale contesto essere può il più vario, a seconda del settore operativo interessato e, quindi, la cabina di un aeromobile, un centro di controllo del traffico aereo, un *hangar* di manutenzione interessato da operazioni di riparazione o di revisione, un impianto di assemblaggio di una casa costruttrice, qualsiasi luogo dove gruppi di lavoratori e i loro supervisori siano impegnati nell'attività primaria caratteristica di un'industria, spesso collocata in prossimità di fonti di rischio locale.

<sup>(1023)</sup> Per una completa analisi sui profili di criticità afferenti alla sicurezza, in particolare con riferimento al settore aeronautico, si rinvia alla completa trattazione contenuta in A. C. PEZZOPANE– R. DENTESANO – S. SILENZI– G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000, testo che reca delle considerazioni applicabili a qualsiasi contesto operativo.

<sup>(1024)</sup> A titolo esemplificativo: bilanci inadeguati, carenze di pianificazione, personale ridotto, pressioni commerciali e scarsità di tempo a disposizione per lo svolgimento delle funzioni.

<sup>(1025)</sup> Considerando che, tuttavia, molte di queste operazioni saranno effettuate, ma solo poche di esse penetreranno le difese in modo tale da provocare risultati dannosi.

individuare due categorie, ossia quella dei fattori relativi ai compiti e all'ambiente in cui si svolgono e quella riferito allo stato mentale e fisico del personale. I fattori relativi a compiti e personale possono essere ulteriormente suddivisi in tre gruppi: fattori di errore, di violazione e fattori comuni a errori e violazioni. Da tale analisi emerge come tutte le inefficienze organizzative siano tali da creare condizioni locali necessarie affinché si manifestino errori e violazioni.

Le difese, barriere o salvaguardie sono misure dirette a proteggere il sistema da rischi e pericoli operativi e, al fine di svolgere efficacemente la loro funzione, richiedono l'impiego di notevoli risorse appartenenti alle organizzazioni ad alta tecnologia. Tali misure sono così diverse ed estese che risulta difficoltoso identificare la parte del sistema che non svolge necessariamente una funzione difensiva.

I principali fattori che generano l'errore possono consistere in una grande varietà di elementi causali, quali, a titolo esemplificativo: cambiamenti di prassi consolidate, basso rapporto segnale-disturbo, interfaccia uomo-sistema inadeguato, ritorno dal sistema inadeguato, discordanza tra progettista e utente, discordanza educativa, ambiente ostile, scarsa comunicazione, confusione tra istruzioni scritte e lavoro pratico, orari e turni di lavoro inadeguati.

I fattori comuni possono essere ravvisati nella mancanza di tempo, in strumenti e attrezzature inadeguate, procedure e istruzioni dotate di scarsa chiarezza, assegnazione di compiti carente, scarso addestramento, nonché nei pericoli non identificati, quali l'esiguità delle risorse umane assegnate, lo scarso accesso al lavoro, inadeguata proporzione tra attività di vigilanza e lavorativa, inadeguate condizioni di lavoro, commistione di lavoratori con diversi gradi di esperienza. I fattori di violazione consistono, invece, in mancanze a fronte delle quali non viene prevista un'adeguata sanzione, in conformità non riconosciute, procedure che proteggono il sistema e non la persona, uno scarso o totalmente assente grado di autonomia, il mancato rispetto delle regole, la presenza di un clima sindacale di contrapposizione, il riconoscimento di retribuzioni non idonee, l'individuazione di sanzioni improprie, e, infine, qualsiasi altro elemento volto a conferire scarsa precisione ed assenza di adeguatezza allo svolgimento delle proprie mansioni lavorative (<sup>1026</sup>).

Gli operatori di prima linea sono, nella maggior parte delle ipotesi, destinati esclusivamente a ripristinare uno stato di sicurezza dell'impianto (si pensi alle cabine di pilotaggio di moderni aerei commerciali) nel caso di scenari accidentali (determinati da caso fortuito o forza maggiore) che vadano al di là del progetto base delle tecnologie intelligenti. La gestione delle emergenze è, pertanto, affidata a persone fallibili, che possono anche operare meglio dei sistemi automatizzati, ma non sono sempre prevedibili nelle loro azioni (<sup>1027</sup>).

---

(<sup>1026</sup>) Ad esempio i sistemi di controllo automatici e gli operatori umani, sono i due elementi produttivi più importanti negli impianti di produzione ad alta tecnologia (impianti nucleari e impianti chimici, ma anche mezzi utilizzati al fine di effettuare le operazioni di trasporto nei tre settori in esame) ed entrambi svolgono una funzione di difesa. L'automazione aumenta l'efficienza e la sicurezza dell'impianto prendendo in carico funzioni precedentemente svolte da operatori umani dalle prestazioni variabili e fallibili.

(<sup>1027</sup>) Cfr. J. REASON, *Human Error*, Cambridge University Press, 1990 (traduzione italiana cit., 1994).

Al fine di evitare che si manifestino degli eventi sfavorevoli per il sistema vengono predisposte difese, barriere e salvaguardie, le quali possono essere classificate secondo due aspetti distinti, ossia le funzioni a cui devono servire e i criteri di applicazione all'interno dell'organizzazione.

Nell'ambito dei sistemi complessi, il ruolo delle «*funzioni*» è quello di creare consapevolezza e comprensione del rischio e del pericolo, di rilevare e avvisare della presenza di condizioni anormali o di pericolo imminente, di proteggere l'incolumità delle persone e l'ambiente dai danni, di porre rimedio alle condizioni anormali mediante il tentativo di ristabilire una condizione di sicurezza del sistema, consentendo alle potenziali vittime di non essere esposte a condizioni di pericolo incontrollabili.

I criteri di applicazione consentono, altresì, di conferire sicurezza al sistema mediante la progettazione e l'installazione di dispositivi di sicurezza (<sup>1028</sup>); l'individuazione di politiche di controllo (<sup>1029</sup>); la predisposizione di procedure, istruzioni e supervisione (<sup>1030</sup>); l'effettuazione di addestramento ed esercitazioni (<sup>1031</sup>); il conferimento di adeguata dotazione di equipaggiamenti personali di protezione. I ricordati criteri di applicazione dovrebbero offrire un idoneo sistema di prevenzione contro un gran numero di eventualità negative. Da ciò si comprende come un ruolo preponderante sia svolto dal processo decisionale organizzativo, infatti è facilmente comprensibile come le carenze possano essere diretta conseguenza della mancata assunzione delle necessarie difese ovvero dalla fragilità nelle difese esistenti, elementi che, nel loro insieme, costituiscono il cosiddetto complesso dei «*difetti latenti*» (<sup>1032</sup>).

La teoria delle «*active failures*» e «*latent failures*» deriva dalla constatazione che, nei sistemi complessi, si è necessariamente in presenza di «*difetti*», che possono verificarsi nell'ambito dello svolgimento delle attività lavorative, ovvero possono esplicare i loro effetti negativi con riferimento alle difese. Nello specifico, i difetti «*immediati*», traggono la loro origine dallo svolgimento dell'attività lavorativa, sono, quindi, circoscritti, presenti quasi esclusivamente sulla linea operativa o di produzione. I difetti definiti «*latenti*», invece, evidenziano la fragilità o l'assenza di difese, oppure sono associati prevalentemente ad esse, e sono diffusi nell'intero sistema.

I difetti immediati e latenti sono contraddistinti da due parametri, il primo dei quali è costituito dal lasso di tempo che intercorre prima che questi difetti rivelino i loro effetti negativi sull'integrità del sistema, il quale è immediato e diretto. Nel caso dei difetti latenti è, invece, necessario che trascorra un lungo periodo prima che questi entrino in correlazione con i difetti immediati e locali, per innescare eventi tali da superare le difese del sistema. Il secondo parametro, che dipende dal primo, afferisce al soggetto attivo che determina tali difetti. Quelli immediati e locali sono provocati da chi è a diretto contatto con il fronte produttivo, ossia agli operatori di prima linea, sono, pertanto,

---

(<sup>1028</sup>) *Flight Management System, terrain warnings* per il settore aeronautico, rilevazione automatica e spegnimento degli incendi, ecc.

(<sup>1029</sup>) Misure amministrative e gestionali progettate per promuovere pratiche di lavoro sicure.

(<sup>1030</sup>) Misure mirate a fornire conoscenza dei compiti.

(<sup>1031</sup>) Predisposizione, possesso, nonché consolidamento di abilità tecniche, consapevolezza e conoscenza delle norme di sicurezza.

(<sup>1032</sup>) Così J. REASON, cit.



ascrivibili ai soggetti preposti ad effettuare l'attività di trasporto in senso stretto, ovvero a coloro che svolgono funzioni di controllo, manutenzione dei mezzi e simili. Quelli latenti e diffusi derivano da decisioni assunte da soggetti che rivestono funzioni decisionali e sono imputabili a soggetti necessariamente separati in tempo e spazio dalle aree di interfaccia sistema-uomo.

I difetti umani immediati sono gli errori e le violazioni commessi sulla linea di fronte del sistema e solitamente le conseguenze di questi difetti sono bloccate dalle difese del sistema o dagli stessi individui che le commettono e non hanno effetti dannosi, mentre talvolta si verificano in presenza di carenze nelle difese del sistema e cagionano l'incidente. Naturalmente la difesa del sistema e gli effetti negativi sono direttamente proporzionali, mentre, in altre occasioni, i difetti immediati determinano vuoti istantanei nelle difese (<sup>1033</sup>).

I difetti latenti sono elementi negativi che incidono sulle difese, sulle barriere e sulla salvaguardie del sistema, il cui potenziale esisteva diverso tempo prima del sorgere della sequenza accidentale, senza aver determinato alcun effetto negativo evidente. In alcune occasioni, comunque, tali vulnerabilità possono coincidere con difetti locali immediati o con fattori scatenanti e determinano un corso degli eventi tale da superare alcuni o tutti gli apparati di protezione del sistema. Questo temporaneo allineamento di breccie nelle varie difese poste in profondità nel sistema costituisce già un evento di pericolo (*hazard*) e determina la possibilità di incidente. Molti difetti latenti vengono scoperti una volta che una difesa o una barriera cede, tuttavia ciò non comporta che si debba necessariamente attendere il verificarsi di un incidente affinché si rendano evidenti.

Anche se molti difetti latenti vengono rivelati solo dopo il verificarsi dell'evento sfavorevole (quindi in retrospettiva), è possibile stabilire preventivamente il potenziale del sistema contro lo sviluppo di difetti latenti. La quantità dei difetti latenti in un sistema è funzione dello «*stato di salute*» relativo alla sicurezza della stessa organizzazione, che può essere soggetta a valutazione periodica mediante il rilievo di un limitato numero di parametri dell'attività organizzativa.

Un ulteriore elemento in cui difetti immediati e latenti si differenziano è quello relativo all'identificazione dei criteri necessari alla loro classificazione, infatti, mentre i difetti immediati traggono il loro carattere dal singolo soggetto agente (incluso il suo profilo soggettivo), quelli latenti devono essere descritti in termini sistemici. Per quanto attiene alla classificazione dei difetti immediati risulta necessario distinguere i diversi

---

(<sup>1033</sup>) Come nell'incidente aereo di Dryden (Ontario), incidente di un F-28 di *Air Ontario* avvenuto il 10 marzo 1989. La causa fisica di tale incidente fu la contaminazione delle superfici dell'aeromobile con neve e ghiaccio prima del decollo. Si sarebbe, pertanto, potuto attribuire esclusivamente al pilota la responsabilità dell'errore. In questo caso, tuttavia, la Commissione, formalizzata mediante il decreto *Inquiries Act* e preposta alla svolgimento dell'inchiesta di Dryden al posto dell'ormai soppresso CASB (*Canadian Aviation Safety Board*) diede corso all'esame dell'intero sistema del trasporto aereo al fine di ricercare difetti, latenti ed immediati, che potevano aver contribuito alla decisione errata del comandante. Non c'è dubbio che, senza il potere derivante dal Decreto per la Commissione, che prevedeva la possibilità di perseguire penalmente qualsiasi reticenza a fornire la necessaria documentazione o a testimoniare per l'inchiesta, la vasta ed approfondita indagine sull'incidente di Dryden non avrebbe potuto aver luogo. Per una completa analisi si fattori causali degli incidenti cfr. A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine*, cit.

livelli in base ai quali il soggetto agente determina le proprie azioni, che sono tre e si fondano su abilità, regole e conoscenze.

Il comportamento umano è il risultato di fattori personali (soggettivi e psicologici) ed esterni. Risulta, pertanto, necessario distinguere tre livelli di prestazioni avvalendosi di due dimensioni, una relativa al modo in cui il soggetto agente disciplina le sue azioni, l'altra imputabile al fatto che la situazione in cui le stesse si manifestano sia ripetitiva (e quindi conosciuta o conoscibile) o inusuale. Queste due dimensioni, cosciente o automatica e ripetitiva o inusuale definiscono uno «*spazio di attività*» nel quale vengono a trovarsi i tre livelli di prestazioni basati su abilità, regole e cognizioni.

Nell'ambito del «*livello basato su abilità*» il soggetto svolge mansioni ripetitive, attuate in modo quasi automatico, ad eccezione di qualche occasionale attività di verifica cosciente nel corso dell'effettuazione. Si ricorre, invece, al «*livello basato su regole*» nel caso in cui sia necessario modificare il proprio comportamento, in prevalenza già programmato, ovvero nel caso in cui sia necessario analizzare qualche elemento differente e inaspettato nell'ambito della situazione concreta. Ciò avviene nell'ipotesi in cui si sia in presenza di un problema incontrato in precedenza e per il quale è rinvenibile una soluzione precostituita (<sup>1034</sup>). Il richiamo alle regole è dovuto all'applicazione di norme che appartengono al proprio sostrato culturale e alla quale sono già associate determinate conseguenze. Nell'applicare queste soluzioni il soggetto opera prevalentemente secondo modalità inconse, facendo corrispondere automaticamente una soluzione predeterminata al problema, utilizzando, così, il pensiero cosciente esclusivamente al fine di verificare se la soluzione è, o meno, appropriata.

Il «*livello basato sulla conoscenza*» costituisce l'ultima modalità di approccio, che non consiste nell'applicazione di un modello comportamentale precostituito, ma deriva, altresì, dall'approccio razionale volto a trovare una soluzione applicabile nel caso concreto, ricorrendo al sostrato soggettivo di conoscenze e competenze.

I tre livelli di prestazioni ricordati forniscono una base essenziale per classificare sia gli errori che le violazioni, di cui i primi possono essere definiti come un'inefficienza di fronte ad azioni identificate al fine di realizzare gli effetti desiderati, mentre le violazioni sono integrate dall'inosservanza, ascrivibile ad un atto di volontà o all'errore, di norme o di prassi operative individuate come sicure.

### 3. Le teorie sulle cause degli incidenti.

Al fine di identificare i processi determinanti le cause degli incidenti, sono stati studiati appositi modelli organizzativi e socio-tecnici, di cui provvediamo, di seguito, a individuare alcuni esponenti.

Per quanto attiene ai rischi derivanti dall'uso delle tecnologie pericolose nelle società moderne risulta necessario ricordare la «*Normal Accidents Theory*» (NAT), teoria sostanzialmente pessimista (<sup>1035</sup>). Secondo tale ricostruzione la propensione agli incidenti è

---

<sup>(1034)</sup> Ad esempio sviluppata con l'addestramento e/o per esperienza.

<sup>(1035)</sup> L'autore principale di questa teoria è il sociologo americano C. PERROW, che presentò le sue tesi sui sistemi organizzativi ad alto rischio (basti pensare ai sistemi aerei, gli impianti nucleari, le industrie

imputabile alla complessità interattiva, ossia dal fatto che questi sistemi organizzativi sono composti da un vasto numero di elementi che possono interagire tra loro in modo inatteso e imprevedibile e, nel caso in cui si sia in presenza di componenti caratterizzate da qualche disfunzione, tali interazioni possono aumentare di intensità (<sup>1036</sup>).

Le interazioni complesse sono quelle sequenze non conosciute, non pianificate, non previste, non visibili o non immediatamente comprensibili per gli operatori, contrapposte alle interazioni lineari, tipologia di interazioni conosciute e prevedibili, anche se non pianificate, poiché appartenenti al sistema (<sup>1037</sup>).

La seconda caratteristica strutturale di un certo tipo di sistemi tecnologici è data dal tipo di legami sussistenti tra le varie componenti dell'organizzazione complessa definiti come «*tight coupling*» (a connessione stretta) e *loose coupling* (a connessione lasca). Mentre nell'ultimo caso i legami sono laschi e consentono alle parti di variare in modo indipendente al variare delle altre componenti, nell'ipotesi di un sistema *tight coupling* possono verificarsi quattro situazioni particolari.

Nei sistemi *tight coupled* il tempo assume una grande rilevanza, in considerazione del fatto che le interazioni avvengono rapidamente e non è prevista una fase di riposo (<sup>1038</sup>). Le sequenze di produzione sono invarianti, quindi a un'azione ne segue sempre e necessariamente un'altra predeterminata, i dispositivi sicurezza si limitano quanto è stato pianificato e progettato nell'ambito del sistema e, nel caso di malfunzionamento, vi sono poche possibilità di agire al di fuori degli schemi precostituiti, inoltre tali sistemi hanno un numero predeterminato di risorse.

Le organizzazioni in cui si possono più facilmente verificare dei *Normal Accidents* sono caratterizzate da interazioni complesse e da connessione stretta. In queste tipologie di organizzazioni i disastri accadono per cause strutturali imputabile al fatto che il numero elevato di componenti può interagire in modo incontrollato ed eventuali disturbi si possono propagare in tempi assai brevi rendendo impossibile una loro efficace regolazione.

Da ciò deriva che «*né una migliore organizzazione né innovazioni tecnologiche sembrano capaci di ridurre la probabilità di incidenti sistemici nella maggior parte dei sistemi*» (<sup>1039</sup>). Le possibilità di miglioramento di questi sistemi sono, quindi, remote in quanto queste organizzazioni non apprendono dagli incidenti poiché i ritorni che derivano dalle esperienze non sono facilmente comprensibili, l'apprendimento organizzativo si realizza in contesti a bassa trasparenza, i *reports* possono non essere fedeli, la segretezza

---

petrolchimiche, ecc.), giungendo a conclusioni pessimistiche sulle possibilità di evitare definitivamente gli incidenti gravi in questi sistemi tecnologicamente complessi.

(<sup>1036</sup>) Tale tendenza interattiva viene considerata una caratteristica di un sistema, cfr. C. PERROW, *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, New York, Basic Books, 1984 (nuova edizione 1999).

(<sup>1037</sup>) Un esempio di interazione lineare è la linea di assemblaggio di automobili, dove, seppur in presenza di multipli componenti, la produzione è articolata in fasi distinte e separate tra di loro e il processo di produzione è ben visibile e comprensibile dalle persone. In caso di incidenti, l'analisi e la rilevazione sono agevoli in funzione della visibilità del processo stesso, quindi le interazioni semplici sono definite così in considerazione della facilità di comprensione che le caratterizza. Proprio per questo, a titolo esemplificativo, nessuna di queste caratteristiche è rintracciabile in un impianto nucleare, infatti le diverse componenti del processo di produzione nucleare sono strettamente connesse tra loro e molti aspetti del processo fisico non sono ancora, dopo molti anni, completamente noti.

(<sup>1038</sup>) Basti pensare, a titolo esemplificativo, a un impianto chimico.

(<sup>1039</sup>) Cfr. C. PERROW, *Normal Accidents*, 1984, cit., 5 ss.

che avvolge questi sistemi rende difficile l'apprendimento dagli eventi sfavorevoli già verificatisi.

In funzione di questi elementi si è sostenuto che, poiché il pericolo è insito nel sistema e non in una componente, alcuni di questi sistemi debbano essere abbandonati, altri fortemente controllati e applicati in un numero limitato di situazioni e altri ancora parzialmente tollerati e migliorati (<sup>1040</sup>).

La «*Normal Accidents Theory*» è stata, poi, analizzata dalle successive elaborazioni teoriche sviluppatasi nel tempo, tra cui è necessario ricordare la teoria (<sup>1041</sup>) che evidenzia la necessità di focalizzare l'attenzione sulle proprietà del sistema piuttosto che sugli errori che singoli operatori possono compiere. In base a tale ricostruzione gli incidenti non traggono la loro origine solo da una perdita di attenzione, da un errore umano, dalla formazione inadeguata del personale, da cause tecniche ecc., bensì da una serie di proprietà sistemiche tali da rendere inevitabile il verificarsi dell'incidente.

Un'esemplificazione di un *Normal Accident* può essere ravvisata, per quanto attiene al settore aereo, nel disastro di Linate, che ha tratto la sua origine da un errore involontario da parte dei piloti del Cessna, derivante dalla confusione nell'identificazione di un raccordo. L'incidente di Linate è, pertanto, il risultato di un errore, tuttavia, in considerazione del fatto che i soggetti agenti nelle organizzazioni commettono errori, tali errori sono socialmente organizzati e sistematicamente prodotti (<sup>1042</sup>), da cui risulta necessario riferirsi al concetto di «*errore organizzativo*».

Ritornando alla esemplificazione dell'incidente di Linate, sebbene la causa del disastro venga identificata nell'errore commesso dai piloti del Cessna, tale errore si colloca in una situazione caratterizzata da molteplici falle latenti e difetti di funzionamento e da una situazione gestionale della sicurezza caratterizzata dall'assenza di coordinamento tra gli enti preposti al conferimento di adeguata tutela. Si può, pertanto, affermare che Linate costituisce un esempio di «*error-inducing system*» (<sup>1043</sup>), in cui l'interazione tra i diversi elementi critici latenti può generare una configurazione tale da incidere negativamente sulle condizioni di sicurezza. L'incidente si è, pertanto, verificato perché le condizioni di pericolo hanno superato le diverse difese del sistema organizzativo, a causa degli errori attivi e dei preesistenti fattori latenti (<sup>1044</sup>).

Una seconda osservazione attiene all'incapacità del sistema menzionato di apprendere dai segnali di pericolo, in considerazione della sussistenza di segnali antecedenti al verificarsi del disastro, sia ufficiali che informali, accompagnati da una diffusa percezione di un sistema non sicuro, ai quali non è seguita nessuna azione migliorativa.

---

(<sup>1040</sup>) Pertanto utilizzando due variabili decisionali come il costo delle alternative e il potenziale catastrofico, le diverse tecnologie ad alto rischio vengono raggruppate in tre classi.

(<sup>1041</sup>) Cfr. S. D. SAGAN, *The Limits of Safety*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

(<sup>1042</sup>) D. VAUGHAN, *The Challenger Launch Decision. Risk Technology. Culture, and Deviance at NASA*. Chicago: The University Chicago Press, 1996.

(<sup>1043</sup>) C. PERROW, *Complex Organizations. A Critical Essays*, New York, 1986.

(<sup>1044</sup>) Cfr., da ultimo, Cass pen., sez. IV, 5 giugno 2008 n. 22614.

Tale situazione viene definita «*fallimento della previsione*»<sup>(1045)</sup>, integrata dall'incapacità dei membri dei diversi enti coinvolti<sup>(1046)</sup> di prendere consapevolezza piena e individuare le diverse falle latenti presenti nel sistema al fine di eliminarle. Tali fenomeni di carenza organizzativa ai precedenti segnali di pericolo derivano anche imputabili al fatto che gli operatori agiscono in una situazione di accettabilità del rischio, situazione in cui il rischio ineliminabile viene trasformato in rischio residuale e accettabile. Inoltre il sistema rimane inerte in quanto non sono chiare le attribuzioni di responsabilità in capo a chi deve agire per mutare le condizioni e poiché gli operatori, per garantire il funzionamento, si fanno carico di queste carenze compensando con una loro maggiore attenzione che talvolta può risultare fallace.

Una terza considerazione riguarda i soggetti coinvolti, da cui si evince come si tratti di un incidente di carattere interorganizzativo, infatti un elemento importante è dato dalla riscontrata carenza di trasparenza nell'ambito relazionale della rete di soggetti agenti e nell'ambito dei rapporti tra organizzazioni controllanti e organizzazioni controllate.

È stato, poi, evidenziato come i rapporti tra le organizzazioni che erogano il servizio e quelle che sono dedicate al controllo e alla sicurezza possano essere fallaci<sup>(1047)</sup>, in considerazione della complessità della realtà interessata, del grado di specializzazione richiesto, dall'adozione di specifici linguaggi utilizzati in tali ambiti. Risulta essere suscettibile di profili di criticità anche il rapporto tra autonomia degli enti e interdipendenza. Basti pensare all'ipotesi in cui le organizzazioni controllanti si basino esclusivamente sulle informazioni derivanti dalle controllate, in tal caso risulterebbe compromessa la funzione attribuita in considerazione della difficoltà riscontrata nell'individuazione delle anomalie e dei segnali di pericolo. Nel caso del disastro di Linate si rinvengono delle aree di attività in cui non sono chiaramente statuite le responsabilità attribuibili ai diversi soggetti agenti, nonché ambiti privi di presidio, basti pensare, a titolo esemplificativo, alle attività di manutenzione della segnaletica e all'apposizione di nuovi e più efficaci segnali, di competenza dell'ENAC ma, nel caso specifico, affidata in gestione alla SEA. Emerge, pertanto, che le competenze afferenti al processo della sicurezza sono necessariamente attribuite, a seconda degli aspetti interessati, a diversi enti e organizzazioni, fatto da cui può generarsi un insufficiente livello di coordinamento e integrazione<sup>(1048)</sup>.

