

Università degli Studi di Milano-Bicocca

Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche

Curriculum in Diritto della navigazione

**Le inchieste sui sinistri marittimi nel
quadro comunitario**

Tutor: prof. Guido Camarda

Stefania Panzeri

Matricola 047563

XXIII Ciclo – a.a. 2009/2010

Premessa

Questo lavoro, anche per la collocazione sistematica della materia navigazionistica in un ambito pluriordinamentale e pluridisciplinare, si propone di trattare l'istituto delle inchieste sui sinistri marittimi mediante una serie di esposizioni distinte che mirano ad analizzare "orizzontalmente" gli elementi costitutivi e le criticità dell'istituto stesso secondo le diverse prospettive che si presentano avendo come punto di riferimento – oltre alle questioni preliminari di ordine teorico generale – l'ordinamento internazionale, quello comunitario e quello nazionale, quest'ultimo con richiami comparatistici. La seconda parte – che, in un quadro unitario, contiene l'analisi dei fenomeni di carattere giuridico e metagiuridico connessi alla fenomenologia dei sinistri ed alla conseguente espletazione dei procedimenti di inchiesta – è collocata nella parte finale.

INDICE

1 – Introduzione

1. L'evoluzione storica dell'istituto.....	1
2. La nozione di "inchiesta"	29
3. La nozione di "sinistro"	38
4. Inchieste sui sinistri marittimi e figure simili: coincidenze e differenze.....	68
5. La natura giuridica delle inchieste.....	85
6. Finalità e pubblicità delle inchieste.....	103
7. La normativa di riferimento: rinvio.....	117

2 – Lo svolgimento dell'inchiesta nell'ordinamento internazionale: dalla Convenzione di Montego Bay al Codice IMO

1. Le disposizioni contenute nella UNCLOS 1982, nella SOLAS 1974, nella Marpol, nella International Convention on Load lines 1966 e nella Maritime Labour Convention 2006.....	123
2. Il codice IMO:.....	143
a) la Ris. A.849(20).....	143
b) la Ris. A.884(21).....	160
c) la Ris. MSC.255(84).....	173

3 – Lo svolgimento dell'inchiesta nell'ordinamento comunitario

1. Il quadro normativo di riferimento della direttiva 2009/18/CE: i meccanismi di adeguamento ed i rapporti con la legislazione comunitaria ed internazionale.....	209
2. La <i>ratio</i> e gli obiettivi della direttiva 2009/18/CE....	219
3. Breve analisi comparatistica in ordine all'impatto della nuova direttiva 2009/18/CE sugli ordinamenti interni:.....	227
a) Le inchieste sui sinistri marittimi nell'ordinamento francese.....	228
b) Le inchieste sui sinistri marittimi nel Regno Unito.....	234
c) Il regime italiano delle inchieste sui sinistri marittimi: discrasie e criticità rispetto alla nuova normativa comunitaria.....	245
4. Il campo di applicazione ed il quadro definitorio.....	250
5. Il regime delle inchieste e gli organi inquirenti: caratteri, funzioni, poteri e doveri.....	260
6. La collaborazione tra gli Stati nella conduzione dell'inchiesta.....	270
7. La conduzione dell'inchiesta.....	277
8. Alcuni aspetti problematici connessi con l'esecuzione dell'inchiesta: la tutela della riservatezza e la protezione delle prove. Il trattamento dei marittimi.....	284
9. L'attività successiva alla conclusione dell'inchiesta.....	289
10. La funzione "ausiliaria" dell'EMSA e degli altri organi ed organismi in relazione allo svolgimento delle inchieste.....	292

4 – Lo svolgimento dell’inchiesta nell’ordinamento italiano vigente

1. Gli organi deputati alla conduzione delle inchieste.....	299
2. Le inchieste:.....	304
a) L’inchiesta sommaria.....	304
b) L’inchiesta formale.....	309
3. I soggetti “interessati” e le garanzie del contraddittorio.....	319
4. L’accesso agli atti e ai documenti d’inchiesta.....	324
5. Il rapporto tra le inchieste sui sinistri e i procedimenti giurisdizionali:.....	330
a) l’efficacia probatoria nei giudizi civili.....	330
b) l’efficacia probatoria nei giudizi penali.....	336
c) Ulteriori questioni di carattere “procedurale”: i consulenti tecnici.....	336
6. L’indipendenza dell’organo e delle persone: le prospettive nel settore delle inchieste sui sinistri.....	338
7. Le inchieste sui sinistri nel settore del diporto.....	341

5 – Fenomeni attuali di carattere giuridico e metagiuridico connessi con il verificarsi dei sinistri e conseguente oggetto dell’attività investigativa