Tale fenomenologia determina la cosiddetta «*segretezza strutturale*»<sup>(1049)</sup>, per cui le azioni commesse dai vari enti non sono sempre riscontrabili espressamente in considerazione della suddivisione degli ambiti lavorativi e della dispersione delle attività che ostacolano il flusso di conoscenza, fattore fortemente aggravato dalla mancanza di una

---

<sup>(1045)</sup> Cfr. B. A. TURNER, *The Development of a Safety Culture*, Chemistry and Industry, 1991; B. A. TURNER – N. PIDGEON, *Man-made Disasters*. Butterworth Heinemann, Oxford, 1997 (prima edizione 1978).

<sup>(1046)</sup> ENAV, ENAC, SEA, compagnie aeree, associazioni dei piloti e altri ancora.

<sup>(1047)</sup> Nel testo redatto sul disastro del Challenger, cfr. D. VAUGHAN, *Authonomy, interdependence and social control: NASA and the Space Shuttle Challenger*, *Administrative Science Quarterly*, 35, 1990, 225 - 258.

<sup>(1048)</sup> Si pensi alla criticità ascrivibile alla carenza nell'individuazione dei ruoli in modo chiaro.

<sup>(1049)</sup> Cfr. D. VAUGHAN, *The Challenger Launch Decision.*, 1996, cit.



chiara definizione del rapporto tra ente controllante attuatore e controllato tale da compromettere il rispetto dei caratteri dell'autonomia e dell'indipendenza <sup>(1050)</sup>. Dall'analisi delle difficoltà riscontrate con riferimento a problematiche di natura prioritaria, come l'installazione del *radar* <sup>(1051)</sup>, emerge una cultura della sicurezza di tipo «*burocratico*» <sup>(1052)</sup>, caratterizzata da una limitata circolazione delle informazioni critiche rilevanti per la sicurezza, dall'assenza di momenti di confronto e apprendimento, da un'attribuzione di responsabilità rigidamente prestabilita. Si ritiene, pertanto, che tali disfunzioni siano ascrivibili, in via principale, a una concezione «*giuridico formale*» della sicurezza, concepita come insieme di procedure vincolanti analizzate per singolo settore operativo, perdendo, così, di vista il complessivo processo.

Un'ultima riflessione afferisce al tema della cosiddetta «*affidabilità*» <sup>(1053)</sup>, in considerazione del fatto che Linate rappresenta un sistema potenzialmente fallace non per l'assenza di idonei presidi al fine di superare la problematica determinata dalla sfavorevole condizione meteorologica <sup>(1054)</sup>, bensì per la debolezza delle connessioni tra le diverse parti del sistema, infatti se i soggetti agenti adempiono correttamente ai propri obblighi, ma non si pongano in relazione con la componente umana del sistema, sono ugualmente esposti alla possibilità di commettere degli errori.

Infatti, come viene autorevolmente affermato <sup>(1055)</sup>, l'attenzione è un atto sociale, pertanto i singoli soggetti agenti (si pensi ai piloti del Cessna che non conoscevano l'aeroporto) possono svolgere compiti complessi o in condizioni difficili (individuare il raccordo giusto in condizioni di bassa visibilità) solo se sono attive le connessioni tra le persone. Le prestazioni coscienziose (*heedful*) e l'attenzione vigile (*mindful*), che si traducono nell'adempimento della prestazione contrattuale con la dovuta diligenza professionale, derivano da connessioni sociali strette, pertanto gli incidenti come quello di Linate accadono quando, a connessioni tecnologiche strette non fanno fronte connessioni sociali altrettanto strette <sup>(1056)</sup>.

Nello stesso senso <sup>(1057)</sup> è stato affermato che spesso volte gli incidenti tecnologici derivano da errori organizzativi. In tal modo non si viene ad escludere l'esistenza

---

<sup>(1050)</sup> Come già affermato, un grande limite all'autonomia del sistema ispettivo si rinviene nel fatto che questo dipende, in buona parte, da informazioni e osservazioni segnalate dai controllati.

<sup>(1051)</sup> Si fa riferimento sempre all'incidente di Linate e, nello specifico, ai ritardi intervenuti nell'installazione dei presidi imputabili a difficoltà di comunicazione e coordinamento tra più enti, oltre che da negligenza nell'operatività.

<sup>(1052)</sup> Cfr. R. WESTRUM, *Organizational dynamics and safety*, in N. MC DONALD - N. A. JOHNSTON - R. FULLER (a cura di), *Application of Psychology to the Aviation System*, Averbury Aviation, Aldershot, 1995, 75-80.

<sup>(1053)</sup> Cfr. E. K. WEICK, *Organizational culture as a source of high reliability*, in *California Management Review* n. 29, 112-127.

<sup>(1054)</sup> Nel caso specifico, presenza di nebbia.

<sup>(1055)</sup> Cfr. K. E. WEICK e K. H. ROBERTS, *Collective mind in organizations: Heedful interrelating on flight decks*. *Administrative Science Quarterly*, 38, 1993, 357 - 381.

<sup>(1056)</sup> Pertanto «i *normal accidents* rappresentano un *breakdown* di processi sociali e di comprensione piuttosto che un fallimento della tecnologia», in K. E. WEICK e K. H. ROBERTS, *Collective mind in organizations*, cit.

<sup>(1057)</sup> Ci si riferisce a quanto affermato da G. BRUGGINK, Vicedirettore del *Bureau of Accident Investigation* del NTSB, 1985, che considera come gli errori del singolo soggetto agente siano «*costruiti organizzativamente*».

dell'errore umano ovvero la possibilità che i soggetti che compongono il sistema complesso non commettano errori, ma si realizza come tali eventi siano determinanti nell'ambito dell'organizzazione considerata nel suo complesso (<sup>1058</sup>).

In considerazione di quanto esposto si provvede ad analizzare, nei termini che seguono, la rilevanza dell'«*errore umano*» nell'ambito del settore marittimo, aeronautico e ferroviario, al fine di riscontrare la correttezza delle osservazioni finora svolte e la loro concreta applicazione ai tre sistemi citati.

Ciò anche al fine di evidenziare l'importanza della prevenzione, che si esplica attraverso misure organizzative necessarie per i sistemi complessi, nonché mediante l'attività di inchiesta tecnica, che costituisce oggetto della presente trattazione, anche se tale attività si riferisce necessariamente ad un momento successivo rispetto al verificarsi di un evento qualificabile come incidente, inconveniente grave o inconveniente.

#### 4. La valutazione del fattore umano nei sinistri marittimi: il metodo SHELL.

Come evidenziato dalla dottrina (<sup>1059</sup>), dall'analisi dei sinistri marittimi verificatisi è emerso come la componente umana sia sempre presente e possa essere causa determinate, concausa, ovvero elemento comunque idoneo a incidere sfavorevolmente e tale da determinare il verificarsi di un sinistro, anche nel caso in cui si sia in presenza di situazioni caratterizzate da caso fortuito o forza maggiore (<sup>1060</sup>).

In considerazione di tali evidenze l'IMO ha ritenuto di incentrare la sua attenzione non solo sull'evoluzione tecnica degli impianti di sicurezza da installare a bordo delle navi, ma anche sulla competenza degli equipaggi e, in particolare, sulla necessità che questi posseggano specifiche competenze derivanti da una formazione specifica (<sup>1061</sup>), da perseguire attraverso strumenti di informazione (manuali operativi e di istruzione) e di formazione (addestramento ed esercitazioni a bordo) (<sup>1062</sup>).

---

(<sup>1058</sup>) Per una completa analisi in merito ai fattori di rischio e alle ricostruzioni dottrinali intervenute nel corso degli anni si rinvia alla completa trattazione effettuata da A. C. PEZZOPANE – R. DENTESANO – S. SILENZI – G. B. PETTI – L. IAVARONE, *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000.

(<sup>1059</sup>) Una completa trattazione sulla relazione tra inchiesta ed errore umano nel settore marittimo si rinviene nello studio di L. PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Profili di diritto interno, comunitario e internazionale*, Palermo, 2006, 91-120, cui la presente sezione fa riferimento espresso.

(<sup>1060</sup>) Basti pensare alla presenza di particolari condizioni meteorologiche ovvero alla presenza di guasti tecnici al mezzo.

(<sup>1061</sup>) La regola della I/14.4 della Convenzione STCW 78/95 prevede espressamente che ciascuna amministrazione contraente ritiene le compagnie di gestione responsabili della corretta formazione dei marittimi riferita sia alle sue funzioni sia all'equipaggiamento ed abbia anche familiarizzato con le procedure in uso sulla nave e le sue caratteristiche rilevanti per effettuare i compiti di *routine* e di emergenza.

(<sup>1062</sup>) Non è un caso che le ispezioni di *Port State Control* effettuate in ambito del *Paris MoU* così come quelle effettuate dalla USCG e in ambito *Tokyo MoU* sono svolte dagli ispettori indicati, i quali impiegano molta attenzione nello svolgimento dei controlli operativi diretti a verificare non solo il funzionamento dell'impianto, ma anche la capacità dell'equipaggio di farlo funzionare correttamente.

L'analisi del fattore umano in un sinistro marittimo deve riguardare sia l'operato dell'equipaggio sia del personale di terra (<sup>1063</sup>), anche se la maggior parte degli errori umani sono, comunque, riconducibili a componenti dell'equipaggio stesso.

Nella valutazione della componente umana in ambito marittimo è necessario tenere sempre in debita considerazione l'ambiente in cui vengono svolte le attività, infatti vi sono diversi elementi che condizionano lo svolgimento delle stesse e il rendimento professionale dei soggetti preposti.

Tali variabili sono rappresentate dalle caratteristiche della nave e, in particolare, dalle condizioni di vita e di lavoro a bordo della stessa, dall'organizzazione del lavoro, dalle procedure di gestione della nave da parte della compagnia, dall'ambiente meteo-marino esterno e dalle condizioni della persona, compresi i rapporti con gli altri soggetti che operano nella medesima realtà (<sup>1064</sup>). Risulta, pertanto, evidente che tutti i menzionati elementi siano idonei a influenzare il rendimento della persona, in una interazione di complessità elevata in quanto condizionata dagli aspetti di natura soggettiva in senso stretto.

Nell'ambito dell'attività di inchiesta viene, pertanto, adottato il metodo SHELL (<sup>1065</sup>), il quale di basa sull'esame di quattro fondamentali aspetti del sistema operativo, al fine di comprendere i complessi sistemi di interazione tra gli stessi e valutare la rilevanza assunta, in tale ambito, dall'elemento umano.

Gli aspetti fondamentali presi in considerazione nel metodo SHELL sono: il *Software* inteso come organizzazione del lavoro a bordo comprendendo tutto ciò che è collegato alla gestione dello stesso (<sup>1066</sup>), l'*Hardware* ossia l'elemento fisico, l'*Element* identificato come ambiente, il *Liveware* qualificabile come componente umana sia centrale sia periferica.

Gli aspetti ricordati costituiscono una componente essenziale dell'estrinsecarsi dell'elemento umano nell'ambiente in cui opera, in considerazione del fatto che questo non può essere correttamente analizzato se non si prende a riferimento il sostrato organizzativo in cui viene inserito l'operatore marittimo e, in particolare, il sistema di gestione della sicurezza (*Safety Management System, SMS*).

La componente *Hardware* è riferita a tutti gli aspetti tecnici, ossia alla tecnologia disponibile a bordo e, in genere, a tutti gli strumenti utilizzati per la navigazione e la sicurezza, per cui risulta necessario individuare il grado di conoscenza dell'apparato strumentale da parte dell'equipaggio (<sup>1067</sup>).

L'*Environment* comprende tutte le condizioni ambientali in grado di condizionare il rendimento professionale e a incidere sul profilo soggettivo del marittimo, facendo

---

(<sup>1063</sup>) Si pensi, a titolo esemplificativo, al personale degli enti di classe, dei lavoratori portuali o degli addetti del terminale sia le attività svolte da qualsiasi altro soggetto che opera sulla nave.

(<sup>1064</sup>) Tale ultima situazione è rappresentata dal collegamento dei componenti *Liveware*

(<sup>1065</sup>) Il modello SHELL è stato ideato da E. EDWARDS al fine di esemplificare le modalità di interazione tra i vari componenti del sistema, ossia l'uomo, la macchina e l'ambiente. Su tale metodo è, poi, intervenuto F. HAWKINS in termini migliorativi, definendo il modello definitivo SHELL.

(<sup>1066</sup>) Politica della compagnia, procedure, organizzazione, ordini permanenti.

(<sup>1067</sup>) Ciò può essere ottenuto interrogando il personale di bordo circa le caratteristiche, la potenzialità ed il funzionamento degli impianti e confrontando le risposte con le monografie degli impianti.

riferimento non solo allo stato del mare e alle altre condizioni ambientali esterne, ma anche a tutte quelle interne al mezzo nautico (<sup>1068</sup>).

La componente *Liveware* centrale è rappresentata da tutti gli elementi soggettivi individuali che determinano il comportamento umano (<sup>1069</sup>) e, nell'analizzare tale componente, risulta necessario conferire un particolare rilievo agli effetti causati dalla stanchezza. La componente *Liveware* periferica, invece, è costituita da tutti gli elementi derivanti dal rapporto tra l'individuo e la comunità in cui è inserito (<sup>1070</sup>).

La «teoria dei fattori latenti» (<sup>1071</sup>) semplifica l'organizzazione dei dati raccolti con il modello SHELL offrendo, così, una migliore comprensione dell'influenza degli stessi sulle prestazioni umane.

In tale ricostruzione vengono individuati cinque fattori determinanti, come i responsabili decisionali, il *management* di linea, le condizioni del sistema, le attività produttive e i meccanismi di difesa, che debbono essere presi in considerazione al fine di determinare la sequenza degli eventi basandosi sull'organizzazione delle informazioni riguardanti gli eventi e sulle circostanze.

L'aspetto temporale a cui devono essere ricondotti tutti fattori causali costituisce un fattore organizzativo importante in quanto gli eventi e le circostanze che possono condurre a un incidente o a un inconveniente non sono necessariamente strettamente riconducibili (dal punto di vista temporale e ambientale) al luogo di manifestazione dell'evento incidentale.

In questo modello (<sup>1072</sup>), stabilendo un ordinamento sequenziale dei dati, viene introdotto il concetto di fattori attivi e di fattori latenti, giungendo a classificare gli errori in tre tipologie fondamentali, ossia quelli di esecuzione che si verificano a livello di abilità (*slips*), quelli provocati da un fallimento della memoria (*lapse*), e gli errori commessi prima della fase di esecuzione materiale dell'azione (*mistakes*) (<sup>1073</sup>).

Emerge, quindi, con evidenza come l'organizzazione debba essere necessariamente dotata da una pluralità di barriere difensive, anche in considerazione del fatto che le condizioni che determinano il verificarsi dell'incidente sono costituite da una «*traiettoria*

---

(<sup>1068</sup>) Basti, infatti, pensare alle numerose variabili che possono caratterizzare un ambiente ristretto come quello della nave, quali la temperatura interna, la rumorosità degli spazi destinati a riposo, le vibrazioni, le caratteristiche delle postazioni di lavoro, ecc.

(<sup>1069</sup>) Il comportamento umano risulta fortemente influenzato dagli aspetti caratteriali individuali, dalle eventuali inabilità temporanee e permanenti ovvero dall'assunzione di particolari sostanze (alcol o droghe, ecc.), ma anche dalle attività svolte nell'ambito della gestione individuale del tempo.

(<sup>1070</sup>) A tale contesto viene a collocarsi la problematica della comunicazione tra i componenti dell'equipaggio.

(<sup>1071</sup>) La «teoria dei fattori latenti» è stata ideata da J. REASON, *Human error*, cit.

(<sup>1072</sup>) Cfr. J. REASON, *Human error*, cit.

(<sup>1073</sup>) Le prime due tipologie di errore sono identificati da Reason come errori attivi, cioè errori temporalmente e geograficamente collegabili all'incidente, commessi dall'operatore di *front-line*, e identificabili come causa individuale dell'evento. L'ultima categoria, quella dei *mistakes*, può manifestarsi, a titolo esemplificativo, durante la pianificazione del lavoro o la produzione delle regole e viene, a sua volta, distinta in errori *ruled-based*, in cui l'errore consiste nell'applicazione della regola errata, o *knowledge-based*, dovuti a conoscenze errate o frammentarie che portano a scegliere anche percorsi di azione non adatti al contesto reale. I *mistakes* sono invece degli errori latenti, che afferiscono a problemi nella progettazione del sistema o nella pianificazione delle attività, e che sono stati realizzati a distanza sia di tempo che di spazio dall'evento incidentale.

*delle opportunità*»<sup>(1074)</sup> tale da oltrepassare le difese predisposte avvalendosi dei profili di criticità alle stesse ascrivibili<sup>(1075)</sup>.

Ciò posto, sulla base delle previsioni di cui al codice IMO per le investigazioni sui sinistri marittimi, risulta possibile individuare diverse tipologie di errore umano.

Nel caso in cui si sia in presenza di errori di pianificazione, integrati da una volontaria inosservanza di specifiche norme e procedure in materia di sicurezza<sup>(1076)</sup>, ci si riferisce alla fattispecie della violazione. L'errore, invece, si riferisce a un evento determinato da un comportamento volontario, ma assunto in virtù di presupposti errati, ascrivibili a una percezione della realtà inesatta<sup>(1077)</sup>.

La disattenzione consiste in un'azione pianificata in modo idoneo ma non eseguita in modo corretto a causa di un calo d'attenzione dell'autore, mentre la dimenticanza è un'azione ugualmente pianificata ma non eseguita.

Come già anticipato, nei sinistri si assiste spesso alla sommatoria di diverse tipologie di errore poste in essere da soggetti diversi<sup>(1078)</sup> e dalla classificazione dei diversi tipi di errore umano risulta possibile determinare le cause al fine di evitare il possibile ripetersi del sinistro e contribuire, così, al progresso della tutela della sicurezza marittima.

In linea di massima è possibile distinguere errori che sono basati sull'ignoranza o sull'incapacità dell'autore. L'incapacità a svolgere determinate mansioni, a sua volta, può essere determinata da molteplici cause<sup>(1079)</sup>, mentre l'ignoranza può essere determinata da una formazione professionale incompleta ovvero dalla mancata acquisizione di dati<sup>(1080)</sup>.

Il procedimento di identificazione delle cause determinanti l'errore è, ovviamente, difficile proprio in considerazione della complessità dell'elemento umano<sup>(1081)</sup>.

## 5. La rilevanza dell'errore umano nei sinistri marittimi.

---

<sup>(1074)</sup>Cfr. J. REASON, *Human Error*, Cambridge University Press, 1990 (traduzione italiana cit., 1994).

<sup>(1075)</sup> Come già anticipato tale tipologia di criticità può essere causata sia dagli errori attivi, come gli errori generati dagli operatori di *front-line*, che da errori latenti, di origine organizzativa, non necessariamente ravvicinati sotto il profilo temporale o spaziale.

<sup>(1076)</sup> Si pensi al caso in cui non viene intenzionalmente posto in essere un adeguato servizio di vedette in caso di scarsa visibilità.

<sup>(1077)</sup> A titolo esemplificativo non viene compiuta una manovra elusiva per evitare una collisione perché l'ufficiale di guardi pur essendosi avveduto del pericolo giudica male la distanza.

<sup>(1078)</sup> Ciò avviene soprattutto nel caso delle collisioni che, coinvolgendo due navi, sono state spesso causate dall'errore di almeno due soggetti. Basti pensare, a titolo esemplificativo, all'incidente dalla *Bahia de Algeciras* del 16 luglio 2000 in cui l'inchiesta evidenziò come, sebbene entrambi gli ufficiali di guardia avessero appreso la posizione dell'altra nave attraverso il radar, nessuno dei due aveva seguito la rotta dell'altra unità, né aveva posto in essere una tempestiva manovra per eludere la collisione. Nessuna delle due navi era dotata di un adeguato servizio di vedetta, né vi era stato un tempestivo tentativo di comunicazione con il VHF. Cfr. circolare IMO/FSH n. 12.

<sup>(1079)</sup> A titolo esemplificativo l'incapacità permanente dovuta ad un particolare stato fisico del soggetto, ovvero l'incapacità temporanea determinata da abuso di alcool o altre droghe ovvero stanchezza, ovvero incapacità determinata da particolari condizioni psicologiche, ecc.

<sup>(1080)</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, alle carenze nella conoscenza delle corrette modalità di utilizzazione della strumentazione di bordo.

<sup>(1081)</sup> È, infatti, possibile che un errore umano si verifichi per causa di uno stato d'essere che difficilmente potrà essere compreso da altri, né tanto meno, spiegato o analizzato.



I sinistri marittimi verificatisi negli ultimi anni hanno evidenziato l'importanza del fattore umano e, in particolare, dell'errore umano visto come elemento determinante per il verificarsi del sinistro (<sup>1082</sup>), determinando, così, l'ingresso di tale fattore a pieno titolo nello svolgimento delle inchieste marittime (<sup>1083</sup>).

Come evidenziato da autorevole dottrina (<sup>1084</sup>), si ritiene che una delle cause più rilevanti che determinano gli errori umani nell'ambito della navigazione marittima sia la fatica (<sup>1085</sup>) del personale imbarcato, infatti l'ambiente di bordo, per sua stessa natura, impone difficili condizioni in capo al personale marittimo, con conseguenza sia fisiche che mentali. Basti, infatti, pensare alla necessaria permanenza del lavoratore marittimo a bordo del mezzo nautico per un lungo periodo, caratteristica in virtù della quale la nave viene spesso considerata come una vera e propria «*comunità viaggiante*» e non come un mero luogo di lavoro.

Spesso l'eccessivo carico di lavoro che grava sui singoli soggetti preposti allo svolgimento dell'attività di navigazione determina la fatica, elemento per molto tempo sottovalutato in quanto attribuito all'incapacità del singolo soggetto di sostenere l'attività lavorativa a cui risulta sottoposto (<sup>1086</sup>). Tale manifestazione soggettiva deriva, al contrario, a motivazioni organizzative, si pensi alla riduzione del numero dei componenti dell'equipaggio che è intervenuta nel corso degli anni, in considerazione dell'evoluzione dell'apparato tecnologico e di automazione presente a bordo (<sup>1087</sup>). A seguito del disastroso sinistro della petroliera *Exxon Valdez* (<sup>1088</sup>), in cui la fatica dell'equipaggio è stata riconosciuta come elemento determinante il sinistro (<sup>1089</sup>), potendo, così, essere considerata come un problema oggettivo da cui ha tratto origine la previsione di una specifica disciplina riferita alle ore minime da dedicare al riposo, poi trasfusa nella convenzione STCW 78/95 e nella convenzione ILO 180 (<sup>1090</sup>).

---

(<sup>1082</sup>) Per una visione generale della rilevanza del fattore umano nei sinistri marittimi degli ultimi anni si veda la *FSI Circular* n.12 dell'IMO.

(<sup>1083</sup>) Questo metodo d'indagine e i risultati da esso raggiunti hanno portato, nel corso degli anni, ad una cospicua evoluzione delle norme tecniche, puntando allo sviluppo di tecnologie sempre più sofisticate per l'immediata rivelazione di potenziali pericoli e di automatismi tecnici in grado di eliminare alla fonte i possibili rischi di incidente.

(<sup>1084</sup>) Cfr. L. PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Profili di diritto interno, comunitario e internazionale*, Palermo, 2006, 91-120.

(<sup>1085</sup>) Non esiste una definizione unica dell'elemento fatica. In base alla *MSC Circular* n. 1014 questa può essere definita come uno stato fisico di stanchezza, consistente anche nel sentire la necessità di dormire a seguito di un prolungato periodo di lavoro fisico o mentale o a seguito di perdita di sonno o a seguito di una prolungata esposizione ad un ambiente avverso.

(<sup>1086</sup>) In particolare con riferimento a situazioni di *stress*.

(<sup>1087</sup>) Quasi tutte le navi sono ormai provviste della qualifica UMS (*unattended machinery space*). La nave ha, cioè, un sistema di automazione tale che consente di lasciare la sala macchina senza presidio umano per un certo arco di tempo. Le eventuali anomalie nel funzionamento delle macchine fanno suonare un allarme che sveglia il personale di macchina e, nei casi più gravi, fanno scattare un allarme in plancia ovvero producono l'arresto dei motori per sicurezza.

(<sup>1088</sup>) La petroliera *Exxon Valdez* si è arenata in Alaska nel 1989, causando un disastroso danno ambientale.

(<sup>1089</sup>) L'inchiesta determinò che il terzo ufficiale di coperta, di guardia al momento del sinistro, versava in un eccessivo stato di stanchezza determinata dal carico di lavoro del giorno precedente che ne aveva offuscato i riflessi ed abbandonato la soglia dell'attenzione.

(<sup>1090</sup>) La regola A/VIII-1 della STCW 78/95 prevede che al personale di guardia deve essere assicurato nell'arco delle 24 ore un periodo di riposo di almeno 10 ore di cui almeno 6 continuative, e di almeno 70 ore

L'analisi della fatica deve essere condotta mediante la valutazione in merito alla sufficienza, ai fini della gestione della nave, della composizione numerica e professionale dell'equipaggio, senza affidarsi in via esclusiva all'esame dell'apparato documentale di riferimento, quale il documento previsto dalla regola V/14.2 SOLAS, ma effettuando anche l'identificazione della corretta composizione dell'equipaggio nel rispetto dei criteri previsti dalla Risoluzione IMO A. 890(21), come modificata dalla Risoluzione IMO A. 955(23) <sup>(1091)</sup>. Il procedimento di accertamento deve essere condotto anche con riferimento alla valutazione inerente all'intervenuta verifica, da parte della società di gestione, sulla sufficienza della composizione dell'equipaggio, nel rispetto del «*minimum safe manning*» <sup>(1092)</sup>, anche con riferimento al certificato.

Un altro aspetto che risulta necessario considerare con riferimento alla composizione degli equipaggi è quello della sua composizione multietnica, carattere da cui deriva un profilo di rischio per l'elemento umano, in considerazione del fatto che può determinare l'insorgenza di problematiche afferenti alle capacità di comunicazione e comprensione tra i vari membri dell'equipaggio.

Per quanto attiene a tale aspetto, le uniche disposizioni in materia sono integrate dalla regola V/14 SOLAS, che prevede l'adozione di una lingua di lavoro comune a bordo della nave e l'uso obbligatorio della lingua inglese nelle comunicazioni tra navi; le regole A-II/1 e A-III/1 STCW impongono, inoltre, la conoscenza dell'inglese marittimo per determinate qualifiche <sup>(1093)</sup>.

Ciò posto, l'aspetto dinamico dell'elemento umano è stato preso in considerazione con l'emanazione della risoluzione A. 850(20) dell'IMO che ha sancito i principi e gli obiettivi che l'IMO si propone di raggiungere <sup>(1094)</sup>.

Successivamente lo stesso codice di indagine sui sinistri marittimi riconosce l'importanza dell'esame dell'elemento umano e richiede un'accurata indagine finalizzata anche alla determinazione della sua rilevanza <sup>(1095)</sup>.

---

nei 7 giorni. Lo stesso principio è ripreso dalla Convenzione ILO 180 e dal d. lg. 271/1999 che anzi prevede un periodo di riposo di 77 ore nei 7 giorni.

<sup>(1091)</sup> Ai sensi di quanto previsto nella Regola V/14 della Convenzione SOLAS l'amministrazione competente ha l'obbligo di emettere la tabella minima di sicurezza di ogni nave di bandiera, anche con riferimento alle linee guida indicate nella Risoluzione IMO A. 890 (21) *Principles of Safe Manning* del novembre 1999 come emendata dalla successiva Risoluzione IMO A. 955 (23) del dicembre 2003 (risoluzione emanata per la necessità di dover tener conto, nella determinazione delle tabelle di sicurezza, anche degli elementi connessi ai profili di *security* della nave.

<sup>(1092)</sup> Tra gli obblighi previsti dal citato Codice IMO è previsto che lo Stato di bandiera sia tenuto a garantire che le navi battenti la propria bandiera siano gestite con un equipaggio adeguato, sia quantitativamente che qualitativamente, prendendo in considerazione i principi contenuti nella Risoluzione IMO A.890 (21) *Principles of Safe Manning*, come modificata dalla Risoluzione IMO A.955(23).Cfr. capitolo V (*Safety of Navigation*) della Convenzione SOLAS., regola V, § 14.2.

<sup>(1093)</sup> Ci si riferisce all'Ufficiale di guardia di coperta o di macchina. Inoltre le disposizioni della SOLAS e quelle della STCW fanno riferimento ad alcune frasi *standard* di comunicazione marittima in lingua inglese denominate *IMO standard marine communication phrases* e codificate nella risoluzione assembleare IMO A. 918(22) adottata il 25 gennaio 2002.

<sup>(1094)</sup> La risoluzione A. 850(20) considera l'elemento umano come un elemento complesso, rilevante sia per la sicurezza della navigazione che per la prevenzione dell'inquinamento, riferito sia all'operato degli equipaggi marittimi che al personale di terra, agli organismi riconosciuti e alle istituzioni, determinato dalla capacità individuale, dal sistema di gestione, dalla cultura, dall'esperienza, e dall'addestramento ricevuto da ciascun marittimo.

Il 14 maggio 2007 l'IMO ha pubblicato il Rapporto MSC 83/INF.2<sup>(1096)</sup>, che reca le linee guida da utilizzare nell'implementazione del *Formal Safety Assessment* (FSA), una metodologia strutturata e sistematica delineata dal *Maritime Safety Committee* allo scopo di elevare il livello della sicurezza marittima, incluse la salvaguardia della vita umana e la protezione dell'ambiente marino, tramite la valutazione e il miglioramento delle normative IMO esistenti.

A questo scopo è stata elaborata una metodologia che comprende l'identificazione dei rischi, l'analisi e le opzioni di controllo degli stessi, la valutazione dei costi e benefici e, infine, le raccomandazioni per il processo decisionale. L'IMO ha, poi, emanato<sup>(1097)</sup> la Risoluzione A.996(25) *Code for the implementation of mandatory IMO instruments* che elenca, tra l'altro, le abilità che devono essere possedute da chi effettua delle indagini di sicurezza e il ricorso anche ad esperti nelle tecniche di intervista, nella raccolta di prove e nella valutazione degli effetti prodotti dall'elemento umano.

Recentemente l'IMO ha pubblicato la risoluzione MSC.255(84) del 16 maggio 2008, *Adoption of the code of the international standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident (Casualty Investigation Code*, il Rapporto finale della XVI sessione dei lavori del Sottocomitato Flag State, (FSI 16/18, *Report to the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee* del 18 giugno 2008), e nel dicembre 2008 la circolare MSC-MEPC.3/Circ.3<sup>(1098)</sup>.

La risoluzione MSC.255(84) contiene un insieme di regole da osservare da parte degli Stati membri come approccio comune da adottare nel condurre le inchieste di sicurezza sui sinistri e sugli infortuni marittimi, incorporando le *best practices* nell'esecuzione delle indagini sui sinistri marittimi già previste dal Codice IMO.

Il rapporto FSI 16/18 reca l'analisi di diverse problematiche relative alla sicurezza della navigazione marittima, tra cui un capitolo concernente le attività in corso nelle varie commissioni IMO nel settore degli incidenti e degli infortuni in mare; contiene, inoltre, una riflessione sul documento MEPC 53/INF.7 relativo agli incidenti indotti dal fattore fatica/sonno, a seguito di uno studio fornito dalla amministrazione marittima svedese sulle collisioni e gli arenamenti, in cui il fattore fatica/sonno era stato identificato come principale fattore contributivo<sup>(1099)</sup>.

Il Codice IMO specifica, inoltre, la questione della qualificazione e della competenza dei componenti dell'organo investigativo. L'investigatore esperto nelle inchieste sui sinistri

---

<sup>(1095)</sup> Per quanto attiene al codice IMO di investigazione sui sinistri marittimi, nonché al rapporto tra inchiesta marittima e inchiesta penale, si rinvia a quanto già esposto al capitolo II, § 3 e seguenti.

<sup>(1096)</sup> *Consolidated text of the Guidelines for Formal Safety Assessment (FSA) for use in the IMO rule-making process* (MSC/Circ.1023–MEPC/Circ.392).

<sup>(1097)</sup> Il 29 novembre 2007.

<sup>(1098)</sup> *Casualty-related matters reports on marine casualties and incidents - Revised harmonized reporting procedures - Reports required under SOLAS regulation I/21 and MARPOL, articles 8 and 12.*

<sup>(1099)</sup> Per quanto attiene alle indicazioni fornite cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Dipartimento per i Trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne - Divisione 4 - *Sistemi di Gestione Integrati per il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, L'incidentalità nella navigazione marittime negli anni 2001-2010*, in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it).

marittimi generalmente è la persona più adatta a condurre le indagini, tranne per gli aspetti delle indagini più specialistici relativi alle caratteristiche del fattore umano (<sup>1100</sup>).

L'obiettivo del processo di realizzazione di una indagine su un infortunio marittimo è quello di stabilire le circostanze inerenti l'infortunio, stabilire i fattori causali, pubblicizzare le cause dell'incidente e formulare adeguate raccomandazioni in materia di sicurezza.

Le procedure da seguire da parte degli investigatori possono essere individuate nelle attività di: raccolta delle informazioni sull'evento; determinazione della sequenza dell'evento; identificazione delle azioni/decisioni e le condizioni pericolose; identificazione della tipologia di errore o di violazione; identificazione dei fattori alla radice dell'evento; e individuazione dei potenziali problemi di sicurezza e sviluppare delle azioni correttive.

Nelle linee guida si richiede all'organo investigativo di indagare quei fattori che si stima possano produrre un impatto diretto o indiretto sul comportamento umano e sulla capacità di esecuzione delle appropriate attività.

La fase che segue la raccolta delle informazioni è l'analisi, definita come una attività ordinata che impiega la logica al fine di identificare un collegamento tra le informazioni fattuali e le conclusioni.

Nelle linee guida sono elencati gli elementi che debbano essere inclusi nella comunicazione dell'evento incidentale come la descrizione dell'incidente, l'ambiente in cui si è svolto, le coordinate temporali e gli eventi che lo hanno determinato (<sup>1101</sup>).

A seguito delle fasi di raccolta informazioni e di analisi, l'organo investigativo emette una relazione (redatta secondo lo schema allegato al Codice IMO) contenente le informazioni più rilevanti raccolte, la descrizione dell'incidente, le cause attive e latenti individuate e le raccomandazioni sulle azioni correttive da effettuare per prevenire il ripetersi di ulteriori eventi incidentali.

La categoria dell'errore umano, definita anche come violazione, determina, nella maggior parte dei casi, una conseguenza giuridica sul soggetto poiché si tratta di un errore basato sull'inosservanza di disposizioni o procedure di sicurezza già identificate. Tralasciando le fattispecie dolose, si ritiene che le violazioni possano rientrare, nella

---

(<sup>1100</sup>) Infatti uno specialista del fattore umano può essere di notevole valore all'inchiesta, oppure, oltre all'esperienza e alla conoscenza dei metodi investigativi, si può anche prevedere per l'investigatore una formazione specifica per l'identificazione dei fattori umani nei sinistri marittimi e negli infortuni.

(<sup>1101</sup>) Nella descrizione dell'evento devono, inoltre, essere inclusi i seguenti elementi: le condizioni meteorologiche; le azioni compiute; le attrezzature utilizzate, la loro idoneità, rendimento e qualsiasi guasto; la posizione degli operatori-chiave e le loro azioni immediate prima dell'incidente; i pertinenti regolamenti e le relative istruzioni; i rischi non prevedibili; le variazioni afferenti alle dotazioni di organico, alle procedure, alle attrezzature o ai procedimenti che possano aver contribuito all'incidente; la presenza di dispositivi di salvataggio predisposti allo scopo di prevenire l'incidente; la reazione all'evento (primo soccorso, chiusura, lotta antincendio, evacuazione, ricerca e salvataggio); azioni mediche o curative intraprese allo scopo di mitigare le conseguenze dell'incidente e le condizioni dei soggetti infortunati, in particolare in caso di ferite invalidanti o di sopraggiunta morte; azioni per la gestione del danno incluso il salvataggio; inventario di tutte le conseguenze dell'evento (feriti, scomparsi, danni strutturali o danni ambientali); condizione generale della nave. Se possibile, debbono essere identificati i fattori attivi e latenti come: deviazioni nel funzionamento; aspetti progettuali di danni strutturali allo scafo; difetti nelle risorse e nelle attrezzature; uso inappropriato delle risorse e delle attrezzature; livello di abilità dei relativi operatori e loro utilizzo; fattori fisiologici (come la fatica, lo stress, l'alcool, droghe illegali, prescrizione di medicinali); il motivo per cui le protezioni in loco si sono rivelate inadeguate o hanno fallito; il ruolo dei programmi di sicurezza; problemi relativi all'efficacia dei regolamenti e delle istruzioni; problemi connessi al *management*; e problemi di comunicazione.

maggior parte dei casi, nell'ambito della colpa grave, in considerazione del fatto che il comportamento tenuto è qualificabile come negligenza o imperizia rispetto a una norma qualificata e conosciuta (o, quanto meno, conoscibile) da parte del soggetto agente.

#### 6. Le inchieste aeronautiche e la necessità di adottare un *Safety Management System*.

Per quanto attiene alla tutela della sicurezza nel settore aeronautico, assume una grande rilevanza il ruolo dell'ENAC, che consiste nel determinare regole che garantiscano la sicurezza del vettore, dell'aeroporto e di ogni elemento umano, a partire dal personale operante nel settore, per comprendere il passeggero. Nell'ambito di tali attività rientrano anche quelle relative alla certificazione, controllo e verifica, attività necessariamente precedute dall'individuazione dei rischi potenziali.

Come già evidenziato, i tre elementi cardine del sistema sono l'uomo, la macchina e l'ambiente e da questi elementi scaturiscono anche i fattori di rischio, con diverse intensità e modalità di manifestazione. L'uomo non deve essere inteso esclusivamente nella sua funzione di pilota, ma anche come soggetto che partecipa ai processi di regolazione, progettazione, costruzione, manutenzione ed impiego. La macchina (in questo caso l'aeromobile) è un elemento a se stante, posto in costante relazione con l'uomo, che è il soggetto preposto al suo utilizzo, pertanto nell'attività di volo confluiscono le attività di navigabilità o di aeronavigabilità (ossia la condizione in base alla quale il vettore garantisce il rispetto degli *standard* minimi di sicurezza). Il mezzo è, altresì, indissolubilmente legato al fattore umano, poiché dipende sempre dai soggetti che sono preposti alle attività di progettazione, costruzione, gestione e controllo dello stesso. Il terzo anello è l'ambiente, che è esterno all'uomo e alla macchina e incide sulle condizioni del soggetto agente, nonché su quelle del mezzo. Si ritiene che l'aeroporto, con le sue caratteristiche fisiche, le sue infrastrutture, i suoi specifici requisiti di progettazione e gestione, e i suoi apparati tecnologici di assistenza al volo costituisca un'area di intersezione di tutte e tre le componenti, mentre oltre tale spazio delimitato si espande lo spazio aereo, in cui è necessario tracciare le rotte e regolare i flussi di traffico mediante un'attenta pianificazione.

Uomo, macchina e ambiente sono, pertanto, in stretta connessione, così come i rischi potenziali che derivano dagli stessi, risulta, pertanto, necessario instaurare un'attività di regolazione congiunta, mediante un approccio metodologico in cui il ragionamento per settori separati venga sostituito da un approccio unitario comune, nella consapevolezza che, per quanto già accennato con riferimento alla tematica dell'errore, nella catena di sicurezza l'uomo è senz'altro l'elemento fondamentale, ma anche il più vulnerabile e incontrollabile.

In questa cultura della prevenzione rientra anche l'adozione di un *Safety Management System*, prevista in tutte le organizzazioni dell'aviazione civile, esigenza a fronte della quale l'ENAC ha tracciato le linee guida di un sistema organico di gestione della sicurezza, che dovrà coinvolgere ogni elemento umano in un processo di responsabilizzazione e «*proattività*» <sup>(1102)</sup>.

---

<sup>(1102)</sup> Cfr. *Il Safety Management System (SMS) Linee guida e strategia* (edizione 26 settembre 2005), in [www.enac.gov.it](http://www.enac.gov.it). A tale riguardo cfr. Giornata di approfondimento giuridico *Safety Management System: fondamento giuridico e realtà operativa*, 23 novembre 2007, Aeroporto FVG – Ronchi dei Legionari.



La sicurezza dell'aeromobile è presidiata dalla tecnologia e dai sistemi di automatismo. Ogni fase progettuale e costruttiva (così come ogni organizzazione di produzione e manutenzione) viene sottoposta a un rigoroso processo di certificazione, infatti la progettazione deve garantire la conformità a requisiti e *standard* internazionali che tengono conto soprattutto delle esigenze connesse alla *safety*. Ogni aeromobile deve, inoltre, conformarsi perfettamente al suo «*tipo omologato*», certificato da un *team* internazionale di ingegneri e piloti, e, nello specifico, la manutenzione viene pianificata in base a programmi di verifica effettuati su ogni componente.

Ai fini della sicurezza, tuttavia, non è sufficiente la mera certificazione, ma si rende necessaria una continua attività di vigilanza rivolta all'utilizzo del messo, infatti le organizzazioni, il personale e le interazioni tra i soggetti debbono essere mantenute nel corso dell'operatività.

Lo stesso tipo di procedimento adottato per l'uomo e per la macchina si applica anche all'ambiente e alle attività di certificazione degli aeroporti e del traffico aereo <sup>(1103)</sup>, da cui deriva la necessità di svolgere costanti azioni di vigilanza e di controllo. L'ENAC ha il compito di regolare la progettazione, la realizzazione, l'adeguamento e la gestione degli aeroporti aperti al traffico commerciale ed è anche preposta alla certificazione degli scali. Risulta, inoltre, preposta al controllo della rispondenza ai requisiti infrastrutturali e della corretta funzionalità degli impianti, accertando che gli aeroporti siano gestiti in sicurezza al fine di promuovere con ogni mezzo la tutela della *safety*.

Un ruolo rilevante nell'ambito dell'azione di miglioramento complessivo del sistema aeroportuale è data anche dalle scelte imprenditoriali che determinano investimenti finalizzati alla realizzazione di opere di ammodernamento e l'installazione di nuove tecnologie, infatti i gestori non possono più limitarsi a garantire correttezza amministrativa e solidità economica, ma sono tenuti, in primo luogo, a perseguire un alto livello di tutela della sicurezza.

L'analisi dei rischi potenziali si basa necessariamente su un insieme di regole, la cui applicazione viene verificata mediante le strutture di cui le autorità dell'aviazione civile nazionale si sono dotate. Tali regole garantiscono non solo il funzionamento e la performance del sistema, ma tutelano anche i diritti del passeggero, iniziando dalla sua sicurezza, pertanto il conferimento di adeguata tutela della *safety* risulta essere l'obiettivo prioritario delle attività dell'ENAC.

Il trasporto aereo è un sistema complesso e in continua evoluzione, basato su processi da considerare congiuntamente, per cui la qualità del sistema viene commisurata sull'efficienza dell'insieme e le sue criticità trovano essenzialmente la loro origine nelle complesse dinamiche di interazione tra le varie componenti del sistema.

Per ogni evento o ambito di attività risulta, pertanto, necessario svolgere una precisa analisi causa/effetto, utilizzando strumenti statistici di valutazione del rischio (*Risk Assessment*). Alla base metodologica vi è il *safety reporting*, ossia la raccolta di dati su incidenti ed inconvenienti, che costituisce un prezioso strumento di conoscenza e di

---

<sup>(1103)</sup> Riferendosi, più in particolare, ai fornitori di servizi di navigazione aerea.

circolazione delle informazioni e, se valorizzato nel suo utilizzo, può contribuire in modo determinante al raggiungimento degli obiettivi in materia di sicurezza.

Lo scopo del *Risk Assessment* è quello di effettuare la concreta commisurazione del rapporto tra le risorse disponibili e i compiti da svolgere, sempre in relazione al numero dei dati critici, esaminando le risultanze in base a tutti gli elementi del sistema, partendo dalle tre componenti fondamentali, uomo, macchina e ambiente, fino alla verifica in merito alla corretta applicazione delle disposizioni di settore, con riferimento a tutti gli elementi afferenti all'attività, ossia gli enti di regolazione, gli operatori, le infrastrutture e i servizi di controllo del traffico aereo.

La sicurezza dipende dai fattori organizzativi ma anche dalla specifica formazione e l'informazione, nonché dall'approccio adottato con riferimento alla tutela della sicurezza, che negli ultimi decenni si è radicalmente evoluto, in parallelo al concetto di qualità e di sicurezza.

#### 7. L'inchiesta tecnica come necessario strumento di prevenzione.

Come già anticipato, la prevenzione dei disastri viene realizzata anche mediante l'investigazione, attività che ha sviluppato negli anni, analogamente ad altri aspetti dell'aviazione, delle procedure standardizzate al fine di facilitarne lo svolgimento.

L'ICAO ha prodotto norme e materiale guida per la conduzione dell'investigazione, per la compilazione del rapporto preliminare dell'evento e per la redazione della relazione finale sull'intero processo dell'investigazione e gli Stati, tramite enti indipendenti (*Accident Investigation Boards*), provvedono all'organizzazione di *teams* al fine di espletare la funzione investigativa.

L'attività d'investigazione inizia sul luogo dell'incidente dove la conservazione del relitto e delle tracce d'impatto al suolo è fondamentale per stabilire i fatti.

La determinazione dei fatti costituisce la prima fase dell'investigazione in cui viene scrupolosamente registrato tutto ciò che riguarda il velivolo, i piloti, le condizioni ambientali; si trascrivono le testimonianze; vengono raccolti dati riguardanti la storia del velivolo e dei piloti; vengono compiuti *test* di laboratorio di parti del velivolo che sono sospettate di essere state fattori causali nell'evento; vengono consultati esperti in settori specifici; vengono sviluppate le registrazioni dei dati di volo, delle comunicazioni interne alla cabina di pilotaggio e con il controllo del traffico aereo, delle tracce *radar*, ecc. L'obiettivo di questa fase d'investigazione è quello di ricostruire oggettivamente che cosa è successo, pertanto le informazioni da ottenere possono essere descritte in termini deterministici.

Tuttavia, come già evidenziato (<sup>1104</sup>), nel nostro ordinamento l'attività di prevenzione viene a trovare una forte interferenza ad opera dell'azione penale, che determina essenzialmente tre conseguenze negative: l'inibizione dell'attività di prevenzione, il suo rallentamento e lo svilimento della stessa, fattori che hanno determinato l'evoluzione normativa culminata con l'emanazione, per quanto attiene al settore aeronautico, del reg. (UE) n. 996/2010.

---

(<sup>1104</sup>) A tale proposito si veda quanto già esposto al capitolo III.

Infatti nel caso in cui nell'evento-incidente di volo venga identificata una fattispecie penalmente rilevante, l'inchiesta tecnica e quella giudiziaria si verrebbero a sviluppare con riferimento a un comune sostrato fattuale, nell'esigenza di accertare le cause dell'incidente mediante l'esame e l'analisi approfondita degli stessi reperti (relitto, *flight data recorder*, registrazione delle comunicazioni TBT, ecc.), ma con finalità e obiettivi nettamente diversi, tali da renderle, al tempo stesso, autonome e differenti nelle metodologie, negli approcci e nelle tempistiche.

L'inchiesta giudiziaria, infatti, attraverso l'accertamento delle cause dell'incidente, ha come scopo esclusivo quello di identificare eventuali responsabilità personali e, nel caso, di procedere all'irrogazione della sanzione penale quale strumento punitivo idoneo a ripristinare l'ordinamento giuridico violato dalla condotta illecita del soggetto attivo del reato.

La delicatezza dell'attività giudiziaria deriva dalla potenziale limitazione del diritto fondamentale della libertà personale, che determina il fatto che tale attività debba essere incentrata esclusivamente sugli elementi ritenuti giuridicamente rilevanti ai fini dell'accertamento delle eventuali responsabilità. Quanto esposto determina, altresì, la necessità di rispettare rigidi formalismi procedurali, quali irrinunciabili strumenti di garanzia per i soggetti coinvolti, che richiedono necessariamente tempi più lunghi per il loro svolgimento.

L'inchiesta tecnica è volta anch'essa ad accertare le cause dell'incidente, quelle più evidenti (*active failures*) e quelle più profonde (*latent failures*), essendo, così, preposta a identificare quali siano stati i fattori determinanti l'evento, con lo specifico ed esclusivo scopo della prevenzione.

L'attività dell'inchiesta tecnica analizza un evento avvenuto nel passato mediante l'attento esame della situazione fattuale antecedente rispetto al verificarsi dell'evento, con la finalità di attualizzare l'indagine inerente all'evento dannoso mediante la ricostruzione della dinamica dello stesso. Tale attività è diretta al futuro nell'integrazione dello scopo della prevenzione di futuri eventi analoghi, che costituisce l'essenza stessa della sicurezza del volo.

Le due inchieste, pertanto, sebbene abbiano finalità, metodologie e tempistiche differenti, hanno un sostrato comune costituito dall'accertamento delle cause dell'incidente soprattutto attraverso l'esame e l'analisi approfondita degli stessi reperti. Può, pertanto, accadere che, al verificarsi di un incidente di volo, i reperti in questione, essenziali anche per la conduzione dell'indagine tecnica da parte dell'organismo tecnico, possano essere oggetto di sequestro disposto dall'autorità giudiziaria al fine dell'espletamento della propria attività di indagine. Tale circostanza potrebbe limitare notevolmente l'attività degli investigatori aeronautici e, conseguentemente, vanificare le esigenze di prevenzione e di sicurezza, che richiedono un'azione il più possibile celere e tempestiva.

Nel caso in cui il pubblico ministero titolare dell'inchiesta giudiziaria, non assuma un atteggiamento collaborativi nei confronti degli investigatori aeronautici, risulterebbero per questi impossibili o difficoltosi l'effettuazione del sopralluogo del sito e dei primi importantissimi rilevamenti sul campo, il recupero dei reperti del relitto, o l'effettuazione delle analisi tecniche sugli stessi.

L'ordinamento giuridico antecedente all'entrata in vigore del reg. (UE) n. 996/2010, pur riconoscendo le finalità pubblicistiche della prevenzione degli incidenti e della sicurezza del volo, quali strumenti di tutela della vita umana (del personale navigante e della collettività), e la rilevanza dell'attività di investigazione tecnica quale espressione della potestà di tutela della pubblica amministrazione per il raggiungimento degli obiettivi di buona amministrazione, ha riconosciuto, nei fatti, una «*posizione preminente*» all'attività della magistratura, e dunque alle esigenze di giustizia.

Il legislatore, pur nella consapevolezza di tale profilo di criticità, nel d. lg. 66/1999 si è limitato a prevedere una generica «*collaborazione*» con la magistratura, non venendo, così, a cogliere l'occasione di fare chiarezza giuridica in un settore così delicato come quello oggetto della presente trattazione <sup>(1105)</sup>.