1. Le criticità nel reclutamento degli equipaggi e nella loro formazione professionale.....	347
2. Carenze del <i>management</i> e sinistri: richiamo di alcuni casi significativi.....	350

Conclusioni

Conclusioni.....	355
------------------	-----

Appendici

IMO Res. A. 849(20)

IMO Res. A.884(21)

Res. MSC 255 (84) – MSC-MEPC.3/Circ.2

DIRETTIVA 2009/18/CE

QUESTIONARIO relativo ai sinistri (allegato alla
Circ. n. 214753 dell'8 gennaio 1963, Titolo – Sinistri
marittimi – Serie II – N.1)

Bibliografia

Bibliografia

1 – Introduzione

1. L'evoluzione storica dell'istituto; 2. La nozione di "inchiesta"; 3. La nozione di "sinistro"; 4. Gli altri istituti relativi agli eventi straordinari della navigazione; 5. La natura giuridica delle inchieste; 6. La finalità delle inchieste; 7. La normativa di riferimento: rinvio.

1. L'evoluzione storica dell'istituto

La relazione esistente tra lo sviluppo dei traffici marittimi e l'efficacia degli strumenti predisposti alla tutela dei soggetti interessati alla spedizione e alla sicurezza della navigazione in rapporto agli eventi funesti che possono interessare la spedizione stessa costituisce, fin dall'antichità, un dato certo ed imprescindibile dal quale ha avuto origine tutta l'elaborazione giuridica successiva. Non stupisce quindi che fin nelle legislazioni più risalenti in materia di diritto marittimo siano contenuti *in nuce* gli elementi più tipici dell'istituto.

Le più antiche pratiche mercantili, in uso presso il bacino del Mediterraneo, regolamentate dal diritto romano, sono condizionate dalla scarsità delle cognizioni tecniche in materia di navigazione e di tecnica navale e dalla conseguente, estrema aleatorietà della navigazione stessa.

Considerato che ai legislatori, ai giuristi e agli operatori del settore non restava che occuparsi degli aspetti privatistici e di quelli di carattere repressivo – affidandosi per il resto alla benevolenza divina – le norme che regolamentavano la materia esprimono inevitabilmente una concezione del sinistro¹ che per un verso pare

¹ Nel diritto ellenico, romano e bizantino quando ci si riferiva ai sinistri che avvenivano in mare si usava effettuare una distinzione

privilegiare interessi di tipo privatistico e per l'altro sembra invece concentrarsi su particolari aspetti connessi alla sfera pubblicistica.

Sulla base di questo schema “bipolare”, si può cogliere un approccio del primo tipo nell'attenzione dedicata alla posizione giuridica e alla tutela dei proprietari dei beni “salvati”, nella qualificazione dei diritti spettanti agli eventuali “soccorritori” (o agli altri soggetti a vario titolo interessati alla nave o al carico)² nonché nei conseguenti

tra la figura del naufragio c.d. totale e del naufragio c.d. parziale: nel secondo caso, assimilabile al moderno istituto delle avarie, la perdita si limitava infatti alle sole merci trasportate, che erano state gettate fuori bordo al fine di alleggerire la nave ed assicurare la salvezza della spedizione. Per una breve disamina delle fonti e delle pratiche più antiche del diritto marittimo, v. TOCCI, *Sintesi storica delle fonti del diritto marittimo dall'antichità al medioevo*, in *Dir. Trasp.*, fasc. 2, 2002, p. 349ss. V. anche E. RIGHETTI, *Naufragio*, voce del *Digesto delle discipline privatistiche – Sez. Commerciale*, Torino, 1994, p. 145 ss. Cfr. anche LEANZA, *La tradizione giuridico-marittima del Mediterraneo: la condizione degli spazi marini ed il regime della navigazione nel Medioevo e nell'Evo moderno*, in *Studi in memoria di Maria Luisa Corbino*, Milano, 1999, p.240-262.

² Dall'antichità fino all'età moderna, a causa delle limitate cognizioni tecniche in materia di costruzioni navali e di navigazione, risulta improprio il ricorso al concetto di soccorso modernamente inteso: le navi antiche, provviste della sola propulsione eolica ingenerata dalle vele, si consideravano perdute (*fractae*) anche in occasione di semplice incaglio, sicché si poteva ipotizzare il solo recupero dei beni in esse contenute. Le questioni maggiormente dibattute riguardavano la salvaguardia dei diritti dei proprietari delle cose oggetto di naufragio, le eventuali pretese di altri soggetti (Fisco) sui beni recuperati e i diritti spettanti ai “soccorritori”. Sul punto, v. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, III, Milano, 1994, p. 421ss. Esistevano inoltre associazioni di *urinatores*, “subacquei” incaricati, in prossimità dei porti o dei

obblighi risarcitori nei confronti dei proprietari delle cose perdute nel sinistro.