Tale problematica risulta, tuttavia, essere stata risolta dal reg. (UE) n. 996/2010 <sup>(1106)</sup>, che ha proposto una soluzione diretta a conferire all'inchiesta di sicurezza un'adeguata effettività al fine di valorizzarne la finalità preventiva <sup>(1107)</sup>.

Come già affermato, la sicurezza del volo è dotata di quattro fondamentali strumenti diretti alla sua salvaguardia: la produzione di norme dirette, lo svolgimento dell'attività ispettiva, il monitoraggio costante e le inchieste tecniche <sup>(1108)</sup>.

Considerato che alla base di un'efficace prevenzione vi sono necessariamente la velocità e la tempestività della stessa, risulta evidente l'esigenza di ovviare soprattutto al fatto che, in caso di coincidenza di inchiesta aeronautica ed inchiesta penale, l'inquirente tecnico sia costretto ad attendere i tempi dell'inchiesta e al fatto che la sua attività sia potenzialmente condizionata e ritardata dal segreto dell'indagine preliminare, da cui deriva la necessità di cambiare l'impostazione che basa la tutela della pubblica incolumità sulla punizione, conferendo la giusta rilevanza e preponderanza all'attività di prevenzione attraverso la formazione di una cultura della prevenzione nei magistrati <sup>(1109)</sup>.

La seconda fase dell'investigazione tecnica è la più complessa ed è diretta a individuare le spiegazioni possibili o delle teorie basate su risultanze tecniche in merito alla causa dell'evento e sulla probabile concatenazione di eventi minori che hanno portato all'evento accidentale. La connotazione di questa fase del processo investigativo pone, quindi, l'accento sul fattore determinante l'incidente, nonché sulle modalità del suo verificarsi e le conclusioni dell'analisi vengono espresse in termini probabilistici specialmente quando si tratta di fattori umani.

---

<sup>(1105)</sup> Cfr. M. RINALDI, *Attività di investigazione ed inchiesta giudiziaria a seguito di incidente di volo*, in *Sicurezza del volo* n. 252/2005, 30-33.

<sup>(1106)</sup> Cfr. nello specifico gli artt. 11, 12, 13 e 14 del regolamento e quanto esposto al capitolo IV, sezione II.

<sup>(1107)</sup> Per la cui analisi si rimanda a quanto esposto nel capitolo che precede, sezione II.

<sup>(1108)</sup> Proprio questi ultimi due strumenti risentono maggiormente dell'interferenza dell'autorità giurisdizionale.

<sup>(1109)</sup> Così B. FRANCHI, A. FOJADELLI, A. ANTONINI in CONVEGNO *L'errore umano nelle attività aeronautiche: oltre la cultura della colpa*, 30 novembre – 1 dicembre 2007 Sala Tomadini, Via Tomadini 30/A, Udine. Cfr. A. FOJADELLI, *Sistemi di segnalazione degli eventi aeronautici e tutela delle fonti di informazione*; C. GRAVINA, *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*; G. GARUTI, *I diritti della difesa nell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno e in quello internazionale*, cit.

### 8. Il passaggio dagli *Human Factors* ai *Policy Factors* e l'«*Accident Prevention Loop*».

Risulta, ora, necessario individuare quali condizioni predispongono al rischio, ovvero conducono all'esposizione al pericolo.

Dopo la prima Conferenza IATA (*International Air Transport Association*) tenutasi a Istanbul nel 1975, che pose l'accento sugli *Human Factors* come causa degli incidenti, un'altra Conferenza IATA tenutasi a Montreal nel 1993, trattando ancora lo stesso argomento, mise in evidenza i risultati e gli studi degli incidenti avvenuti in tutti gli anni trascorsi ed individuò le cause alla radice (*root causes*) degli eventi nei cosiddetti *policy factors* (fattori organizzativi). Gli incidenti gravi hanno costituito una fonte importante per lo studio delle dinamiche relative ai fattori causali e, conseguentemente, per la prevenzione.

Alcuni anni dopo l'inizio della *Deregulation* negli Stati Uniti, nel 1985, il *Bureau of Accident Investigation* del NTSB (<sup>1110</sup>) produsse uno studio diretto a individuare i precursori dei fattori umani identificabili negli eventi accidentali.

Le condizioni create dal contesto organizzativo, dalle disposizioni, dall'ambito economico possono favorire comportamenti inadeguati da parte di coloro che operano in prima linea (piloti, controllori ATC, tecnici di manutenzione), da cui si genera la fattispecie dei fattori umani. Un fattore organizzativo può diventare una componente intrinseca del meccanismo causale nel caso in cui livelli decisionali delle imprese preposte alla costruzione del mezzo, le compagnie di trasporto, le organizzazioni professionali, gli enti di regolamentazione e di gestione di strutture aeronautiche favoriscono l'incidente non tenendo in considerazione le risultanze emerse da incidenti predittivi e disastri simili avvenuti in passato.

La Conferenza di Montreal ebbe come argomento ricorrente le strategie di abbattimento della c.d. «*barriera di un disastro ogni milione di voli*», rapporto il quale indica che, per ogni milione di voli, avviene un incidente grave o disastro (*accident*); proporzione sulla quale si è attestato il trasporto aereo negli ultimi anni (<sup>1111</sup>). Con riferimento a tale aspetto emerse come gli sforzi tecnologici degli ultimi anni, con particolare riferimento all'automazione delle cabine di pilotaggio, siano stati integralmente

---

(<sup>1110</sup>) Lo studio fu promosso da G. BRUGGINK, vicedirettore *Bureau of Accident Investigation* e si incentrò principalmente su 23 incidenti analizzati dal NTSB dal 1972 al 1983. Gli Stati Uniti d'America nel 1940 hanno istituito il CAB (*Civil Aviation Board*), per proseguire con la riforma introdotta nel 1958 mediante il *Federal Aviation Act* (che lasciò comunque al CAB le inchieste sui sinistri aerei) e pervenire all'istituzione (mediante il *Department of Transportation Act* del 1966) del *National Transportation Safety Board* (NTSB), nel quale, pur con possibilità di delega alla FAA (*Federal Aviation Administration*) è stata concentrata per la maggior parte la competenza in tema di sicurezza di volo. Il sorgere di divergenze tra funzionari di nomina governativa non dotati di specifica competenza in materia ed il personale tecnico (divergenze tali da incidere negativamente sulla funzionalità del NTSB) portò la necessità di rendere del tutto autonome le commissioni d'inchiesta. Ciò fu ottenuto mediante l'*Independent Safety Board Act* del 1974, a seguito del quale fu istituito nel 1976 un apposito organo cui sono oggi delegate le inchieste sui sinistri aeronautici: il *Bureau of Accident Investigation*. Al *Bureau of Accident Investigation*, che opera in stretto coordinamento con altri uffici tecnici del NTSB, spetta la conduzione dell'inchiesta e la redazione della relazione finale da sottoporre al *Board*. Specifiche norme succedutesi nel corso degli anni ne garantiscono l'indipendenza e l'imparzialità nonché la pubblicità, seppur parziale, delle inchieste. Nei procedimenti innanzi al NTSB è inoltre gratuito il contraddittorio ed il diritto alla difesa delle parti coinvolte.

(<sup>1111</sup>) Il minimo statistico di un disastro su un milione di voli, raggiunto negli anni '80 e mantenuto negli anni '90, è il confine della c.d. *Murphy's zone* ad indicare che tali livelli di accidentalità farebbero credere alla casualità ineluttabile degli eventi.



dedicati all'abbattimento dei costi, quali l'addestramento e la manutenzione, piuttosto che a uno sfondamento della barriera «*uno su un milione*», la quale risulta essere stata considerata, per il momento, un limite fisiologico difficilmente superabile, in considerazione del correlato profilo dei costi.

Sempre in tale occasione è stato riconosciuto il ruolo dei «*policy factors*», fattori di carattere organizzativo, quali elementi causale degli eventi della *Murphy's zone*, in quanto origine dei difetti latenti, ossia delle aree di inadeguatezza disseminate nel sistema (<sup>1112</sup>).

Con riferimento a tali aspetti gli studi condotti (<sup>1113</sup>) hanno evidenziato come i disastri afferenti agli aeromobili di nuova costruzione sono «*il risultato di errori collettivi piuttosto che di errori individuali e l'attacco di queste falle organizzative*», evidenziando come il tentativo di superare tale profilo di criticità possa essere considerato come «*l'ultima grande frontiera in aviazione*».

La corrispondenza tra *policy factors* e *latent failures* è legittimata dall'analisi degli eventi avvenuti nei sistemi ad elevata e complessa tecnologia, definiti come *organizational accidents* (disastri dovuti all'organizzazione) (<sup>1114</sup>), in cui è possibile riscontrare come i collassi catastrofici (*breakdowns*) che a volta accadono in questi sistemi non sono dovuti solo all'errore isolato o alla singola avaria, ma sono determinati dall'accumularsi di carenze negli ambiti organizzative e manageriali, che manifestano i loro effetti a fronte di un adeguato lasso temporale. L'influenza del processo organizzativo sull'efficienza delle barriere difensive determina la probabilità dell'evento divenendo, così, la causa determinante (*root cause*).

Nel documento ICAO *Human Factor Digest n. 7* le prime barriere difensive vengono individuate in particolari elementi dell'organizzazione. I primi elementi sono le decisioni manageriali, in cui proliferano i *policy factors*, le scelte strategiche del sistema e quelle proprie di ogni settore operativo. Le barriere successive sono sempre più vicine alla *front line*, ossia all'ambiente in cui devono essere svolti i compiti e concretizzati gli obiettivi. Le ultime barriere sono le difese vere e proprie tipiche di un sistema aeronautico, ossia quelle realizzate per evitare danni prevedibili, barriere previste da disposizioni standardizzate. La funzione di tali dispositivi difensivi può essere vanificata dalle falle attive (*active failures*) e condizioni latenti (*latent failures*), che determinano la condizione per il manifestarsi degli eventi accidentali.

I punti deboli di queste barriere sono proprio gli *human factors* ma, come anticipato, questi costituiscono diretta conseguenza della proliferazione dei fattori organizzativi.

L'investigazione ha da tempo messo in luce che esiste una sequenza logica nel tempo costituita dal concatenarsi di tanti piccoli eventi, errori, distrazioni ed avarie, che, se non viene interrotta, provoca il disastro.

Vi sono vari livelli di intervento di prevenzione: l'eliminazione del rischio, l'adozione di specifiche caratteristiche di sicurezza, la predisposizione di dispositivi di avviso, l'utilizzo delle salvaguardie procedurali.

---

(<sup>1112</sup>) Cfr. J. REASON, *Human error*, cit.

(<sup>1113</sup>) Cfr. D. BEATY, in *Flight Deck 1995* (la rivista interna di sicurezza del volo della British Airways).

(<sup>1114</sup>) A tale proposito si rimanda a quanto già esposto nel presente capitolo, J. REASON, *Human error*, cit.

L'eliminazione del rischio, fase che solitamente è il risultato di raccomandazioni di immediata esecuzione che vengono emesse dall'ente d'investigazione prima della stesura del *final report*, risultando, così, immediatamente connesso al processo dell'investigazione di un incidente, è un provvedimento orientato ad interventi definitivi sull'ambiente di volo.

L'adozione di specifiche misure di sicurezza è un provvedimento che, se preso a livello di progetto e produzione (a fronte dell'esperienza maturata in occasione di precedenti incidenti), è dotato di notevole efficacia.

Un altro tipo di misura di prevenzione incentrata sulla macchina è costituito dall'utilizzo di dispositivi di avviso <sup>(1115)</sup>, che si collegano strettamente alle procedure operative, ma, pur essendo costituiti da interventi sulla macchina, aprono una serie di problemi di interfaccia con l'uomo.

Restano comunque degli aspetti non risolti che hanno già provocato delle situazioni di pericolo (*hazard*), che spesso dipendono dall'assenza di una esauriente definizione dei provvedimenti del quarto tipo, ossia le salvaguardie procedurali, incentrate sull'uomo che, in certe condizioni, può diventare un elemento debole nella catena degli eventi. Un gran numero di misure di prevenzione è riconducibile a tale fattispecie <sup>(1116)</sup> e, ovviamente, include tutti gli operatori di prima linea, che vanno, dai piloti al personale di manutenzione, dagli addetti alla preparazione dei voli al personale tecnico di supporto alle operazioni al personale di scalo addetto al carico e al rifornimento.

Pur nella consapevolezza dell'opportunità che le misure di prevenzione abbiano una fisionomia prevalente delle due prime tipologie, accade che i dispositivi di avviso e salvaguardie procedurali siano i canali preferenziali della prevenzione, a fronte delle considerazioni di sostenibilità della spesa e relative alla rapidità di intervento, sebbene risulti davvero arduo identificare una separazione netta tra le varie fasi (o criteri) in cui sono state suddivise le misure di prevenzione.

Venendo, ora, alla distinzione tra la gravità e la frequenza degli eventi nella generazione degli incidenti e la distinzione tra le varie fasi del processo investigativo, si nota come abbiano la funzione di stabilire uno *standard* di comunicazione tra gli addetti del settore e, al tempo stesso, agevolino la comprensione della gestione della sicurezza dei sistemi.

L'adozione delle misure di prevenzione, il verificarsi dell'incidente e l'attività di investigazione posta in essere dopo l'accadimento dell'evento sfavorevole sono tre strutture sequenziali che, poste a loro volta in sequenza reciproca, formano una configurazione definita anello sequenziale di prevenzione incidenti, «*Acciden Prevention Loop*» <sup>(1117)</sup>.

Il disastro è l'evento più grave che si manifesta nella dinamica di generazione di incidente e ad esso fa seguito l'investigazione, che si sviluppa in diversi momenti per concludersi con le raccomandazioni di prevenzione. Nel caso in cui l'attività di

---

<sup>(1115)</sup> *Stall warning* (avvisatore di stallo) e *stick shaker* e tutti i vari suoni presenti nella cabina di pilotaggio di un aereo di linea sono un esempio di tali dispositivi previsti in fase di costruzione.

<sup>(1116)</sup> Procedure operative, liste di controllo, programmi di addestramento, selezione del personale, attività formative, campagne motivazionali, ecc.

<sup>(1117)</sup> Così A. E. DIEHL, *Human performance aspects of aircraft accidents*, in R. S. JENSEN, *Aviation psychology*, Brookfield, VT: Gower Technical, 1989, 378 – 403.

prevenzione, pur effettuata coerentemente, non sia efficace, il sistema può ritrovarsi all'inizio del *loop* in condizioni immutate in considerazione del fatto che le cause del disastro non vengono eliminate e continuano a essere presenti nel sistema.

L'*Accident Prevention Loop* consente di individuare tre funzioni fondamentali, ovvero le funzioni svolte nel sistema dagli operatori di *front line*, dagli enti di sicurezza volo e dal *management* con le relative responsabilità.

Il rapporto tra il processo investigativo e il processo che determina il verificarsi degli incidenti è costituito in questo modello da un circolo virtuoso, che, attraverso i mezzi di diagnosi precoce, permette di ostacolare la sequenza degenerativa.

I collegamenti tra funzione operativa e funzione investigativa sono bidirezionali, per rappresentare uno scambio reciproco di dati, piuttosto che la sola funzione di osservazione e di analisi, come nel caso dei programmi di *Safety report* e dei programmi di analisi tramite *Flight Data Recorder*.

Gli interventi di prevenzione che è possibile effettuare in funzione di efficaci programmi di segnalazione comportano la riduzione del numero di possibili eventi di maggior gravità e la riduzione della probabilità che avvenga l'*accident*.

I risultati dell'investigazione degli incidenti o dell'analisi delle operazioni di volo si concretizzano in documenti, banche dati e altri elementi oggettivi, che debbono essere tradotti in raccomandazioni e linee-guida per lo svolgimento di un'adeguata opera di prevenzione.

Nell'ambito aeronautico è necessario tenere presente come, sebbene come in tutte le attività di natura imprenditoriale la realizzazione degli scopi economici assuma una rilevanza fondamentale, l'obiettivo sicurezza del volo sia la base per costruire qualsiasi progetto di sviluppo. Pertanto, in considerazione del fatto che la sicurezza del volo richiede l'impiego di notevoli risorse, risulta necessario determinare la coincidenza tra la funzione di prevenzione con la funzione di gestione al più alto livello del sistema (<sup>1118</sup>).

---

(<sup>1118</sup>) Con riferimento a tale aspetto, nell'ordinamento interno il ruolo svolto dall'ENAC assume una grande rilevanza, in particolare con riferimento all'attività di verifica in merito alla rispondenza delle attività svolte dalle compagnie estere alle autorizzazioni rilasciate. Sui velivoli in partenza o in arrivo nei nostri aeroporti vengono inoltre effettuate ispezioni di rampa a campione nell'ambito del programma SAFA (*Safety Assesment of Foreign Aircraft*), i cui risultati sono alla base della compilazione della *Black List*, ovvero dell'elenco dei vettori aerei soggetti a divieto operativo nell'Unione europea. La responsabilità sull'idoneità tecnica e operativa dei vettori aerei, nonché della sorveglianza sul rispetto degli *standard* di sicurezza ricade sullo Stato di appartenenza dell'operatore, infatti, ai sensi della Convenzione di Chicago, spetta a quest'ultimo assicurare il rispetto degli *standard* e delle pratiche raccomandate per la sicurezza del volo. Sempre in base alla Convenzione di Chicago, i Paesi interessati dall'attività di operatori stranieri hanno, comunque, la facoltà di effettuare ispezioni presso i loro scali nazionali. L'Unione europea ha deciso di strutturare con una specifica direttiva quest'attività di sorveglianza, rendendo obbligatoria per gli Stati membri l'adesione al Programma SAFA. La gestione di questo tipo di programma (emanazione, procedure, raccolta e analisi dati, ecc.) è stata affidata dal primo gennaio 2007 all'EASA, come previsto dal reg. (CE) n. 768/2006 diretto ad assicurare una migliore copertura giuridica degli interventi restrittivi derivanti dalle ispezioni. Il Programma SAFA prevede ispezioni di rampa (a campione o secondo un programma stabilito) sugli aeromobili di operatori esteri, presso gli scali di transito. Il suo obiettivo è verificare le condizioni evidenti di sicurezza degli aeromobili, e il possesso da parte degli operatori e dei relativi equipaggi delle certificazioni, delle licenze e delle abilitazioni richieste per poter effettuare i servizi di trasporto aereo. Le ispezioni si svolgono nel breve tempo di transito dell'aeromobile sullo scalo; non si ha quindi la possibilità di verificare le condizioni delle strutture interne e degli impianti, il loro funzionamento, la rispondenza delle attività di manutenzione ai programmi stabiliti da costruttori e dall'autorità di sorveglianza estero. Nonostante

Il raccordo della funzione investigativa con l'ambito gestionale risulta, pertanto, di estrema importanza e ciò determina la necessità di collocare tale attività ad un alto livello di autorità, pur attribuendole carattere di consulenza, con potere limitato alle raccomandazioni.

Un altro strumento di grande rilevanza per la realizzazione di un circolo virtuoso è dato dallo sviluppo dei programmi di segnalazione e di sicurezza poiché attribuiscono ai soggetti preposti allo svolgimento dell'attività ispettiva dei mezzi per il corretto espletamento della funzione di controllo quali: formazione al fine di consentire la conoscenza delle dinamiche dell'errore nell'elemento umano di *front line*; formazione e addestramento a criteri di riconoscimento delle cause ambientali, procedurali e di interfaccia con i vari elementi del sistema che conducono all'errore; procedure dirette a trasmettere quanto rilevato all'ente sicurezza volo (funzione investigativa che studia e confronta con precedenti conosciuti) e al capo pilota (funzione gestionale locale che deve attuare gli interventi correttivi).

In tal modo si è ritenuto che il sistema possa essere valutato mediante lo svolgimento dell'attività di *audit* e con l'adozione delle tecniche di *error management*, determinando, così, un passaggio dall'approccio reattivo (basato dall'apprensione dagli eventi) a quello proattivo, traendo dall'errore legato al fattore umano un'opportunità di miglioramento per l'intero sistema.

#### 9. Gli incidenti come proprietà di alcuni sistemi organizzativi.

Gli incidenti verificatisi nel settore ferroviario hanno determinato una nuova attenzione riferita alle condizioni di sicurezza del sistema del trasporto ferroviario e, nello specifico, diretta all'analisi dei dispositivi di sicurezza utilizzati e alle tipologie di errore umano riscontrabili (<sup>1119</sup>).

Risulta, pertanto, opportuno analizzare gli elementi di criticità del modello organizzativo al fine di intervenire in modo migliorativo sulle condizioni di sicurezza, senza identificare come fine prioritario dell'attività svolta l'individuazione dell'errore umano. L'evento incidente è prevedibile all'interno di organizzazioni dotate di sistemi di

---

questi limiti, le attività di programma SAFA hanno comunque un notevole effetto dissuasivo e contribuiscono a diminuire i fattori di rischio. La verifica ispettiva fa riferimento agli *standard* stabiliti dagli Annessi ICAO. Le inadempienze danno luogo a rilievi che vengono classificati in funzione dell'impatto potenziale sulla sicurezza del volo e registrati in un rapporto. L'autorità aeronautica locale può chiedere la rettifica degli inconvenienti riscontrati prima della partenza dell'aeromobile; nei casi più gravi è previsto il diniego a ulteriori operazioni di volo dell'aeromobile o l'avvio di procedure per vietare successivi ingressi dell'operatore nel territorio dello Stato che ha effettuato l'ispezione. In quest'ultima eventualità, l'operatore oggetto del provvedimento restrittivo verrà inserito nella *Black List* gestita a livello comunitario e automaticamente bandito dallo spazio aereo europeo. In Italia è prevista una programmazione delle ispezioni, gestita da un coordinamento nazionale secondo priorità stabilite sulla base di diversi parametri (risultati di precedenti ispezioni sul nostro territorio, analisi delle verifiche condotte a livello europeo, indicazioni fornite dall'EASA). I dati forniti dalle autorità nazionali sono verificabili in tempo reale nella banca dati EASA, disponibile in modalità riservata a mezzo *internet*. L'ENAC presiede con un suo dirigente il comitato internazionale che gestisce il programma SAFA, su mandato dell'ECAC.

(<sup>1119</sup>) Si provvede, di seguito, a riprendere alcune considerazioni svolte da M. CATINO, *Incidenti organizzativi nel trasporto ferroviario*, in *Ricerche di ergonomia*, I, 2005, 36–51, alla cui approfondita analisi si rinvia.

«*error management*», in grado di rilevare le situazioni di criticità al fine di adottare misure migliorative. Oltretutto gli errori sono tanto più evitabili quanto in presenza di organizzazioni in grado di apprendere dagli eventi avversi o sfavorevoli e che si basano sulla tutela della sicurezza sviluppatasi nell'ambito della c.d. «*no blame culture*»<sup>(1120)</sup>.

Al fine di valutare se gli incidenti derivino dal tessuto organizzativo e risultino, pertanto, in qualche modo evitabili, o almeno circoscrivibili, ovvero costituiscano un'inevitabile proprietà di alcuni sistemi organizzativi (c.d. organizzazioni ad alto rischio), si provvede, di seguito, a riprendere l'analisi svolta con riferimento a una specifica situazione fattuale, che vede il verificarsi di tre incidenti della stessa natura, nello stesso luogo e con un'analoga dinamica, avvalendosi dell'approfondimento svolto da un autorevole esponente della scienza ergonomica<sup>(1121)</sup>.

Ci si riferisce, nello specifico, a tre incidenti avvenuti con una stessa tipologia di treno rispettivamente il 9 febbraio e il 13 ottobre 1999 e, infine, il 31 gennaio del 2000, di notte, sempre sulla stessa linea (la Pontremolese), nella stessa direzione (da Parma a La Spezia), nella stessa stazione (Berceto), in presenza dello stesso segnale, ossia quello di partenza disposto a rosso, non rispettato poiché avvistato troppo tardi. In considerazione della molteplicità dei caratteri che accomunano questi eventi risulta spontaneo interrogarsi sulla sussistenza, o meno, di una connessione tra gli stessi, tale determinare l'impossibilità di considerarli come eventi isolati.

Va, poi, ricordato che, sempre sulla stessa linea, non lontano dalla stazione di Berceto ma in direzione opposta (da La Spezia a Parma) il 3 giugno 2000 si verificò un incidente, che determinò lo scontro di due treni merci nella stazione di Sogliano (la stazione precedente a Berceto provenendo da Parma), in un tratto con binario unico e vicino al passaggio sulla linea con doppio binario, a causa del mancato rispetto del segnale rosso da parte del treno proveniente da Livorno<sup>(1122)</sup>. In considerazione del fatto che il caso di Solignano riprende la dinamica dei tre precedenti incidenti di Berceto, risulta possibile riprendere le osservazioni svolte in questo caso dai diversi soggetti coinvolte (azienda, sindacato ed esponenti del mondo politico) in quanto si tratta di considerazioni valide per tutti e quattro i casi.

La linea ferroviaria di interesse è caratterizzata dal passaggio da un tratto precedente, esterno alla Pontemolese, tecnologicamente più recente, con doppio binario e il sistema ATC (*Automatic Train Control*) che blocca automaticamente il treno in caso di segnale rosso, a una situazione di binario unico, ma con passaggio a binario doppio per un breve tratto tra Solignano Berceto.

In entrambi gli incidenti (Solignano e Berceto), le argomentazioni sostenute dai vari soggetti agenti nell'ambito interessato possono essere sinteticamente ricordate nei termini che seguono: il sindacato, macchinisti e operatori identificarono la causa dell'incidente nei turni massacranti, carenza di personale (anche a causa di riduzioni del personale),

---

<sup>(1120)</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, al disastro ferroviario di Crevalcore (Bologna) verificatosi nel gennaio 2005.

<sup>(1121)</sup> Per l'analisi degli incidenti ci si riferisce a quanto riportato da M. CATINO, *Incidenti organizzativi nel trasporto ferroviario*, cit.

<sup>(1122)</sup> Evento che ha determinato il decesso di cinque macchinisti e il grave ferimento del sesto.



inadeguate condizioni tecnologiche della linea; l'azienda individuò la causa nell'errore umano dovuto a negligenza (inosservanza del segnale) <sup>(1123)</sup>.

In considerazione del fatto che tutti e tre gli incidenti verificatisi a Berceto sono degli SPAD (*Signal Passed at Danger*), ovvero dei segnali passati in situazioni di pericolo, l'eziologia dei tre casi risulta essere la medesima <sup>(1124)</sup>. Nello specifico i macchinisti, soggetti agenti, nelle dichiarazioni successive all'incidente, sostennero sempre come il segnale di protezione fosse di colore verde, come il precedente di avviso, ritenendo che lo stato del segnale di partenza fosse il medesimo. Tuttavia dagli esami dell'orologio registratore cronologico di eventi, nel rilevare la perfetta funzionalità dell'impianto, si verificò come il colore fosse giallo e non verde, pertanto il primo segnale di avviso era disposto a verde (come affermato dai macchinisti), il secondo segnale, di protezione, era disposto a giallo (al contrario di quanto sostenuto) e il terzo segnale, di partenza, era disposto a rosso (con congruo preavviso e non improvvisamente) <sup>(1125)</sup>.

Al fine di individuare i fattori che determinarono il reiterarsi di tre casi analoghi, fu avviata una prima indagine, da parte di una commissione interna all'azienda, volta ad evidenziare eventuali criticità causanti gli inconvenienti per promuovere azioni proattive nei confronti della sicurezza, le cui conclusioni sottolinearono come le condizioni della situazione impiantistica fossero idonee e come la correttezza procedurale da parte del DCO (è il dirigente di movimento che controlla la «viabilità» dei treni e la disposizione dei segnali su un determinato tratto di linea). Furono, pertanto, confermate le evidenze emerse dalle precedenti tre inchieste interne le quali allocarono le responsabilità al personale di condotta dei treni provenienti da Parma e diretti a La Spezia.

---

<sup>(1123)</sup> Il Ministero dei trasporti trasse da tale incidente la conclusione che, al fine di migliorare la sicurezza e ridurre l'incidentalità, si dovesse migliorare la tecnologia, confermando, altresì, la scelta della presenza del doppio macchinista come fattore di maggior sicurezza. Successivamente emersero anche alcune considerazioni in merito alle condizioni, ritenute pessime, della linea Pontremolese, che collega Parma con La Spezia e ha una lunghezza di 112 chilometri (tratta in questione è stata realizzata nel 1826).

<sup>(1124)</sup> Il segnale che è passato in condizioni di pericolo, disposto a rosso, è quello di partenza della stazione di Berceto, poiché il treno arriva con una velocità elevata e quando i macchinisti avvistano il segnale e iniziano a frenare è ormai troppo tardi per fermarsi in tempo prima del segnale di partenza, per cui l'arresto del treno avviene alcune centinaia di metri dopo il segnale rosso.

<sup>(1125)</sup> Per quanto attiene all'individuazione del fattore che ha determinato il danno, le relazioni dell'azienda per gli accertamenti seguenti a ogni SPAD appurarono esclusivamente responsabilità individuali. Nel primo e nel secondo caso di Berceto, si constatò che le condizioni della linea erano a norma e che non vi fu nessun problema tecnologico. Nel primo caso si affermò che si era manifestato un errore di percezione del macchinista nel vedere l'aspetto del segnale di protezione (disposto a giallo), il quale non dipese dalla visibilità del segnale, bensì dal basso livello di attenzione prestato nel rilevarne l'aspetto. Anche nel secondo caso si constatò la perfetta funzionalità dell'impianto di segnalamento e della tecnologia del treno e si ritenne che i macchinisti non avessero prestato sufficiente attenzione al rilevamento del segnale di protezione, probabilmente perché non provenivano da un tratto a doppio binario, per cui, in una condizione che richiedeva un minore grado di attenzione, si sarebbero distratti e non avrebbero visto il segnale di protezione. Tra l'altro, in questo secondo caso, il secondo macchinista, per sua stessa ammissione, stava compilando la documentazione di bordo e quindi, probabilmente, aveva il capo reclinato sul foglio di corsa. Fu condotta anche una verifica dell'azienda sulla visibilità dei segnali di tutta linea Pontremolese (da Parma a La Spezia) che appurò soltanto lievi difetti di manutenzione ma non determinanti condizioni di rischio. Le condizioni di visibilità dei segnali di Berceto erano ottime per il segnale di avviso, per quello di protezione e con riferimento a quello di partenza. Fu rilevata anche la presenza di pali dell'illuminazione stradale in prossimità del segnale di protezione (quello che non viene visto dai macchinisti), con proiezione di luce simile, dal punto di vista cromatico, al segnale, ma tali da non interferire con la visibilità del segnale stesso.

In tutti e tre i casi l'incidente fu causato dal medesimo evento, il mancato rispetto della indicazione di avviso a via impedita dal segnale di protezione disposto a giallo. La commissione concluse che, in considerazione del fatto che non vi erano elementi critici di natura tecnica o regolamentare, le cause eventuali dovevano essere esterne al contesto tecnico normativo. La commissione individuò puntualmente alcune condizioni che, in concomitanza con un basso livello di attenzione da parte dei macchinisti, avrebbero potuto favorire il determinarsi degli inconvenienti, tra cui la presenza del doppio binario, che avrebbe potuto modificare l'atteggiamento di guida e indurre una conseguente minore attenzione sulla tratta a binario singolo (<sup>1126</sup>). Alcuni segnali di avviso (quello che precede il successivo segnale di protezione) furono, inoltre, disposti a giallo lampeggiante anziché a giallo fisso (<sup>1127</sup>). Infine, all'uscita di una galleria dove era posizionato il primo segnale di avviso vi erano alcune luci stradali laterali al tracciato ferroviario che, secondo la commissione, in concomitanza di un basso livello di attenzione da parte dei macchinisti, avrebbero potuto determinare un'erronea convinzione in merito posizione reale del segnale o al suo colore. Da questa analisi la commissione concluse individuando nell'atteggiamento negligente, imprudente e imperito dei macchinisti la causa degli incidenti, concludendo per la responsabilità individuale.

Quasi contestualmente all'indagine interna del gestore ferroviario, che attribuì l'esclusiva responsabilità nella causazione degli incidenti ai macchinisti, concludendo, così, per l'imputabilità all'errore umano, fu avviata un'analisi da parte di alcuni soggetti esterni, esperti di organizzazione e di ergonomia, con l'obiettivo specifico di comprendere l'eziologia del primo incidente (<sup>1128</sup>).

A tale ricerca, finalizzata all'individuazione delle criticità, fattori latenti residenti nelle principali componenti del sistema, tali da determinare le precondizioni per il ripetersi dell'incidente, fu attribuito, altresì, l'oggetto dell'identificazione delle configurazioni critiche nelle interazioni tra le diverse componenti del processo, al fine di individuare eventuali interventi di carattere migliorativo per la sicurezza al fine di ridurre la possibilità che un evento simile si ripeta.

Il caso di SPAD analizzato riguardava, come detto, il superamento del segnale di partenza della stazione di Berceto disposto a via impedita (rosso) e l'analisi condotta ha, pertanto, evidenziato una serie di criticità afferenti a diverse fasi del processo di lavoro, alcune di carattere generale, altre contestuali e fortemente tipiche dell'evento ricordato.

Per quanto attiene al profilo soggettivo, il personale di macchina era fuori turno e costituiva coppia per la prima volta non avendo mai lavorato assieme prima, oltretutto il secondo macchinista (<sup>1129</sup>) non conosceva la linea e il primo macchinista aveva percorso soltanto poche volte la linea interessata e, comunque, non di recente. Per

---

(<sup>1126</sup>) In una situazione a binario doppio è molto difficile, se non impossibile, uno scontro frontale tra due treni, in quanto un binario è utilizzato per una direzione e l'altro per la direzione opposta. Con una linea a binario singolo, i treni percorrono alternativamente le direzioni. Questo genera un maggior livello di attenzione nel personale di macchina.

(<sup>1127</sup>) Come disposto dal regolamento qualora la distanza tra questi due segnali sia inferiore ai 1200 metri.

(<sup>1128</sup>) Incidente del 9 febbraio 1999.

(<sup>1129</sup>) Il secondo macchinista svolge la funzione di assistere il collega nell'avvistamento dei segnali e talvolta nella conduzione del treno.

quanto attiene, poi, alla linea, negli ultimi anni furono effettuate alcune modifiche nel tratto interessato dall'evento (<sup>1130</sup>).

Il primo grado di inosservanza afferisce il mancato rispetto del regolamento di condotta dei treni (<sup>1131</sup>), che prevede la responsabilità di entrambi i macchinisti nella rilevazione dell'aspetto dei segnali. Il secondo agente (<sup>1132</sup>) ha, tuttavia, anche il compito di consultare la strumentazione cartacea di bordo e compilare la documentazione. Questa attività non è definita da alcuna procedura per quanto attiene ai suoi tempi di esecuzione, risultando, così, affidata alla discrezionalità del macchinista, potendo, di fatto, essere svolta in sovrapposizione con l'attività di rilevazione dei segnali (come verificatosi nel secondo SPAD). Le conoscenze operative necessarie per condurre le attività durante il transito della linea non sono, inoltre, esaustivamente e adeguatamente distribuite nei supporti (<sup>1133</sup>), fatto da cui può derivare l'erronea convinzione di trovarsi in una situazione che richiede minore attenzione (<sup>1134</sup>).

Una seconda tipologia di criticità afferisce alla cooperazione e comunicazione tra i due macchinisti, infatti sebbene la presenza del secondo macchinista sia preposta a diminuire la possibilità di errare, tale funzione viene meno nel caso in cui il flusso di comunicazione non sia sostenuto dalla divisione dei ruoli. Durante il percorso potrebbe, infatti, verificarsi l'ipotesi in cui nessun macchinista rileva correttamente l'aspetto del segnale instaurando una situazione di «*fallacia della delega*» (<sup>1135</sup>) in base alla quale ognuno dei due macchinisti pensa che il compito di rilevazione del segnale sia stato eseguito dal collega ma non viene eseguita nessuna verifica.

Un'ultima tipologia di criticità afferisce al segnale di protezione, visibile, secondo le distanze regolamentari, di giorno, in qualsiasi disposizione, mentre di notte determina una particolare soglia di attenzione al fine di consentirne l'individuazione quando presenta aspetto giallo.

Dall'analisi sono, pertanto, emersi diversi elementi critici latenti, da cui l'impossibilità, per ognuno di questi considerato singolarmente, di determinare da solo uno SPAD, fermo restando il fatto che la loro interazione può generare configurazioni critiche tali da minare le condizioni di sicurezza.

Nel caso analizzato, si è verificata una configurazione critica prodotta da debolezze nelle interazioni tra le componenti *liveware* (le persone), *software* (le regole,

---

(<sup>1130</sup>) Nel maggio 1996 erano state, infatti, cambiate le condizioni di impianto con l'attivazione della tratta a doppio binario tra Solignano e Berceto. Dall'aprile 1998 erano state installate delle luci stradali (lampioni) con tonalità gialla, laterali al tracciato della linea, sul lato sinistro provenendo da Parma, come già aveva evidenziato la relazione della prima commissione.

(<sup>1131</sup>) Che costituisce il manuale operativo del macchinista.

(<sup>1132</sup>) O comunque il macchinista che non guida.

(<sup>1133</sup>) I supporti documentali a disposizione sono i seguenti: foglio di corsa, fascicolo orario, estratto alla prefazione compartimentale, ecc. e, a titolo esemplificativo, si può ricordare come, nel caso di specie, sia stato rilevato che il passaggio dalla linea da binario singolo a binario doppio, e viceversa, era stampato con un carattere minuscolo e non è immediata-mente rilevabile dalla documentazione di viaggio.

(<sup>1134</sup>) Ritardando, in tal modo, l'intervento necessario in considerazione della reale entità della situazione (si consideri, infatti, che in una situazione ritenuta ordinaria l'attenzione può venire meno poiché non stimolata).

(<sup>1135</sup>) Così si è espresso M. CATINO, *Incidenti organizzativi nel trasporto ferroviario*, in *Ricerche di ergonomia*, I, 2005, 36-51, da cui le considerazioni svolte traggono origine.

le norme, le procedure) e *hardware* (la tecnologia, gli strumenti di supporto, i segnali). Risulta, altresì, possibile evidenziare come, anche in presenza di un sistema in condizioni di normalità, la possibilità che si verifichi un incidente non può essere esclusa in senso assoluto.

Ulteriori considerazioni ci conducono a ritenere che, in primo luogo, in entrambi i casi gli incidenti sono stati preceduti da «*periodi di incubazione*»<sup>(1136)</sup> durante i quali non è stato posto in essere alcun provvedimento migliorativo sul sistema, mentre una prospettiva orientata all'individuazione delle criticità latenti consente di individuare azioni correttive al fine di non incorrere nella situazione di «*inerzia organizzativa*»<sup>(1137)</sup>.

Si ritiene, pertanto, che il caso analizzato abbia consentito di evidenziare la natura organizzativa degli incidenti, da cui deriva l'inutilità, ai fini della sicurezza, di sistemi basati in via esclusiva sulla colpa individuale, determinando la necessità di superare la c.d. «*blame culture*», al fine di poter apprendere dagli errori<sup>(1138)</sup>.

#### 10. Il superamento della c.d. «*blame culture*».

Considerata la rilevanza assunta dall'errore umano nella determinazione di eventi dannosi, in particolare nel settore dei trasporti, è facilmente intuibile come si corra il rischio che la finalità punitiva prevalga rispetto alla finalità preventiva.

L'instaurazione di procedimenti penali nel caso in cui l'incidente o inconveniente integri una fattispecie di reato ha determinato, come più volte richiamato, che spesse volte l'efficace svolgimento dell'attività di inchiesta di natura amministrativa e carattere preventivo, da parte degli organismi preposti, diretta ad accertare le cause determinanti l'evento, fosse ritardata nel suo svolgimento in considerazione della preponderanza attribuita ai procedimenti penali diretti a individuare e, conseguentemente, sanzionare il soggetto attivo del reato.

Risulta, tuttavia, necessario considerare che, con riferimento a tale aspetto, si evince l'esigenza di effettuare un «*contemperamento*» tra due diritti di rango costituzionale quali la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo (artt. 2 e 32 Cost.) e l'impossibilità che l'iniziativa economica possa svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza (art. 41, comma 2, Cost.), che assumono rilievo soprattutto con riferimento alla finalità preventiva, e il diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (art. 24 Cost.), nonché il principio della responsabilità penale come personale (art. 27 Cost.), che afferiscono più propriamente alle esigenze c.d. «*punitive*».

La «*cultura della colpa*» che, nell'attribuire al singolo operatore compiti talvolta inesigibili e responsabilità difficilmente evitabili, enfatizzando, in tal modo, l'errore umano in cui possono incorrere i soggetti che svolgono (ai vari livelli) attività di impresa nel

---

<sup>(1136)</sup> B. A. TURNER, *The organizational and interorganizational development of disasters*, 1976, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, September.

<sup>(1137)</sup> Soluzione che non è possibile individuare nel caso in cui venga svolta un'indagine diretta in via esclusiva all'identificazione di profili di responsabilità.

<sup>(1138)</sup> Tali conclusioni derivano dal lavoro di ricerca svolto da M. CATINO, *Incidenti organizzativi nel trasporto ferroviario*, in *Ricerche di ergonomia*, I, 2005, 36-51.

settore dei trasporti, o, comunque, in realtà direttamente collegate con lo specifico settore, determina difficoltà, talvolta insuperabili, nell'identificazioni di efficaci strumenti realmente idonei a governare i nuovi rischi.

Un altro effetto sfavorevole che deriva da un atteggiamento basato sulla «*blame culture*» è dato dal suo effetto disincentivante verso i processi di *reporting* degli errori, impedendo, così, alle organizzazioni l'utilizzo di un valido strumento per apprendere e, conseguentemente, provvedere in senso migliorativo (<sup>1139</sup>).

Si è, pertanto, osservato come la società contemporanea sia caratterizzata da una predominanza del diritto penale, inteso impropriamente come strumento da utilizzare nella regolamentazione dei fatti sociali (<sup>1140</sup>).

Il settore della gestione dei rischi tecnologici, che caratterizza tutte e le tipologie di trasporto oggetto della presente indagine, si colloca nel quadro d'insieme così delineato in considerazione del fatto che, dopo ogni disastro legato all'utilizzo di tecnologie complesse, viene spesso instaurato un procedimento penale avente come capi di imputazione, a titolo esemplificativo, il disastro colposo e, qualora ne ricorrano gli estremi, l'omicidio colposo plurimo. Il più delle volte, proprio per il carattere complesso e interattivo di queste organizzazioni, tutti i membri dell'organigramma aziendale vengono coinvolti nelle indagini e, conseguentemente, a vario titolo nel procedimento.

Nell'ambito di tali procedimenti penali si è spesso volte assistito alla condanna degli operatori coinvolti, che, tuttavia, nella maggior parte dei casi, risultano essere meri esecutori, in quanto membri di un'organizzazione che si è determinata in comportamenti commissivi od omissivi tali da integrare le fattispecie penali di danno o di pericolo contestate ai singoli (<sup>1141</sup>).

Proprio per il carattere estremamente afflittivo del diritto penale, questo deve essere applicato nel rispetto dei fondamentali principi che lo caratterizzano, quali la presunzione di non colpevolezza, il principio di determinatezza, tassatività, legalità e colpevolezza.

Si può, altresì, osservare come il facile ricorso al diritto penale possa determinare il rischio di inibire ogni possibile strumento di prevenzione, soprattutto in sistemi caratterizzati dall'impiego di tecnologie sofisticate e complesse, dove non risulta possibile fare riferimento ad agenti modello operanti in una situazione a rischio zero.

Ciò posto, la regolamentazione dei rischi tecnologici rischia di determinare l'insorgenza di una dubbia politica di criminalizzazione dei rischi tecnologici, in cui il controllo dei rischi viene delegato alle organizzazioni responsabili dei sistemi tecnologici.

---

(<sup>1139</sup>) Su questi importanti temi si è ampiamente dibattuto nel corso dei già richiamati Convegni di Udine, 30 novembre -1 dicembre 2007, *L'errore umano nelle attività aeronautiche: oltre la cultura della colpa*, cit., e di Modena, 27 - 28 giugno 2008, *L'errore umano nel campo aeronautico e in quello sanitario: dalla cultura della colpa alla cultura della prevenzione*. Cfr. ANACNA (il punto di vista di), *L'errore umano nelle attività aeronautiche: andare oltre la cultura della colpa*, in [www.anacna.it](http://www.anacna.it), 2009.

(<sup>1140</sup>) Gli studiosi americani parlano di «*overcriminalization*» per indicare, appunto, un fenomeno socio-politico che caratterizza molti ordinamenti contemporanei e che si manifesta nell'aumento vertiginoso delle sanzioni penali e nella progressiva scomparsa della linea di confine tra diritto penale e diritto civile: il primo attrae nella sua orbita violazioni tradizionalmente sanzionate tramite gli strumenti civilistici (o tramite la sanzione amministrativa).

(<sup>1141</sup>) Tale tematica va correlata con le scelte effettuate nell'ambito del *Safety Management System*.



Successivamente, a disastro avvenuto, il processo penale diviene il luogo in cui emergono, a posteriori, i profili di criticità relativi all'efficienza di un determinato sistema tecnologico e sul rischio socialmente e giuridicamente accettato (<sup>1142</sup>).

Dall'analisi degli incidenti verificatisi emerge, pertanto, come un approccio organizzativo all'analisi degli incidenti debba considerare in modo integrato gli errori attivi commessi dagli operatori con quelli latenti (<sup>1143</sup>), ascrivibili a più livelli dell'organizzazione complessa. Al fine di analizzare le dimensioni dei fattori latenti è necessario individuare quei fattori organizzativi e gestionali, attinenti, a titolo esemplificativo, alla comunicazione, agli scambi informativi, alla formazione, alla divisione del lavoro, alla definizione delle responsabilità e dei ruoli, ecc.

L'individuazione dei fattori latenti assume, pertanto, un'importanza fondamentale al fine di realizzare azioni correttive efficaci per il miglioramento dell'affidabilità, infatti, sebbene questi possano rimanere privi di effetto per molto tempo, quando si pongono in correlazione con eventi locali innescanti, come gli errori attivi degli operatori, sono tali da influire negativamente sulle difese e generare situazioni di rischio per le persone.

In considerazione del fatto che i soggetti agenti operano in contesti altamente strutturati, emerge come l'errore umano sia costruito «*organizzativamente*» (<sup>1144</sup>). In tal modo si evince come la dinamica degli incidenti nelle organizzazioni evidenzii molteplici livelli del fallimento (<sup>1145</sup>), a livello individuale, organizzativo e del contesto di lavoro, interorganizzativo.

Il livello individuale si riferisce agli errori umani e alle violazioni, inerente ai processi cognitivi nell'intersecarsi tra le intenzioni, le aspettative e gli stimoli ambigui e tutto il processo si realizza nell'ambito di una specifica organizzazione e di un contesto lavorativo individuato in modo preciso, risultando, così, attinente alle strutture organizzative (<sup>1146</sup>), ai processi (<sup>1147</sup>) e ai compiti (<sup>1148</sup>).

A sua volta, il livello organizzativo viene posto in relazione a un contesto interorganizzativo, che riguarda tutte le unità organizzative che entrano in relazione con l'evento incidentale (<sup>1149</sup>) e, con riferimento a questo livello, assume rilievo il coordinamento e l'integrazione interorganizzativa, per cui all'aumentare della differenziazione deve aumentare l'integrazione (<sup>1150</sup>).

---

(<sup>1142</sup>) Si veda: ANACNA (il punto di vista di), *L'errore umano nelle attività aeronautiche: andare oltre la cultura della colpa*, in [www.anacna.it](http://www.anacna.it), 2009.

(<sup>1143</sup>) Distanza da commisurare sia sotto il profilo fisico quanto cognitivo.

(<sup>1144</sup>) Così M. CATINO, cit.

(<sup>1145</sup>) Basti pensare a quanto affermato, a titolo esemplificativo, con riferimento ai ricordati incidenti ferroviari e all'incidente di Linate.

(<sup>1146</sup>) Differenziazione e integrazione.

(<sup>1147</sup>) Gruppi di lavoro, procedure, comunicazione, formazione, coordinamento, decisioni, ecc.

(<sup>1148</sup>) Interazione uomo-macchina, allocazione dei compiti e delle responsabilità, ecc.

(<sup>1149</sup>) A titolo esemplificativo si possono, pertanto, citare i fornitori, chi progetta e costruisce i prodotti e la tecnologia, chi emana le norme e chi dovrebbe controllarle.

(<sup>1150</sup>) Per azioni coordinate efficaci le unità organizzative differenziate richiedono alti livelli di integrazione, cfr. P. R. LAWRENCE - J. W. LORSCH, *Organization and Environment*, 1967, Boston: Harvard Business School Press.

L'uso di appropriati modelli organizzativi (sia reattivi che proattivi) per analizzare gli eventi è certamente una condizione necessaria ma non sufficiente. Risulta, infatti, necessaria una cultura della sicurezza intesa come insieme delle assunzioni e delle pratiche ad esse associate che permettano di costruire le convinzioni sui pericoli quale condizione per un reale processo di miglioramento (<sup>1151</sup>). Come affermato in precedenza, un sistema di analisi e di *reporting*, degli errori è destinato ad essere privo di efficacia qualora venga innestato nell'ambito di un'organizzazione caratterizzata dalla c.d. «*blame culture*» (<sup>1152</sup>).

Ciò posto, emerge con evidenza come sia necessario un nuovo approccio, non focalizzato soltanto sull'errore umano o sulle violazioni, ma diretto a incentrare l'attenzione sui diversi livelli coinvolti, ovvero quello individuale (basato sulle azioni delle persone), organizzativo (che prende a riferimento il contesto lavorativo, i processi utilizzati, il *management* e l'organizzazione), interorganizzativo (il campo organizzativo, le organizzazioni del sistema di riferimento, gli enti di regolazione, i fornitori, gli enti di regolazione e controllo, ecc.).

Se l'organizzazione si basa sulla «*blame culture*» si corre il rischio di concentrarsi sulla singola violazione commessa dal soggetto colpevole, senza prestare adeguata attenzione al contesto in cui questa si è verificata (<sup>1153</sup>).

Per comprendere le dinamiche di un incidente è, dunque, corretto domandarsi se, a parità di condizioni, un diverso soggetto avrebbe potuto commettere l'errore che ha determinato il danno, valutando, così, il concetto di negligenza e di colpevolezza posto alla base dell'attribuzione di responsabilità del singolo.

Nelle organizzazioni ad alta affidabilità, infatti, per migliorare le condizioni di sicurezza è necessario superare la cultura della colpa, al fine di consentire un impegno reale delle sfere decisionali dell'impresa nella sicurezza. L'attenzione deve essere sempre rivolta alla possibilità che si verifichino fallimenti e che gli eventuali errori debbono costituire una possibilità di apprendimento. Risulta, altresì, necessario assumere un atteggiamento critico in relazione a interpretazioni semplicistiche degli eventi anomali, riconoscendo, così, che l'individuo in *front-line* è solo una parte di un sistema (<sup>1154</sup>), tenendo sempre presente la necessità di svolgere una continua riflessione sulle pratiche di lavoro attraverso un monitoraggio costante, l'analisi e la diffusione di sistemi di *feedback*. Da quanto evidenziato, emerge come la principale difficoltà per i sistemi organizzativi complessi sia quella di sviluppare, in caso di incidenti tecnologici e di errori nelle organizzazioni, metodi di miglioramento alternativi rispetto a quelli

---

(<sup>1151</sup>) B. A. TURNER - N. PIDGEON, *Man-Made Disasters*, 1997, cit.

(<sup>1152</sup>) La segnalazione volontaria risulta essere direttamente influenzata dal fatto che gli operatori siano convinti di non essere penalizzati in qualche modo per le segnalazioni effettuate e che l'utilizzo delle risultanze determini esiti positivi in ottica preventiva.

(<sup>1153</sup>) Tale processo è facilitato da un meccanismo di personificazione della colpa e dalla difficoltà di usare e condividere modelli cognitivi più complessi e adeguati alla situazione. Cfr. C. PERROW, *Complex Organizations. A Critical Essays*, New York, 1986, 273 - 274.

(<sup>1154</sup>) O meglio i soggetti che operano in *front-line* sono spesso quelli che meno possono incidere sulla dinamica di un evento incidentale.

derivanti dal sistema penale e, pertanto, incentrati esclusivamente sull'individuazione della colpa individuale (<sup>1155</sup>).

#### 11. La centralità dell'errore umano.

La società del rischio ha determinato la necessità di riflettere su nuove problematiche, quali l'enorme espansione di organizzazioni di carattere imprenditoriali complesse, i potenziali profili di criticità delle stesse, lo sviluppo di nuovi rischi tecnologici tali da poter esporre la collettività a pericoli dotati di ampia potenzialità lesiva.

Dalle considerazioni svolte si evince come il verificarsi di un evento dannoso o pericoloso, da cui possa derivare un effetto pregiudizievole al sistema sicurezza risulta, di fatto, sempre riconducibile all'«errore umano», infatti la condotta pregiudizievole può essere imputabile a una pluralità di soggetti operanti su più livelli organizzativi, basti pensare a coloro che rivestono posizioni apicali, preposti all'assunzione delle scelte imprenditoriali intese nella loro globalità, ovvero agli operatori di *front-line*, nonché ai soggetti tenuti a svolgere attività collegate a quella di trasporto, quali la manutenzione del mezzo di trasporto in condizioni idonee allo svolgimento dell'attività.

In considerazione di tali aspetti è sempre più avvertita l'esigenza di individuare idonei strumenti di prevenzione. Si può, tuttavia, osservare, come già evidenziato nel corso della trattazione, che spesso alle esigenze della prevenzione, che si esplicano attraverso l'attività di inchiesta tecnica, di natura amministrativa e carattere preventivo, viene contrapposto un sistema giudiziario decisamente orientato ad attribuire maggiore rilevanza ai profili sanzionatori piuttosto che alle finalità preventive.

L'evento pregiudizievole per l'attività di trasporto può integrare un'offesa al bene giuridico esplicandosi mediante una vera e propria lesione, ovvero attraverso la sua mera messa in pericolo.

Perciò, accanto alle fattispecie dei reati di danno, nei quali la condotta genera una lesione effettiva del bene (che può essere parziale o totale), troviamo quella dei reati di pericolo, nei quali la condotta dell'agente determina la semplice lesione potenziale (c.d. «*minaccia al bene*») (<sup>1156</sup>).

I reati di pericolo (<sup>1157</sup>) si caratterizzano per essere fattispecie a tutela anticipata, infatti, in queste ipotesi, la soglia della lesione è stata arretrata alla semplice esposizione

---

(<sup>1155</sup>) Le considerazioni riproposte derivano da uno studio effettuato da M. CATINO, *Incidenti organizzativi nel trasporto ferroviario*, in *Ricerche di ergonomia*, I, 2005, 36 – 51.

(<sup>1156</sup>) Per pericolo si intende quella relazione tra «un'entità» cronologicamente precedente, che può consistere in un'azione in senso tecnico, o in un evento, o in un oggetto materiale della condotta, o in un soggetto, e «un'entità» successiva lesiva, tale da lasciar prevedere come probabile il verificarsi di un danno a beni socialmente rilevanti. Così PARODI - GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, Milano, 1990, 205, che definisce pericolo «una relazione di probabilità tra una condotta, un evento o una parte di essi e un ulteriore risultato futuro negativamente connotato» e sottolinea come si tratti di un concetto normativo, assunto dalla legge penale in una molteplicità di accezioni differenti, la cui comprensione non è possibile in base al significato pre-giuridico del termine, ma richiede un rinvio alle diverse fattispecie penali che gli attribuiscono un senso sempre diverso.

(<sup>1157</sup>) Il codice penale non offre né una definizione, né tanto meno una classificazione espressa del reato di pericolo. Tali precisazioni sono state, infatti, effettuate dalla dottrina che ha, in sostanza, distinto due fondamentali categorie: i reati di pericolo concreto o effettivo, nei quali il verificarsi del pericolo costituisce requisito del fatto di reato e i reati di pericolo astratto, nei quali viene punito un fatto che il legislatore ha

del bene al pericolo (<sup>1158</sup>), nell'intento di soddisfare il bisogno di sicurezza tipico della c.d. società del rischio, che determina la necessità di ricorrere all'adozione di misure di tutela dal pericolo che prescindano dall'accertamento giudiziale.

Tale tutela anticipata è dovuta alla particolare natura del bene oggetto di protezione e alla necessità di individuare un'adeguata struttura della fattispecie, infatti il carattere dei beni sovra-individuali determina l'esigenza di una forte anticipazione della tutela. La ragione dell'esistenza di fattispecie incentrate sul pericolo comune consiste proprio nella prevenzione di pericoli dotati di particolare diffusività (<sup>1159</sup>), nonché nella constatazione della tendenziale imprevedibilità dei loro effetti.

In particolare, per quanto attiene alla scelta del pericolo astratto, questa appare indispensabile nel caso in cui il pericolo stesso sia caratterizzato da una potenza espansiva incontrollabile.

In determinati casi, pertanto, l'individuazione delle forme della condotta penalmente rilevante nelle ipotesi di pericolo astratto (<sup>1160</sup>) determina l'incriminazione di tutte quelle condotte prodromiche nelle quali il soggetto ha ancora il controllo della propria azione e rispetto alle quali la successiva incontrollabilità è solo una conseguenza naturale della sua condotta (<sup>1161</sup>). Requisito fondamentale per legittimare il ricorso ad un tipo di tutela garantita mediante la previsione del pericolo astratto, risulta, pertanto, essere la risoluzione del c.d. «*problema della corretta tipizzazione*», ossia l'individuazione di tutti gli elementi del fatto che siano dotati di un'effettiva pericolosità (<sup>1162</sup>).

Il Titolo VI del Codice penale, rubricato «*Dei delitti contro l'incolumità pubblica*», tutela la vita, l'integrità personale e la salute, non in riferimento ai singoli individui, ma in relazione alla collettività. Per incolumità pubblica si intende, pertanto, un bene non esistente in natura, che determina la considerazione dell'incolumità un numero indeterminato di persone, per cui la dottrina maggioritaria (<sup>1163</sup>) ritiene vi siano due

---

previsto, sulla base delle leggi di esperienza, come pericoloso per il bene giuridico. *Ex multis* cfr. M. GALLO, *I reati di pericolo*, in *Foro it.*, 1969, G. FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984.

(<sup>1158</sup>) Viene anticipato l'intervento della sanzione penale al momento in cui sorge il pericolo, ritiene di apprestare una tutela più efficace nei confronti del bene giuridico; è, pertanto, opinione indiscussa che il compito del diritto penale sia quello di garantire non solo l'integrità dei beni, individuali e collettivi, ma anche la sicurezza nel loro godimento.

(<sup>1159</sup>) Almeno quando concorrano una serie di ulteriori fattori di rischio non integralmente prevedibili e determinabili *ex ante*.

(<sup>1160</sup>) Proprio perché l'espansione offensiva del fatto è così immediata da escludere la possibilità di decifrare anticipatamente quali direzioni lesive possa generare.

(<sup>1161</sup>) L'ammissibilità costituzionale della fattispecie dipenderà, quindi, dalla fondatezza degli apprezzamenti empirico-prognostici sui quali si basa la previsione del legislatore.

(<sup>1162</sup>) Si deve aggiungere, tuttavia, che, anche se questo problema non è facilmente risolvibile nei casi in cui il legislatore non è riuscito a dare rilievo al pericolo (dal momento che spetterà all'interprete individuare gli elementi essenziali del fatto tali da renderlo pericoloso per il bene giuridico), ci sono ipotesi nelle quali si dice che i tratti essenziali di alcuni fatti tipici siano già coperti da una pregnanza semantica tale da non richiedere ulteriori specificazioni.

(<sup>1163</sup>) Per una completa definizione del concetto di incolumità SAMMARCO, voce *Incolumità (delitti contro la)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971; MANZINI, *Trattato di diritto penale it.*, VI, Torino, 1983; F. ANTOLISEI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, in *Manuale di diritto penale*, parte speciale, Milano, 1982; G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale*, parte speciale, I, Bologna, 2010.

elementi costitutivi, da considerare in reciproca connessione, ovvero la diffusività dell'offesa e l'indeterminatezza delle vittime.

Il terzo capo del titolo VI del codice penale prevede la fattispecie dei delitti colposi di comune pericolo, per cui è prevista la responsabilità sia a titolo di dolo quanto a titolo di colpa. Tra tali fattispecie rientrano naufragio, sommersione e disastro aviatorio (art. 425 c.p.), nonché il disastro ferroviario (art. 430 c.p.), in considerazione della loro particolare gravità oggettiva, sebbene in presenza di un minor disvalore soggettivo.

Al fine di conferire un'esemplificazione di quanto esposto, si pensi al disastro ferroviario di Crevalcore (<sup>1164</sup>), con riferimento al quale si può evidenziare come il pericolo possa essere attribuito sia alla condotta sia all'evento, infatti nell'ipotesi prevista all'art. 449 c.p., che disciplina i delitti colposi di danno, assume le fattezze del pericolo di evento, integrato, nel caso in esame, dallo scontro e dal deragliamento del treno interregionale e di quello merci (<sup>1165</sup>).

L'individuazione della tipicità dell'art. 449 c.p. non si può, tuttavia, ritenere esaurita basandosi esclusivamente sulle norme contenute nel Capo I, ossia sul fatto base previsto all'art. 430 c.p., rubricato appunto disastro ferroviario, ma deve essere supportata dalle regole cautelari di settore che, pur non perdendo la propria funzione all'interno dell'elemento soggettivo, contribuiscono all'individuazione e alla determinazione dell'evento vietato (<sup>1166</sup>), infatti proprio dalla violazione di tali norme si genera la colpa e, con essa, il pericolo.

Il diritto penale effettua, in tal modo, un rinvio a norme extrapenali al fine di integrare le proprie previsioni, in quanto la sola norma penale non può individuare efficacemente tutti gli *standard* cautelari del caso specifico che si dimostrino idonei ad evitare il pericolo. Le regole cautelari trovano, così, un'importante ruolo nella circoscrizione della punibilità, in considerazione del fatto che consentono di individuare l'evento che deve essere sanzionato mediante l'individuazione delle disposizioni che si sarebbero dovute rispettare nel caso di specie.

La fattispecie concreta da ultimo richiamata pone, pertanto, l'attenzione sull'importanza assunta dall'analisi delle norme che disciplinano la gestione della sicurezza in ambito ferroviario, ma le considerazioni svolte possono essere estese a tutti i settori oggetto della presente trattazione.

---

(<sup>1164</sup>) Verificatosi il 7 gennaio 2005, nei pressi della stazione di Bolognina, in cui il treno interregionale 2255 proveniente da Verona per Bologna si scontrava con il treno merci 59308 provocando la tragica morte di 17 persone e 80 feriti.

(<sup>1165</sup>) L'accertamento del pericolo quale predicato dell'evento presenta maggiori difficoltà rispetto alla semplice condotta pericolosa. In quest'ultimo caso l'intero giudizio si incentra sul momento oggettivo, rendendo successivo ed eventuale l'accertamento della componente soggettiva del reato (dolo ovvero colpa), mentre quando il pericolo si riferisce all'evento l'indagine si rende più complessa e articolata. Si dovrà, innanzitutto, verificare che vi sia un rapporto eziologico, infatti l'art. 452 c.p. (delitti contro la salute pubblica) tutela il particolare bene della salute pubblica, mentre l'art. 451 c.p. (omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro) punisce a titolo di colpa l'omissione di misure volte a limitare i danni derivanti dall'infortunio già verificatosi e non, quindi, l'omissione di misure poste a prevenzione del disastro.

(<sup>1166</sup>) Così M. ZINCANI, *Questioni di diritto penale: il processo Salvemini*, Torino, 2004.



Nell'ambito dell'operatività dei sistemi complessi deve essere prestata una particolare attenzione alle disposizioni relative all'individuazione di una situazione di pericolo, nonché alle diverse misure, o meglio sistemi, idonei a neutralizzarla, per comprendere se siano stati rispettati quegli *standard* di sicurezza richiesti per la prevenzione del pericolo realizzatosi nel caso concreto.

Da tali considerazioni si evince l'importanza assunta dai sistemi di gestione della sicurezza, i *Safety Management Systems*, come indicato di seguito.

## 12. L'importanza della corretta adozione delle misure di sicurezza e la rilevanza della condotta omissiva.

In considerazione del fatto che la principale finalità perseguita nell'ambito di ogni attività organizzata complessa e, quindi, propria anche del settore di interesse è la gestione efficace della sicurezza, questa non può essere realizzata se non mediante processi di organizzazione e coordinamento delle attività che incidono direttamente su di essa, nonché attraverso la costituzione e il mantenimento di organizzazioni in grado di presidiare efficacemente la sua gestione. Al fine di assicurare il raggiungimento di quest'obiettivo con riferimento a tutte le modalità di trasporto oggetto della presente indagine sono previsti obblighi direttamente connessi alla definizione e alla trasparenza delle attività idonee a garantire una valida gestione della sicurezza per tutte le imprese operanti nel settore.

Si ricorda, altresì, che la stessa ammissione allo svolgimento dell'attività di trasporto è condizionata alla certificazione di idoneità del mezzo utilizzato e all'attestazione di idoneità con riferimento alle disposizioni in materia di sicurezza <sup>(1167)</sup>.

L'intera gestione del sistema di sicurezza si articola in più fasi, la prima delle quali consiste nell'attuazione di una politica per la sicurezza conforme agli *standard* nazionali e internazionali (con riferimento agli aspetti inerenti ai ruoli attribuiti, ai requisiti dei singoli soggetti, alle responsabilità e alle deleghe per la sicurezza, alla metodologia di individuazione dei pericoli e minimizzazione dei rischi, nonché alla definizione degli obiettivi di sicurezza).

Le procedure consistono, invece, nella definizione e diffusione della documentazione rilevante ai fini della sicurezza e nella gestione delle difformità al processo individuato.

L'obbligo deve essere ottemperato contestualmente alla formalizzazione del *Safety Management System*, con conseguente predisposizione di idonea documentazione e correlati obblighi di conservazione e trasmissione periodica agli organismi direzionali.

Le tre fasi hanno in comune il fatto che per espletamento di ognuna è richiesta una chiara individuazione dei soggetti competenti, determinate procedure e una periodica nonché precisa (ovvero la corrispondente alle forme-tipo individuate dalla disciplina del settore) relazione agli organi competenti.

In tale ambito assume una grande rilevanza l'individuazione degli obiettivi di sicurezza, che deve essere condotta in coerenza con il processo di individuazione e minimizzazione dei rischi dell'impresa di trasporto, deve includere un piano per la valutazione delle prestazioni (c.d. piano di sicurezza), deve comprendere il riesame e

---

<sup>(1167)</sup> Nello specifico si rimanda a quanto già esposto ai capitoli II e III della presente trattazione.

l'eventuale aggiornamento degli obiettivi da sottoporre alla valutazione degli organismi di direzione.

Il fine ultimo da perseguire nella definizione degli obiettivi di sicurezza è, infatti, l'eliminazione e, ove ciò non risulti possibile, la minimizzazione dei rischi, ovvero la riduzione del rischio associato a ciascun evento pericoloso fino al raggiungimento della classe trascurabile.

Si pone, pertanto, il problema di identificare quali siano i soggetti competenti per l'individuazione dei pericoli e secondo quali criteri debba avvenire non solo questa attività, ma anche quella diretta a minimizzare i rischi.

Quanto ricordato fa emergere, innanzitutto, come l'evoluzione tecnologica abbia reso disponibili strumenti di sicurezza, i quali individuano determinati obblighi di condotta posti in capo a determinati soggetti che appartengono all'organizzazione complessa.

A tale proposito si può evidenziare come spesso gli eventi sfavorevoli che si verificano nello svolgimento dell'attività di trasporto sono ascrivibili alla mancata applicazione delle misure di sicurezza, ovvero, nel caso in cui fossero già state adottate, alla mancata operatività delle stesse (nel caso in cui i mezzi necessari siano carenti e, pertanto, non idonei a conferire loro un reale funzionamento).

L'individuazione di uno o più soggetti preposti alla gestione del settore della sicurezza dell'infrastruttura, nonché delle singole imprese dei vettori, si riverberano necessariamente nell'individuazione del soggetto (persona fisica) suscettivo di essere chiamato a rispondere dei reati eventualmente commessi nello svolgimento dell'attività facente capo all'ente collettivo impresa.

Tale individuazione si rende particolarmente difficoltosa per il fatto che, specie all'interno di imprese di grandi dimensioni, il soggetto formalmente titolare dei numerosi obblighi di condotta penalmente sanzionati (ossia l'imprenditore o il datore di lavoro) non sempre è in grado di adempiervi personalmente e per questo è indotto spesso a delegarne l'adempimento ad altri soggetti suoi collaboratori.

Si pone allora la questione della possibilità che il fenomeno della delega possa assumere rilevanza penale, e, in caso affermativo, delle modalità e delle condizioni in presenza delle quali ciò possa verificarsi. A questo proposito la rilevanza penale della delega sarebbe condizionata alla presenza di determinati presupposti, ossia al fatto che i collaboratori destinatari della delega siano effettivamente dotati dei mezzi e poteri necessari allo svolgimento efficace dei compiti loro affidati e che i soggetti delegati possiedano comprovate competenze tecniche. In presenza di dette condizioni si potrebbe ammettere che la delega esoneri da responsabilità penale il soggetto delegante ed essa conseguentemente si trasferisca al soggetto delegato.

Tale approccio, secondo il quale l'individuazione del soggetto responsabile deve essere effettuata sulla base della finzione di fatto esercitata all'interno dell'ente collettivo, sulla presunzione della vigenza del principio della corrispondenza tra poteri e finzioni e, parallelamente, di obblighi e responsabilità, presenta due inconvenienti, ossia quello di conferire prevalenza alle funzioni svolte nei fatti rispetto alle qualifiche formali attribuite

(<sup>1168</sup>) e il fatto che la delega venga concepita come strumento idoneo a consentire che l'imprenditore venga esonerato da profili di responsabilità a lui imputabili.

Si ritiene, tuttavia, che tale ricostruzione riferita alla valenza della delega non sia adeguata, ritenendo che sia corretto evidenziare come questa non liberi il titolare originario ma, al contrario, attribuisca allo stesso l'obbligo di vigilare sull'adempimento delle incombenze da parte del lavoratore. In base a tale ricostruzione, qualora via sia un inadempimento del soggetto delegato, il delegante continuerebbe a rispondere ai sensi dell'art. 40 c.p. (<sup>1169</sup>).

Da quanto esposto si desume la centralità assunta dalla gestione della sicurezza, basata sul rispetto degli *standard* cautelari individuati dal legislatore, dai Ministeri o dagli organismi tecnici di settore. Infatti è proprio la fissazione, da parte del legislatore, di obblighi orientati verso una più puntuale specificazione dei principi che presiedono la garanzia della sicurezza (<sup>1170</sup>) che consente anche una maggior precisione nell'eventuale individuazione dei soggetti da perseguire penalmente, che vengono troppo spesso erroneamente individuati nei soggetti chiamati a svolgere l'attività stessa di trasporto, meri esecutori materiali.

Al fine di conferire la giusta attenzione alla tutela della sicurezza è necessario garantire un livello di sicurezza base standardizzato, l'effettuazione di attività di controllo circa l'effettiva corrispondenza tra le misure adottate e quelle normativamente previste, la possibilità di formulare proposte di riforma in materia di sicurezza da parte degli organismi qualificati operanti nel settore, e, infine, lo svolgimento dell'attività amministrativa di carattere preventivo propria delle inchieste tecniche, che consente di apprendere da precedenti sfavorevoli al fine di evitare il ripresentarsi di analoghe situazioni.

### 13. L'importanza dell'attività di natura amministrativa e carattere preventivo: l'inchiesta tecnica.

I procedimenti giudiziari condotti a fronte del verificarsi di disastri hanno evidenziato a più riprese come il diritto penale manifesti la propria inefficacia ai fini della prevenzione, risulta infatti illusorio ritenere che gli individui non commettano errori o non commettano

---

(<sup>1168</sup>) Tale situazione rischia di essere configgente con il principio di legalità.

(<sup>1169</sup>) Le due ricostruzioni effettuate ricorrono, rispettivamente, nell'ipotesi di imputazione per omissione e a quella per mancato impedimento. Per quanto riguarda la struttura del reato omissivo proprio, va innanzitutto detto che elementi costitutivi della fattispecie sono quelli fissati dal legislatore. Costituiscono la figura dell'illecito, in questi casi, l'insieme dei presupposti da cui scaturisce l'obbligo di attivarsi (ovvero la situazione tipica), il «*non compimento*» delle azioni che erano da attendersi in presenza della situazione conforme alla fattispecie incriminatrice (ovvero la condotta omissiva), un minimo di possibilità materiale di adempiere al comando, intesa come attitudine psico-fisica e come esistenza delle condizioni esterne (ovvero la possibilità di agire). Per quanto attiene, poi, all'accertamento di antiggiuridicità e colpevolezza si possono seguire i normali percorsi previsti per i reati commissivi. Passando, poi, ai reati omissivi impropri, il codice penale si limita a regolamentarli nelle norme di parte generale, attraverso la c.d. clausola di equivalenza di cui all'art. 40, secondo cui non impedire un evento equivale a cagionarlo. In tal modo il reato risulta quale fattispecie autonoma nuova, incentrata sulla contravvenzione di un obbligo di impedire il verificarsi di un evento lesivo previsto da una norma di parte speciale all'interno di una fattispecie commissiva. Pertanto anche la ricostruzione dei reati omissivi impropri passa attraverso l'accertamento della corrispondenza del fatto concreto alla fattispecie tipica, intesa come l'insieme dei presupposti di fatto che danno vita ad una situazione di pericolo che genera e rende attuale l'obbligo di attivarsi del soggetto.

(<sup>1170</sup>) Principi che spesso nella pratica vengono elusi.

violazioni poiché sotto potenziale applicazione di sanzione penale. La valorizzazione della fase punitiva determina, altresì, l'insorgenza di notevoli interrogativi riferiti alla giustizia sostanziale, in considerazione del fatto che, solitamente, i soggetti sanzionati sono per definizione esposti al rischio di errore in considerazione dell'ambiente altamente tecnologico in cui operano e degli intensi ritmi di attività cui sono sottoposti.

La focalizzazione delle indagini sulle responsabilità dei singoli individui comporta, inoltre, nella realtà, l'impossibilità di individuare le vere cause sociali, organizzative, culturali che spesso sono le vere determinanti i disastri tecnologici.

Per questa ragione, l'attuale tendenza incentrata sulla ricerca di un responsabile, da sottoporre a sanzione penale, va affrontata criticamente in modo di poter favorire l'affermazione di quelle strategie mirate a facilitare l'emersione di tutti quei fattori che, a vario titolo, abbiano innescato o possano dare inizio all'accadimento di un incidente.

In tale contesto emerge la rilevanza dell'attività di *reporting* e delle inchieste tecniche, che rappresentano due importanti strumenti di prevenzione. Si avverte, pertanto, la necessità di rimuovere quegli ostacoli, derivanti, in primo luogo, dall'ordinamento penale, che possano rallentare o penalizzare l'individuazione di aree di criticità e l'accertamento delle cause di un incidente di un mancato incidente e, conseguentemente, lo svolgimento di un'efficace e tempestiva attività di prevenzione.

Con riferimento a tali evidenze si potrebbe, pertanto, determinare pure l'esigenza di indagare su alcuni principi del diritto penale prevedendo, a titolo esemplificativo, che, fermo restando il soddisfacimento del diritto dei danneggiati al risarcimento, la scusabilità dell'eventuale errore di un operatore, nei settori ad alta tecnologia, debba essere valutata tenendo in considerazione con l'ambiente in cui lo stesso si sia trovato a operare e l'impossibilità naturale di eliminare completamente il rischio, pena la paralisi di qualsiasi attività e, interpretando correttamente l'art. 40, comma 1, c.p., in compatibilità con i principi di legalità e determinatezza.

Si ritiene che possa essere strumentale a tale scopo la diffusione della conoscenza, presso il legislatore e la magistratura, delle problematiche esistenti in settori altamente tecnologici come quello aeronautico e degli strumenti più idonei per esercitare una efficace azione di prevenzione.

Dalla trattazione effettuata <sup>(171)</sup> si evince come la mancata preponderanza delle esigenze dell'inchiesta tecnica rispetto a quelle derivanti dalla ricerca del colpevole, ossia del responsabile ai fini penali in chiave sanzionatoria (cultura della colpa), possa comportare l'inibizione della stessa attività di prevenzione.

Al fine di garantire lo svolgimento efficace dell'attività preventiva sarebbe, infatti, necessario assicurare agli Organismi preposti allo svolgimento della stessa, in presenza dell'inchiesta di competenza dell'autorità giudiziaria, l'incondizionato e tempestivo accesso a tutti gli elementi necessari al regolare svolgimento dell'inchiesta tecnica al fine di consentire l'accertamento delle cause tecniche che l'hanno provocato (magari introducendo un termine entro il quale vi sia l'obbligo di consegnare della documentazione a conclusione della richiamata attività).

---

<sup>(171)</sup> Cfr. nello specifico il capitolo III della presente trattazione.

Sarebbe, altresì, necessario affermare la consapevolezza, nei settori ad alta tecnologia (come quelli di interesse), in cui il rischio può essere ridotto ma non azzerato, che la scusabilità dell'eventuale errore dell'operatore debba essere valutata nel reale ambiente in cui egli opera, evitando improbabili ricostruzioni dell'attività svolta fatte al di fuori dello specifico scenario operativo.

Occorre, pertanto, valorizzare, ai fini dell'esenzione dalla responsabilità, l'adozione di tutte le misure adeguatamente previste in apposito e preesistente piano di sicurezza, applicando i principi suddetti non soltanto all'operatore finale (mero esecutore), ma a tutti i soggetti che hanno concorso nell'organizzazione del servizio, fino ai vertici della stessa, valutandone il comportamento in relazione, per un verso, al rispetto delle regole di sicurezza e dei protocolli tecnici precostituiti, per altro verso, all'eventuale inesigibilità di comportamenti diversi da quello tenuto, in relazione all'ambiente, ai mezzi disponibili ed a quelli procurabili con le risorse esistenti.

Come già affermato, la sicurezza del sistema dei trasporti deve essere garantita attraverso una pluralità di strumenti, in primo luogo organizzativi, basti pensare alla necessaria separazione tra le organizzazioni che effettuano l'attività di trasporto (come attività di impresa) e l'autorità con potere normativo e di vigilanza, preposta allo svolgimento dell'attività di controllo.

Nello svolgimento dell'attività di trasporto, uomo, macchina e ambiente sono intercomunicanti e lo stesso avviene per i rischi potenziali che derivano dagli stessi e da ciò si determina la necessità di un'attività di regolazione congiunta ed una metodologica in cui il ragionamento per settori separati venga sostituito dal formarsi di una *forma mentis* comune.

Nella catena di sicurezza l'uomo è senz'altro l'elemento più importante, ma anche il più debole, per questo risulta di estrema importanza investire in termini di selezione e formazione personale.

In tale cultura della prevenzione rientra anche l'adozione di un *Safety Management System*, prevista in quasi tutte le organizzazioni imprenditoriali complesse, al fine di individuare delle linee guida di un sistema organico di gestione della sicurezza, tale da coinvolgere ogni elemento umano in un processo di responsabilizzazione e proattività.

Per quanto attiene al mezzo, la sicurezza dello stesso viene presidiata dalla tecnologia e dai sistemi di automatismo, oltretutto ogni fase progettuale e costruttiva (così come ogni organizzazione di produzione e manutenzione) viene sottoposta ad un rigoroso processo di certificazione. Nello specifico la progettazione deve garantire la conformità a requisiti e *standard* internazionali che tengono conto soprattutto delle esigenze connesse alla *safety*, mentre la manutenzione deve essere pianificata in base a programmi di verifica effettuati su ogni componente.

Ai fini della sicurezza, tuttavia, non basta la sola certificazione, ma si rende necessaria una continua attività di vigilanza, poiché i requisiti delle organizzazioni, del personale e dei rapporti devono essere mantenute con continuità nel tempo.

Lo stesso tipo di procedimento adottato per l'uomo e per la macchina si applica anche all'ambiente attraverso le attività di certificazione delle strutture, fanno perciò seguito costanti azioni di vigilanza e di controllo, nonché di regolarizzazione, con



particolare attenzione alla progettazione, realizzazione, adeguamento e gestione, nel rispetto dei requisiti infrastrutturali e al fine di garantire la corretta funzionalità degli impianti, accertando che la gestione avvenga in sicurezza, promuovendo con ogni mezzo l'incremento della *safety*.

L'azione di miglioramento complessivo del sistema determina necessariamente, da parte dell'impresa, la necessità di investire per realizzare opere di ammodernamento, anche mediante l'installazione di nuove tecnologie. Gli imprenditori che operano nel settore dei trasporti non possono, infatti, limitarsi a garantire correttezza amministrativa e solidità economica, ma devono, in primo luogo, offrire un alto livello di sicurezza <sup>(1172)</sup>.

Alla base di ogni analisi dei rischi potenziali esiste un insieme di regole dirette non solo a garantire il funzionamento e la performance del sistema, ma anche a tutelare i diritti del passeggero, tra cui assume una grande rilevanza la sicurezza, la cui applicazione viene controllata attraverso le strutture di cui le autorità dell'aviazione civile nazionale si sono dotate.

L'attività di trasporto è un sistema complesso e in continua evoluzione, basato su processi trasversali non considerabili separatamente; la sua qualità si misura in base all'efficienza dell'insieme, mentre le sue criticità risiedono essenzialmente nelle dinamiche dell'interazione tra le varie componenti.

Per ogni evento o ambito di attività è, pertanto, necessario svolgere una precisa analisi causa/effetto, utilizzando strumenti statistici di valutazione del rischio (*Risk Assessment*). Alla base metodologica vi è il *safety reporting*, ovvero la raccolta di dati su incidenti ed inconvenienti, che costituisce un prezioso strumento di conoscenza e di circolazione delle informazioni, tale da apportare un contributo determinante al raggiungimento degli obiettivi in materia di sicurezza.

La prevenzione dei disastri si realizza anche attraverso l'investigazione, che ha visto svilupparsi negli anni delle procedure standardizzate tali da facilitare lo svolgimento di questa importante funzione.

Le procedure di investigazione sono costituite da alcune funzioni ben individuate e che si realizzano in sequenza, tra cui: la determinazione dei fatti, l'analisi delle informazioni che derivano dai fatti, l'integrazione con informazioni di precedenti analoghi eventi, la conclusione e definizione delle cause probabili, la revisione finale ed emissione di raccomandazioni.

L'attività in esame inizia sul luogo dell'incidente, pertanto la possibilità di accesso al luogo in cui è avvenuto e la conservazione dei mezzi di prova assumono, come più volte ricordato, una rilevanza fondamentale al fine di ricostruire l'accaduto.

La determinazione dei fatti costituisce la prima fase dell'investigazione in cui viene scrupolosamente registrato tutto ciò che riguarda il mezzo, i soggetti preposti allo svolgimento dell'attività di trasporto, le condizioni ambientali, vengono raccolti dati inerenti il mezzo e i soggetti coinvolti, vengono compiuti *test* sulle parti del mezzo o dell'infrastruttura che sono sospettate di essere state fattori causali nell'evento, vengono

---

<sup>(1172)</sup> Proprio questa è la grande differenza rispetto al passato, in cui il tasso di sviluppo veniva identificato essenzialmente con la crescita in termini di *business* e di capacità operativa.

consultati esperti in settori specifici, vengono sviluppate le registrazioni inerenti dati del volo, navigazione o trasporto, ecc.

L'obiettivo di questa fase d'investigazione è quello di ricostruire in termini oggettivi l'evento, pertanto le informazioni da ottenere possono essere descritte in termini deterministici.

Tuttavia, come già evidenziato nel corso della trattazione, nel nostro ordinamento l'attività di prevenzione viene a trovare una forte interferenza ad opera dell'azione penale nel caso in cui l'evento-incidente venga riconosciuto come una fattispecie di rilevanza penale. Infatti, in tal caso, l'inchiesta tecnica e quella giudiziaria debbono accertare le cause dell'incidente mediante l'esame e l'analisi approfondita degli stessi reperti, ma con finalità e obiettivi nettamente diversi che le rendono al tempo stesso autonome e differenti nelle metodologie, negli approcci e nelle tempistiche.

L'inchiesta giudiziaria, attraverso l'accertamento delle cause dell'incidente, ha come scopo esclusivo quello di accertare eventuali responsabilità e, se necessario, di procedere all'irrogazione della correlata sanzione quale strumento punitivo idoneo a ripristinare l'ordinamento giuridico violato dalla condotta illecita del reo.

Da ciò deriva la delicatezza dell'attività giudiziaria, poiché comporta la possibile limitazione di un diritto fondamentale, quale la libertà personale. Ciò determina necessariamente la focalizzazione dell'attività sugli elementi ritenuti giuridicamente rilevanti ai fini dell'accertamento delle eventuali responsabilità e comporta la necessità di rispettare rigidi formalismi procedurali, espressione delle irrinunciabili garanzie per i soggetti coinvolti.

L'inchiesta tecnica è volta anch'essa ad accertare le cause dell'incidente, quelle più evidenti (*active failures*) e quelle più profonde (*latent failures*), al fine di individuare il fattore determinante l'errore con lo specifico ed esclusivo scopo della prevenzione.

L'inchiesta tecnica, pertanto, non è diretta all'addebito di responsabilità, ma è incentrata sull'analisi del passato attraverso l'esame della situazione antecedente all'evento, al fine di «*attualizzarlo*» nell'intento di ricostruirne la dinamica allo scopo della prevenzione, che costituisce l'essenza stessa della sicurezza dell'attività di trasporto.

Le due inchieste, pertanto, sebbene abbiano finalità, metodologie e tempistiche differenti, hanno un punto di partenza comune costituito dall'accertamento delle cause dell'incidente, esplicito mediante l'esame e l'analisi approfondita dei medesimi reperti.

Si può, pertanto, verificare l'ipotesi in cui, in occasione del verificarsi di un incidente di volo, i reperti essenziali anche per la conduzione dell'indagine tecnica da parte della pubblica amministrazione, siano stati oggetto di sequestro dall'autorità giudiziaria per l'espletamento dell'inchiesta di propria competenza. In tal caso emerge con evidenza come l'attività degli investigatori tecnici potrebbe essere notevolmente limitata, nel rischio di vanificare le esigenze di prevenzione e di sicurezza, che richiedono un'azione tempestiva.

Infatti, nel caso in cui il pubblico ministero titolare dell'inchiesta giudiziaria non instaurasse prassi collaborative in considerazione delle esigenze degli investigatori tecnici, per l'effettuazione del sopralluogo del sito e dei primi importantissimi rilevamenti sul campo, il recupero dei reperti del relitto o l'effettuazione delle analisi tecniche sugli stessi risulterebbero impossibili o difficoltosi.

L'ordinamento giuridico vigente, pur riconoscendo le finalità pubblicistiche della prevenzione degli incidenti e della sicurezza del volo, quali strumenti di tutela della vita umana (del personale coinvolto nell'attività di trasporto e della collettività), e la rilevanza dell'attività di investigazione tecnica quale espressione della potestà di tutela della pubblica amministrazione per il raggiungimento degli obiettivi di buona amministrazione, riconosce una «*posizione preminente*» all'attività della magistratura, e, dunque, alle esigenze di giustizia.

L'attività di indagine penale trae, infatti, la propria legittimazione nel dettato costituzionale, in quanto espressione di un diritto fondamentale dello Stato, ossia la sua potestà punitiva, che fa discendere come corollario i principi della libertà ed indipendenza della magistratura, soggetta solo alla legge. Tuttavia, come già evidenziato, anche l'attività preventiva svolta attraverso l'inchiesta tecnica, che costituisce forma di tutela della sicurezza, attiene a diritti di rango costituzionale, quali la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo (artt. 2 e 32 Cost.), e la sicurezza (art. 41, comma 2, Cost.), con conseguente impossibilità, da parte dell'iniziativa economica, di svolgersi in modo da recare danno alla stessa.

Il timore che, nel caso concreto, vi possa essere un atteggiamento ostativo da parte del magistrato inquirente nei confronti delle esigenze investigative dell'autorità amministrativa ha stimolato una profonda attività di pensiero manifestata sulle possibili soluzioni, anche a livello normativo, per il superamento della possibile antinomia tra attività giudiziaria ed attività d'inchiesta tecnica.

Tra le tante soluzioni, si è ipotizzata la possibilità che, attraverso la previsione di una specifica norma di legge, il pubblico ministero, pur rimanendo titolare dell'attività di indagine giudiziaria sia egli stesso, seppur costantemente informato sullo svolgimento delle attività, interessato ad attendere gli esiti dell'inchiesta tecnica, la cui relazione, una volta acquisita, potrebbe assumere il valore di consulenza tecnica, dalla quale trarre elementi utili per l'esercizio dell'azione penale.

Prima dell'entrata in vigore del d. lg. 165/2011 le inchieste nel settore marittimo presentavano dei caratteri del tutto peculiari <sup>(1173)</sup>, considerato il fatto che le disposizioni processuali pongono alla base della procedura l'esperimento dell'istruzione preventiva <sup>(1174)</sup> preceduta da un'inchiesta sommaria svolta dall'autorità marittima locale e consistente in un'inchiesta formale eseguita dalla Commissione sedente presso la direzione marittima competente per territorio, i cui fatti nelle causa marittime si hanno per accertati sino a prova contraria.

In tal modo il settore marittimo risultava essere l'unico, tra quelli esaminati, che disciplinava espressamente e in modo dettagliato, con fonte di rango primario (e non rimandando ad accordi intervenuti tra le parti nel rispetto di un generico obbligo di «*collaborazione*»), il rapporto tra inchiesta penale e inchiesta amministrativa, riuscendo a

---

<sup>(1173)</sup> Come già esposto nel capitolo III della presente trattazione.

<sup>(1174)</sup> L'istruzione preventiva, svolta ai sensi dell'art. 579 c. nav. ha carattere esclusivamente tecnico e costituisce, come avviene per l'inizio dell'azione penale, la base su cui si svilupperà il seguito dell'istruzione probatoria.

effettuare un contemperamento tra le esigenze correlate allo svolgimento dell'inchiesta tecnica e quelle proprie del procedimento penale <sup>(1175)</sup>.

Risulta, tuttavia, necessario evidenziare come, allo stato attuale, il disposto normativo di riferimento sia stato innovato in virtù dell'attuazione della dir. 2009/18/CE che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo, introducendo una terza tipologia di inchiesta marittima cosiddetta «*di sicurezza*» determinando, anche per tale settore, l'uniformarsi, in linea di principio, alle previsioni già previste per le inchieste aeronautiche e ferroviarie <sup>(1176)</sup>.

Anche nel settore marittimo è stato, infatti, individuato un organismo investigativo preposto esclusivamente allo svolgimento delle inchieste di sicurezza, identificandolo, tuttavia, in un soggetto già esistente, la Commissione centrale d'indagine sui sinistri marittimi di cui all'art. 466-*bis* reg. nav. mar., posta alle dirette dipendenze del Ministro e, per quanto attiene allo svolgimento dell'attività di inchiesta di sicurezza in presenza del concomitante svolgimento di indagini giudiziarie, soggetto tenuto a svolgere la sua attività ponendo in essere una non meglio precisata «*collaborazione*» con l'autorità procedente <sup>(1177)</sup>, nel rispetto delle previsioni stabilite a livello internazionale e comunitario.

Un altro settore che è stato oggetto di una fondamentale innovazione è il settore aeronautico che, a seguito dell'entrata in vigore del reg. (UE) n. 996/2010, di immediata applicazione nell'ordinamento interno, ha dimostrato una maggiore consapevolezza dell'esigenza di conferire tempestività allo svolgimento delle inchieste di sicurezza, nel pieno rispetto della loro finalità preventiva, carattere che nel vigore della previgente normativa risultava spesso sacrificata attesa la maggiore rilevanza assunta dalla finalità punitiva.

Al fine di comprendere la portata dell'innovazione apportata dal citato regolamento, basta richiamare la previsione di cui all'art. 12.1 del predetto regolamento, la quale, in materia di accertamenti tecnici non ripetibili, pone alla base dei rapporti tra l'autorità giudiziaria e l'autorità investigativa per la sicurezza la fattispecie degli «*accordi preliminari*». Sempre nello stesso senso si può, altresì, ricordare quanto stabilito con riferimento all'ipotesi del sequestro di eventuali prove, per cui l'investigatore incaricato ha, comunque, diritto di accesso immediato e illimitato, nonché possibilità di utilizzarle (anche nel caso in cui non si riesca a raggiungere l'accordo preliminare, come previsto all'art. 12.1).

Tale ultima riforma delle inchieste aeronautiche, già trattata più estesamente <sup>(1178)</sup> e ivi ricordata, sembra voler fornire una soluzione alle difficoltà applicative riscontrate con riferimento alla normativa previgente, nel tentativo di risolvere in modo costruttivo la problematica inerente al contestuale svolgimento di inchiesta di sicurezza e inchiesta

---

<sup>(1175)</sup> Pur non essendo esente da profili di criticità, come evidenziato nei capitoli II e III, sezione I.

<sup>(1176)</sup> Per cui si rimanda a quanto espresso nel capitolo III della presente trattazione.

<sup>(1177)</sup> Risulta, tuttavia, evidente come si sia ad oggi nell'impossibilità di esprimere considerazioni in merito all'effettività di tale collaborazione attesa la recente entrata in vigore della normativa (come evidenziato nel capitolo III, sezione I), per cui non rimane altro che valutare i riscontri fattuali che deriveranno in un prossimo futuro dall'applicazione di tale normativa.

<sup>(1178)</sup> Cfr. più diffusamente capitolo III, sezione II.

giudiziaria, conferendo a entrambe le fattispecie pari dignità al fine di consentire concreta effettività alla finalità preventiva.

Al fine di svolgere delle considerazioni comuni ai tre settori del diritto dei trasporti, si può affermare che, allo stato, la possibilità che la magistratura inquirente conduca le indagini con un intento ostativo con riferimento alle esigenze investigative dell'Organismo tecnico <sup>(1179)</sup> si ritiene possa essere ritenuta residuale, in considerazione dell'acquisita consapevolezza delle peculiarità e dell'assoluto tecnicismo richiesto per le indagini concernenti gli incidenti nell'ambito del settore dei trasporti <sup>(1180)</sup>.

Per quanto attiene alla problematica relativa al contemperamento delle esigenze di giustizia con quelle della prevenzione, un ruolo determinante viene assunto dall'investigatore, soggetto che dovrebbe tentare di instaurare un rapporto di fiducia e di leale collaborazione con il pubblico ministero <sup>(1181)</sup>.

L'investigatore potrebbe, altresì, attivarsi al fine di individuare un comune accordo sulle procedure e le metodologie tecniche da seguire per il recupero e la successiva analisi dei reperti, potendo, così, soddisfare le rispettive differenti esigenze.

Per quanto attiene all'interrogativo che si potrebbe porre in merito all'opportunità di disciplinare tali procedure e metodologie d'azione applicate nella prassi mediante uno specifico dettato normativo, tale da consentire una gestione della materia in modo, per quanto possibile, oggettivo e non più dipendente dalla «*sensibilità soggettiva del singolo magistrato*», è altamente probabile che la risposta negativa derivi dal timore che un'eventuale disciplina normativa espressa potrebbe essere interpretata come «*un'imposizione limitativa*» delle prerogative costituzionali della magistratura ad opera del potere legislativo <sup>(1182)</sup>.

Come già affermato, la sicurezza nel settore dei trasporti è dotata di una quadruplica strumentazione volta alla sua salvaguardia, ossia la produzione di norme dirette a tutelarla, l'attività ispettiva, il monitoraggio costante e le inchieste tecniche, e, per quanto attiene a questi ultimi due strumenti, l'interferenza da parte dell'autorità giurisdizionale si sente in modo più evidente.

In considerazione del fatto che alla base di un'efficace prevenzione vi sono necessariamente la velocità e la tempestività nella conduzione delle attività di accertamento

---

<sup>(1179)</sup> Cfr., in dottrina, A. FOJADELLI, *Sistemi di segnalazione degli eventi aeronautici e tutela delle fonti di informazione*; C. GRAVINA, *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*; G. GARUTI, *I diritti della difesa nell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno e in quello internazionale*, cit.

<sup>(1180)</sup> Con riferimento a tale aspetto si sono, di frequente, verificati casi di ricorso a personale qualificato e operante presso gli Organismi preposti allo svolgimento delle inchieste tecniche per espletare la funzione di consulenti nell'ambito di procedimenti penali. In siffatte circostanze il personale dell'Organismo tecnico richiesto di collaborazione è obbligato a rispettare il duplice ruolo che acquisisce mantenendo distinte, quanto a metodologia d'azione e finalità, le attività che pone in essere e che si traducono nella redazione di distinti documenti (relazione peritale per il magistrato, relazione d'investigazione tecnica per l'amministrazione).

<sup>(1181)</sup> È, infatti opportuno che l'investigatore tecnico valorizzi le finalità e l'importanza della propria attività. Con riferimento al rapporto con la magistratura inquirente potrebbe, altresì, illustrare, nel caso in cui sia necessario nominare un consulente tecnico, l'opportunità di nominare persona ugualmente idonea, magari suggerendo di identificarla tra altro personale qualificato dell'amministrazione di appartenenza.

<sup>(1182)</sup> Sul punto si rinvia a quanto già esposto in merito al capitolo III. Cfr. M. RINALDI, *Attività di investigazione ed inchiesta giudiziaria a seguito di incidente di volo*, cit.



tecnico, emerge con evidenza l'esigenza di ovviare soprattutto al fatto che, in caso di coincidenza di inchiesta aeronautica e inchiesta penale, l'inquirente tecnico sia costretto a soggiacere alle tempistiche dell'inchiesta e al fatto che la sua attività sia potenzialmente condizionata e ritardata dal segreto dell'indagine preliminare (come già rilevato).

Da tale constatazione deriva la necessità di cambiare la mentalità che basa la tutela della pubblica incolumità sulla punizione, conferendo una giusta rilevanza e preponderanza all'attività di prevenzione attraverso la formazione di una cultura della prevenzione nei magistrati (<sup>1183</sup>).

Nel condurre la sua attività, l'organismo investigativo è tenuto a considerare, atitolo esemplificativo, le ordinarie *performances* del mezzo e le sue limitazioni; altrettanto deve fare per quanto riguarda il fattore umano.

Con riferimento a tale aspetto emerge con evidenza come vi sia una notevole attenzione sulle problematiche afferenti al fattore umano al fine di stabilire se le condizioni ambientali e il comportamento della macchina abbiano superato le capacità di risposta dell'uomo. L'analisi offre, pertanto, delle spiegazioni possibili o delle teorie basate su risultanze tecniche relativamente alla causa e sulla probabile concatenazione di eventi minori che hanno portato all'evento accidentale. La connotazione di tale fase del processo investigativo pone, pertanto, l'attenzione sull'individuazione del fattore che ha determinato l'incidente, nonché sulle modalità attraverso le quali si è manifestato, e le conclusioni dell'analisi vengono espresse in termini probabilistici in particolar modo con riferimento al fattore umano.

Tale fase del procedimento investigativo risulta essere fondamentale in quanto è diretta a formulare il giudizio conclusivo su che cosa debba essere fatto per evitare il ripetersi di eventi analoghi, da cui deriva la prevenzione degli incidenti. La funzione investigativa costituisce, pertanto, una verifica dello stato di sicurezza del sistema.

Il compito di ricerca e di studio dei soggetti ai quali è attribuita la funzione investigativa, intesa anche in termini di controllo di qualità, può essere adeguatamente svolto da chi ha esperienza di prima linea, una congrua frequentazione di documenti, rapporti/relazioni e analisi di incidenti, pubblicazioni di sicurezza del volo ed una consistente motivazione. Il contatto continuo con l'ambiente operativo, integrato da una specifica formazione a rilevare aree di rischio risulta, infatti, essere il requisito essenziale per qualsiasi soggetto chiamato a operare in un Organismo investigativo preposto a salvaguardare la sicurezza mediante lo svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica di sicurezza.

---

(<sup>1183</sup>) Così B. FRANCHI, A. FOJADELLI, A. ANTONINI in Convegno *L'errore umano nelle attività aeronautiche: oltre la cultura della colpa*, 30 novembre – 1 dicembre 2007, Sala Tomadini, via Tomadini 30/A, Udine.

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (a cura di CICIRIELLO), *La protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento*, in Atti della Tavola Rotonda di Napoli, del 23 gennaio 2003, Napoli (editoriale scientifica), 2003.
- AA.VV. (a cura di XERRI), *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, Cagliari (ISDT), 2004.
- ABBATE, *Alcune osservazioni sulla legge 8 luglio 2003, n. 172, «Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico»*, in *Dir. mar.* 2004.
- ALCANTARA, *El Real Decreto-Ley 9/2002*, in *Dir. mar.*, II, 2003.
- ANGELONE C., *Le inchieste sui sinistri marittimi nel giudizio penale*, in *Riv. pen.* 1987.
- ANGELONE C., *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, in *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001.
- ANTONINI A., *I sinistri aeronautici*, in *Dig. comm.* XIV, 1997.
- ANTONINI A., *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, in *Dir. trasp.* 2001.
- ANTONINI A., *Riflessi civilistici dell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di) *La sicurezza del volo nell'ordinamento italiano ed in quello internazionale*, Atti del Convegno di Modena 28-29 giugno 2002, Milano, 2005.
- ANTONINI A., *Riflessi civilistici dell'inchiesta tecnica aeronautica*, in *Dir. trasp.*, 2003.
- ARRIGO U., BECCARELLO M., *Il trasporto ferroviario: la convergenza europea nel settore pubblico*, Milano, 2000.
- ARROYO, *Compendio de Derecho Marítimo*, Madrid, 2002.
- ARROYO, *Problemi giuridici relativi alla sicurezza della navigazione marittima (con particolare riferimento al caso Prestige)*, in *Dir. mar.*, IV, 2003.
- BARRA R., *La responsabilità del Controllore del Traffico Aereo in Italia e la cultura della colpa*, in *Assistenza al volo*, IV, 2006.
- BATTINI S., *La tutela dell'utente e la Carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1998.
- BERLINGIERI F., *Note sul valore probatorio della relazione di inchiesta sui sinistri marittimi*, in *Riv. dir. nav.*, II, 1960.
- BERLINGIERI F., *Accelerazione del programma di «phasing out» delle navi cisterna a scafo singolo e limitazioni all'accesso*, in *Il diritto marittimo*, III, 2004.
- BERLINGIERI F., *Istituzione del registro internazionale e nuove norme in tema di requisiti di nazionalità e dismissione della bandiera*, in *Dir. mar.*, 1998.
- BERLINGIERI F., *The New Italian Law on Temporary Registration of Bareboat Chartered Vessels*, in *JMLC*, 1990, 199 ss.
- BETTIOL F., *Diritto penale*, VIII, Padova, 1973.
- BEVILACQUA G., *Il valore giuridico degli Annessi ICAO in ambito nazionale*, Associazione Nazionale Assistenti e Controllori Navigazione Aerea, 2002, in [www.traffico-aereo.it](http://www.traffico-aereo.it).
- BOI, *Armamento italiano e tonnage tax*, in *Dir. mar.*, 2004.

- BOISSON, *La sûreté des navires et la prévention des actes de terrorisme dans le domaine maritime*, in *D.M.F.* 2003.
- BONA M., *Responsabilità delle Ferrovie dello Stato ed onere probatorio: verso la «strict liability» dell'amministrazione ferroviaria?*, in *Danno e resp.*, 1999.
- BONDUÀ S., *Relazione di eventi straordinari. Prova contraria*, in *Dir. mar.* 1947.
- BONSIGNORI, *Lezioni sul processo civile in materia di navigazione marittima*, Bologna 1991.
- BRIANO, *Storia delle ferrovie in Italia*, Milano, 1977.
- BRICOLA F., *La depenalizzazione nella l. 24 novembre 1981 n. 689: una svolta «reale» nella politica criminale*, in *Politica del dir.*, 1982.
- BUSTI S., *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Dir. trasp.* 2003, 27-40
- BUSTI S., *Il contratto di trasporto terrestre*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* (diretto da CICU – MESSINEO - MENGONI – SCHLESINGER), vol. XXVI, I, 2007, 122 ss.
- BUSTI S., *Il difficile varo del diritto privato comunitario sul trasporto ferroviario di persone*, in *Dir. trasp.*, I/2008
- CAIA G., *La disciplina dei servizi pubblici*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 1998.
- CALIENDO, *Osservazioni in tema di «bareboat charter registration», nazionalità e bandiera della nave nella l. 14 giugno 1989 n. 234*, in *Dir. mar.*, 1989.
- CALIGIORE, *Misure per garantire la sicurezza ambientale dei traffici marittimi dopo il naufragio della m/c Prestige*, in (a cura di MICCICHÉ - MONTEBELLO) *Atti del Convegno La sicurezza in mare, interrogativi urgenti e proposte dopo il caso Prestige*, Palermo 2004.
- CAMARADA G., *La responsabilità per l'esercizio di attività pericolose in campo aeronautico*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, II, 2004.
- CAMARADA C., *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, in *Studi in memoria di Maria Luisa Corbino*, Milano, 1999.
- CAMARADA G., *Le inchieste per gli infortuni dei lavoratori marittimi e portuali e le problematiche delle malattie professionali*, in *Dir. trasp.* 2001, 304.
- CAMARADA G., *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001.
- CAMARADA, *Convenzione «Salvage 1989» e ambiente marino*, Milano, 1992.
- CAMARADA, *L'evoluzione della normativa internazionale e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, 1-14.
- CAMARADA, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1998.
- CAMARADA, *Natura e responsabilità delle società di classificazione*, in *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti* (Atti del Convegno CUST – Acireale, 27 - 31 agosto 2001), Messina, 2002.
- CAMARADA G., *Quadro di sintesi*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Sicurezza della navigazione: profili di diritto interno, comunitario e internazionale*, Palermo, 2006.
- CAMMAROTO M., *Le nozioni di sinistro, inconveniente ed incidente nella sicurezza marittima ed aeronautica*, in GIURETA, *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, VIII, 355 - 365,

Palermo, 2010.

CANGELLI F., *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004.

CARBONE, *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento: sviluppi e prospettive*, in *Dir. mar.* 2001.

CARBONE, *Legge della bandiera e ordinamento italiano*, Milano, 1970.

CARINGELLA F., *Il diritto amministrativo*, Napoli, 2009.

CARNEVALE M. A. VENCHI, *Trasporto in concessione*, in *Enc. dir.* XLIV, 1992, 1102.

CARGNIEL E., *Sicurezza ferroviaria e prevenzione: ANSF e DGIF*, in *Dir. trasp.*, III, 2011.

CASETTI F., *Concorrenza e competitività nelle ferrovie alla luce della recente normativa*, in *Amministrazione ferroviaria*, 2003.

CASTRONUOVO D., *Principi di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in *Dir. pen. cont.* 2010, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

CATINO M., *Da Chernobyl a Linate. Incidenti tecnologici o errori organizzativi?*, Roma, 2002.

CATINO M., *Incidenti organizzativi nel trasporto ferroviario*, in *Ricerche di ergonomia*, I, 2005, 36–51.

CERULLI IRELLI V., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

CESARINI A. - GUGLIELMINI G., *I ministri dei Trasporti trovano l'accordo: UE, il percorso del «terzo pacchetto ferroviario»*, in *Fermerci*, 2006.

CESARINI A., *Ferrovie e Mercato: la normativa comunitaria del trasporto ferroviario*, Milano, 2005.

CIRCI M., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, VIII, 1998, 790.

CIRCI M., *La carta dei servizi pubblici: uno strumento abbandonato o in evoluzione?*, in *Giorn. dir. amm.*, VI, 2001.

COMENALE PINTO, *Contro il rischio da inquinamento ambientale da idrocarburi: il doppio scafo*, in *Giust. civ.*, 2005.

COMENALE PINTO M., *Il diritto uniforme e comunitario per la sicurezza dei trasporti marittimi con riguardo all'allargamento dell'Unione Europea*, in [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it), III, 2004.

COMENALE PINTO M., *Il meccanismo dei fondi e la proposta di istituzione di un fondo europeo di terzo livello*, in AA.VV. (a cura di ZANELLI), *Inquinamento del mare e sicurezza della navigazione*, Atti del Convegno di Santa Severina, 14-15 giugno 2002, Napoli, 2004.

COMENALE PINTO M., *La responsabilità delle società di classificazione delle navi*, in *Dir. mar.* 2003.

CORBINO M. L., *Sicurezza della navigazione marittima*, in *Dig. comm.*, XIII, 1996.

COSSU, *Competenza giurisdizionale e responsabilità delle società di classificazione di navi*, in *Dir. trasp.*, 2004.



- A. CUSMAI – S. GINESRONI, *La responsabilità civile del vettore ferroviario nel trasporto di persone*, in *Ventiquattrore Avvocato* 5/2010, 49 ss.
- D'ANGELO A. M., *Vigilanza, direzione e gerarchia nell'impresa*, in *Lavoro nella giur.*, 2000.
- R. DENTESANO, *Il processo per il disastro di Verona*
- DE PASQUALE A., *Diritto pubblico comparato europeo*, Milano, 2000.
- DE VINCENTIIS C., *Sicurezza della navigazione (reati contro la)*, in *Nuoviss. dig. it.*, XVII, 1970.
- DI BONA D., *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale* (a cura di MANCUSO G. - ROMANA N.), Palermo, 2006, 123 ss.
- DIMUNDO A., *Le disposizioni processuali del codice della navigazione. La riforma del processo civile e le controversie in materia marittima*, in *Dir. mar.* 1998, 3 ss.
- DUCA, *Lo stato di attuazione dell'accordo volontario del 1 giugno 2001 in tema di sicurezza ambientale dei trasporti marittimi di sostanze pericolose a quasi due anni dalla sua firma*, in *Dir. mar.* I, 2003.
- STAJANO E., *Gli aspetti giuridici in Italia: rapporto tra indagine tecnica e giudiziaria*, in [www.itafsc.org](http://www.itafsc.org), 2003.
- FARACI E., *La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione della normativa comunitaria*, in *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006, 35-49
- FERRERI, *La direttiva n. 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Dir. comm. scambi internazionali*, 2005.
- FLORIDIA - PERINU - RADINI, *La sicurezza del volo. I ricambi aeronautici non approvati tra responsabilità penale ed illecito civile*, Bari, 2005.
- FOJADELLI A., *Sistemi di segnalazione degli eventi aeronautici e tutela delle fonti di informazione*, in FRANCHI B. (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Atti del convegno di Modena (28-29 giugno 2002), Milano, 2005, 91-103.
- FRANCHI B., *Allegati tecnici ICAO: quid iuris? L'efficacia giuridica degli Annessi ICAO*, in *Volabilità* n. 38/1998, in [www.rai-enac.it](http://www.rai-enac.it).
- FRANCHI B. (a cura di), *Cinquant'anni di codice della navigazione: profili di responsabilità degli operatori del settore aereo*, Atti del Convegno di Roma del 2-3 dicembre 1992, Roma, 1993.
- FRANCHI B., *Lo stato di recepimento degli allegati tecnici ICAO nell'ordinamento italiano*, in *Il nuovo diritto aeronautico (in ricordo di G. Silingardi)*, Milano, 2002.
- FRANCHI B., *Le inchieste sui sinistri della navigazione aerea*, in *Dir. mar.*, 1998.
- FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.
- FRANCHI B. (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Atti del convegno di Modena (28-29 giugno 2002), Milano, 2005.
- FRANCHI, *Controllori del traffico aereo: un'altra sentenza che ne amplia le competenze*, in *Resp. civ. prev.* 11/2011

- FRANCHINI, *Le relazioni tra le Agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997.
- FULCINITI P., *Contributo allo studio della regolarità e della sicurezza del trasporto pubblico ferroviario*, in *Dir. trasp.*, II, 2005.
- FULCINITI P., *Spunti critici per uno studio del trasporto pubblico locale nell'attuale assetto istituzionale ed organizzativo*, in *Dir. trasp.*, III, 2004, 711 ss.
- GAETA D., *In tema di inchieste sugli infortuni occorsi ai marittimi*, in *Riv. dir. nav.* IV, 1953.
- GALATERIA L., *Teoria giuridica degli ordini amministrativi*, Milano 1950.
- GARUTI G., *I diritti della difesa nell'inchiesta tecnica aeronautica*, in B. FRANCHI (a cura di) *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale, Atti del convegno di Modena (28-29 giugno 2002)*, Milano, 2005, 79-91.
- GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970.
- GRAVINA C., *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*, in [www.airmanshiponline.com](http://www.airmanshiponline.com), marzo 2003; nonché ID. *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*, in B. FRANCHI (a cura di), *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale, Atti del convegno di Modena (28-29 giugno 2002)*, Milano, 2005, 1-9.
- GRIGIOLI M., *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, Tomo I, Milano, 1990;
- IEVA L., *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico – Dall'organizzazione alla «Carta dei servizi»*, Milano, 2002.
- INGRATOCI C., *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in GIURETA, *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, VI, Palermo, 2008, 1-62, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).
- IVALDI, *Inquinamento marino e regole internazionali di responsabilità*, Padova, 1996.
- KREHER, MARTINES, *Le «agenzie» della Comunità Europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 97;
- LA CHINA S., *Sinistri marittimi (diritto processuale)*, in *Nuoviss. dig. it.*, XVII, 1970
- LA CHINA S., *Inchieste marittime*, in *Enc. giur.*, XVI/1989.
- LA CHINA S., *Le disposizioni processuali del codice della navigazione*, in *Il cinquantenario del codice della navigazione* (a cura di TULLIO L. – DEIANA M.), , Cagliari, 1993
- LA TORRE U. - MOSCHELLA G. – PELLEGRINO F. - RIZZO M. P. – VERMIGLIO G. (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, Milano, I, 2006.
- LA TORRE G., *Collaudo di opere pubbliche e relative competenze*, in *Amm. it.*, 1983.
- LA TORRE G., *Il risarcimento «complementare» nel trasporto aereo di persone: il piano statunitense del 1990*, in *Dir. trasp.* 1992.
- LACAVA C., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, IX, 1996.
- LAURIA, *Bandiere ombra e situazioni giuridiche di comodo*, in *Dir. trasp.* 1977.
- LEANZA, *Le Convenzioni internazionali in materia di sicurezza marittima*, in *Studi mar.*, XII, 1981.
- A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XII ed., Milano, 2011.

LIBRANDO, *L'Organizzazione marittima internazionale e le iniziative allo studio a seguito degli attentati dell'11 settembre*, in AA.VV. (a cura di FANARA), *Atti del Convegno di Acireale (26-30 agosto 2002), Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno*, in Collana ricerche del CUST, vol. 21 Messina, 2003.

R. LOBIANCO, *VDS e codice della navigazione: applicabilità da verificare caso per caso*, in *Air Press* 45/2006, 1796

LOBIANCO R., *Tavola rotonda. Il volo da diporto o sportivo dopo la riforma del codice della navigazione*, Modena 10 novembre 2006, in *Dir. trasp.*, I, 2007.

LOFFREDA, *Il registro internazionale italiano: luci e ombre*, in *Dir. trasp.*, 1999.

LURAGHI R., *Problemi economici dell'Italia unita (1861-1918)*, in *Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, II, Milano, 1969.

MAGGI S., *Tra pubblico e privato. La gestione delle ferrovie nell'800 e primo '900*, Albignasego (PD), 2002.

MAGGI S., *Le ferrovie*, Bologna, 2003.

MANCA P., *Cause marittime ed aeronautiche*, in *Enc. dir.*, VI, 1960.

MANCINI PROIETTI M., *La Carta dei servizi pubblici in Italia. L'evoluzione del quadro normativo*, in *Nuova rass.*, XI, 2000.

MANCUSO G.– ROMANA N. (a cura di), *La sicurezza nella navigazione: profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006.

MANFRINI, *Il traffico marittimo nel diritto comunitario*, Torino, 1994.

MARCONI P., *La carta dei servizi pubblici e la Citizen's charter. La normativa sulla carta dei servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I, 1998.

MARINO A., *Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in *Studi in memoria di Elio Fanara* (a cura di LA TORRE U. – MOSCHELLA G. – PELLEGRINO F. – RIZZO M. P. – VERMIGLIO G.), Milano, I, 2006, 277 ss.

MARINO A., *Servizi pubblici e carta dei servizi: un quadro metodologico-organizzativo*, in *Il nuovo gov. loc.*, III, 1997.

MARIUZZO F., *Commento all'art. 7 legge 7 agosto 1990 n. 241*, in *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991.

MASTRANDREA G., *In tema di accesso alla documentazione relativa alla sicurezza dei trasporti ferroviari*, in *Dir. trasp.*, 1999.

MASTRANDREA G., *Sull'inapplicabilità della tutela inibitoria cautelare d'urgenza, prevista dalla nuova normativa sui contratti del consumatore, al diritto dei viaggiatori al rispetto delle clausole*, in *Dir. trasp.*, 1998.

MASTRANDREA G., *Le carte dei servizi ferroviari e la qualità della prestazione*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, Tomo II, (a cura di LA TORRE U. – MOSCHELLA G. – PELLEGRINO F. – RIZZO M. P. – VERMIGLIO G.), Milano, 2006.

MEDINA C., *Di alcune questioni concernenti le inchieste sui sinistri della navigazione*, in *Riv. dir. nav.*, II, 1968.

MEDINA C., *Le inchieste per i sinistri marittimi e procedimento giurisdizionale*, in *Dir. mar.*, 1973.

MICCICHÉ, *Le norme internazionali ed interne sulla sicurezza della navigazione*

- marittima con particolare riferimento alle disposizioni relative al mezzo nautico*, in G. MANCUSO – ROMANA N. (a cura di) *La sicurezza nella navigazione: profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, 15-34, Palermo, 2006.
- MASUTTI A., *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, Tornino, 2009, 38 ss.
- MONACO, *Nota sulla composizione del Comitato della sicurezza marittima dell'IMCO*, in *Riv. dir. int.*, 1960, 679.
- MONTANARA G., *Sicurezza della navigazione (reati contro la)*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990.
- MONTEBELLO C., *Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security*, in *Riv. dir. econ., trasp. amb.*, III, 2005; nonché ID., in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Sicurezza della navigazione: profili di diritto interno, comunitario e internazionale*, Palermo, 2006, 75 – 90.
- MONTEBELLO C., *Bandiere di convenienza, sistemi di registrazione alternativi e Port State Control*, in *Dir. trasp.*, I, 2001.
- MONZANI, *Proposte per l'istituzione di un registro internazionale in Francia*, in *Dir. mar.*, 2004.
- MORGANTE G., *In tema di attentato alla sicurezza dei trasporti. Limiti alla disciplina attuale e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998.
- MOSCARINI P., *Ispezione (Dir. proc. pen.)*, in *Enc. dir.*, Agg. II, 1998.
- MUSSARI R., *L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo «stato dell'arte»*, in *Azienda pubbl.*, 1997.
- PALOMBINO, *Il significato del principio «chi inquina paga» nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, Milano, 2003.
- PELLEGRINO F., *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Milano, 2005.
- PELLEGRINO F., *Sull'applicabilità dell'Annesso 13 ICAO nell'ordinamento italiano*, in *Dir. trasp.*, 2003.
- PELLEGRINO F., *La definizione di sicurezza aerea*, in AA.VV. (a cura di DEIANA), *Aeroporti e responsabilità*, Atti del Convegno di Cagliari, 24-25 ottobre 2003, Cagliari (ISDIT), 2005.
- PERROW C., *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, New York, Basic Books, 1984.
- PESCATORE, *Locazione di nave a scafo nudo e iscrizione nei registri «speciali»*, in *Foro it.*, V, 1992.
- PESCATORE, *Problemi giuridici attuali della sicurezza della navigazione*, in *Riv. dir. nav.*, I, 1963.
- PETROCELLI B., *Principi di diritto penale*, I, Napoli, 1955.
- PEZZOPANE A. C. – DENTESANO R. – SILENZI S. – PETTI G. B. – IAVARONE L., *La strategia del margine. Riflessioni sulla sicurezza del trasporto aereo*, Roma, 2000.
- PINELLI L., *Depenalizzazione: riflessioni per la revisione della legge 24 novembre 1981 n. 689*, in *Riv. giur. pol. loc.* 1994.
- PISCHEDDA L., *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in G. MANCUSO – N. ROMANA (a cura di), *Profili di diritto interno, comunitario e*

*internazionale*, Palermo, 2006, 91-120.

POLLASTRINI, *Le bandiere ombra come minaccia alla «security»*, in AA.VV. *Sicurezza marittima – un impegno comune*, Taranto, 2005.

PONTI A. – CHIESA M. - ILARI S. (a cura di), *Guida alle novità della legge sull'attività amministrativa*, Bologna-Marciano di Romagna, 2005.

POZZANI P., *Nuovi profili del diritto di accesso dopo la L. 15/05*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

POZZI C., *Incontro di studio «L'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo: inchieste aeronautiche ed inchieste penali»* (Roma 21 maggio 2001), in *Dir. trasp.*, 2002.

POZZI C., *L'Agenzia europea per la sicurezza aerea*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico in ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002.

QUADRELLI M., *Carte dei servizi pubblici e tutela degli utenti*, in [www.retecivica.milano.it](http://www.retecivica.milano.it), 2 novembre 2000.

QUERCI F. A., *Le inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enc. dir.*, Milano, XX, 1970.

QUERCI F. A., *Sulla natura giuridica dell'inchiesta sui sinistri marittimi*, in *Riv. dir. nav.*, XXVI, 1960.

RAMETTA R., *Il collaudo nella realizzazione di opere pubbliche*, in *Riv. trim. appalti*, 1993.

REASON J., *Human Error*, Cambridge University Press, 1990

A. RELLA, *Il caso «Erika» al vaglio della Corte di giustizia*, in GIURETA, *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, VII, 2009, in [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).

RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, Milano, 1990.

RIGHETTI G., *Bandiere di convenienza: pregi e difetti del progetto UNCTAD sull'immatricolazione delle navi*, in *Dir. mar.*, 1984.

RIGHETTI G., *Sicurezza della navigazione marittima*, in *Noviss. dig. it.*, 1987.

RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, I, Tomo II, Milano, 1987.

RIVARA, *Sinistri marittimi nel diritto processuale*, in *Dig. comm.*, Torino, XIV, 1997.

RIZZO M. P., *La definizione di evento straordinario in relazione all'istituto della denuncia ex art. 182 cod. nav.*, in *Dir. trasp.* 1993.

ROMANELLI G. - COMENALE PINTO M., *Il recepimento degli Annessi ICAO in Italia: un obiettivo raggiunto?*, in *Dir. trasp.*, 1994.

RONZITTI, *Alcuni problemi giuridici sollevati dal dirottamento dell'«Achille Lauro»*, in *Riv. dir. int.*, 1985.

SANVITI G., *La carta dei servizi pubblici*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994.

SCARABINO P. G., *La depenalizzazione in Italia, ovvero l'illecito amministrativo tra diritto penale, diritto civile e diritto amministrativo*, in *Amm. it.*, 1990.

SCHIANO DI PEPE, *La vicenda Sea Empress tra prevenzione e risarcimento dei danni all'ambiente marino*, in *Riv. giur. amb.*, 1999.

SPINEDI, *Problemi di diritto internazionale sollevati dal naufragio della Torrey Canyon*, in *Riv. dir. int.*, 1967.

STELLA RICHTER P., *Atti e poteri amministrativi (tipologie)*, in *Dizionario amministrativo* (diretto da GUARINO), 1983, Milano.



- TELLARINI G., *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 2003.
- TELLARINI G., *Relazione al Convegno di Bologna (7 aprile 2003) sul tema Security e trasporto marittimo*, in *Dir. mar.*, 2003.
- TELLARINI G., *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 2003, 1102
- TESTA T., *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, 1958.
- TESTA T., *Rilevanza del verbale di inchiesta formale sui sinistri marittimi ai fini processuali, penali e disciplinari*, in *Riv. dir. nav.*, II, 1951.
- TESTA T., *Rilevanza processuale della relazione di eventi straordinari*, in *Riv. dir. nav.*, I, 1954.
- TONINI P., *Manuale di procedura penale*, VIII, Milano 2008.
- TROVÒ L., *La posizione di garanzia dei controllori del traffico aereo*, in *Dir. trasp.* 3/2011, 905 ss.
- L. TULLIO, *La normativa regolamentare dell'aviazione civile*, in B. FRANCHI (a cura di), *Cinquant'anni di codice della navigazione*, Roma, 1993.
- TURCO BULGHERINI E., *Sicurezza della navigazione*, in *Enc. dir.* XLII, 1990.
- TURCO BULGHERINI E., *L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti. Aspetti della navigazione marittima ed aerea*, in *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca* (a cura di A. XERRI), Cagliari, 2004.
- VALLARIO, *Sicurezza in mare, sviluppi della normativa tecnica e considerazioni giuridiche*, Padova, 1979.
- VAUGHAN D., *Authonomy, interdependence and social control: NASA and the Space Shuttle Challenger* Administrative Science Quarterly, 35, 1990, 225
- VESPERINI G. - BATTINI A., *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997.
- G. VESPERINI - G. NAPOLITANO ( a cura di), *Liberalizzazione e concorrenza*, Viterbo, 1999.
- VIGLIETTA P. – PAPI E., *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, in *Dir. trasp.*, I, 2005.
- VINCI P., *Normativa nazionale ed europea in materia di tutela dell'ambiente marino*, 3 febbraio 2011, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).
- A. VIOTTO, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario. Aspetti normativi e regolativi della prospettiva europea*, in *IBL Briefing Paper*, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), 15 aprile 2008, n. 52.
- ZUNARELLI – TRANCHIDA, *Evoluzione della normativa internazionale in materia di sicurezza marittima*, in *Sicurezza marittima – un impegno comune*, Taranto, 2005.
- ZUNARELLI S., *Relazione di mare*, in *Enc. dir.* XXXIX, 1988.
- ZUNARELLI S., *Le bandiere di convenienza e l'evolversi dei principi di libertà di navigazione e di commercio marittimo*, in *Dir. mar.* 1980.

**Tesi di dottorato di Elsie Cargniel, discussa presso l'Università degli Studi di Udine.** Soggetta alle licenze *creative commons* (<http://creativecommons.org/choose/>) – Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università degli Studi di Udine per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

## SITI CONSULTATI

www.governo.it  
www.mit.gov.it  
www.enac.gov.it  
www.ansv.it  
www.ansf.it  
www.amsa.gov.au  
www.conventions.coe.int  
www.europa.eu.int  
www.giustizia-amministrativa.it  
www.imo.org  
www.europa.eu.int  
www.laRepubblica.it  
www.marinacivil.com  
www.fog.it  
www.giureta.unipa.it  
www.revistanaval.com  
www.airmanshiponline.com  
www.dirittoestoria.it  
www.itafsc.org  
www.rai-enac.it  
www.anacna.it  
www.comitato8ottobre.it  
www.bea.aero; www.bea.fr-org  
www.curia.europa.eu  
www.conventions.coe.int  
www.unfccc.org  
www.biodiv.org  
www.un.org  
www.penalecontemporaneo.it