Per contro, l'aspetto di carattere pubblicistico appare soprattutto focalizzato sulla repressione dei comportamenti colposi o dolosi³ associati al naufragio ed agli eventi ad esso assimilabili⁴ e sembra emergere solo in relazione a

fiumi, di effettuare il recupero in apnea delle merci gettate in acqua o contenute all'interno della nave naufragata. Ad essi era dovuto un compenso per l'opera prestata: sul punto, v. PELLEGRINO F., *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, p. 1; SEVERONI, *La remunerazione del soccorso tra interesse pubblico ed interessi privati*, I, Milano, 2005 p. 9; NARDI E., *De urinatoribus: ovvero dei "sub" nell'antichità*, in *Atti Accad. Scienze di Bologna*, vol. LXXIII, 1984-1985 (pubbl. 1986), pp. 51-63.

³ Cfr. PELLEGRINO F., *I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar.* numero speciale, 2010, p. 781. Secondo l'A. la più risalente accezione di sicurezza marittima era circoscritta alla tutela della collettività contro i comportamenti personali oggi qualificabili come reati ed era assimilabile al moderno concetto di *security* in quanto si traduceva nella repressione di alcune tipologie di illecito, al fine di garantire la sicurezza pubblica dello Stato.

⁴ In epoca repubblicana l'ipotesi del naufragio viene equiparata a quella dell'incendio e della rovina. La produzione normativa del diritto romano nel suo complesso si concentra soprattutto sui problemi relativi alla (non) applicabilità del c.d *ius naufragii* – di cui la dottrina romanistica tende unanimemente a negare l'esistenza – e alla riconoscibilità di un diritto alla retribuzione per l'opera di “salvataggio” compiuta. Le pene comminate erano infatti soprattutto finalizzate a punire coloro i quali si appropriavano dei beni naufragati o impedivano le operazioni di “soccorso”. Successivamente la tutela giuridica venne ampliata fino a ricomprendere anche i naufragi conseguenti alle accensioni di fuochi notturni atti ad ingannare i naviganti: v. SEVERONI, *La remunerazione del soccorso tra interesse pubblico ed interessi privati*, I, *Cit.*, p. 12; PURPURA, *Relitti di navi e diritti del fisco. Una congettura sulla “Lex Rhodia”*, in *Annali Università di*

determinate tipologie di trasporto connesse al servizio pubblico⁵, mentre non si riscontrano indizi significativi di interesse per quell'aspetto – consistente nell'attività di prevenzione dei sinistri o di altri eventi di pericolo determinati da circostanze accidentali ed indipendenti da atti od omissioni commessi con scopo offensivo – che oggi viene comunemente designato con il termine *safety*: all'epoca quest'ultimo aspetto, quasi del tutto ignoto (o

Palermo (Aupa), XXVI, 1976, pp. 69-87. Tra le altre fattispecie contemplate dalla legge si ricordano la pratiche dei c.d. falsi naufragi e degli occultamenti di naufragio. Nel primo caso il rischio (e le spese) dell'affondamento fraudolento di imbarcazioni vecchie e malandate veniva fatto sopportare allo Stato o a privati finanziatori di imprese marittime; nel secondo caso l'affondamento interessava le navi che trasportavano carichi considerati incommerciabili, delle quali si occultavano le tracce del naufragio perché i depredatori preferivano impossessarsi di pochi beni preziosi, tralasciando il resto: v. ancora PURPURA, *Il naufragio nel diritto romano: problemi giuridici e testimonianze archeologiche*, in *Annali Università di Palermo* (Aupa), XLIII, 1995, pp. 463-476.

⁵ Dall'analisi del testo del Codice Teodosiano, pare infatti che l'intervento del Prefetto fosse previsto soltanto nei confronti dei "*navicularii publicas species transportantes*", vale a dire gli armatori addetti al servizio pubblico, mentre solo con il Codice Giustiniano la procedura di denuncia ed accertamento dei sinistri di mare non è applicata più solamente a questi armatori, ma viene estesa a tutti, divenendo così un istituto del diritto marittimo comune. Sembra comunque pacifico che lo scopo dell'inchiesta condotta nei confronti delle navi adibite all'annona fosse soprattutto motivata dalla necessità di difendersi dalle frodi. Così, SOLAZZI, *Su C. I. XI 6 "De naufragiis"*, in *Riv. Dir. Nav.*, 1939, I, p. 253ss. Sul punto, v. anche: DE ROBERTIS, *Il "Corpus naviculariorum" nella stratificazione sociale del basso Impero*, in *Riv. Dir. Nav.*, 1937, p. 189ss e VIDALI D., *Saggio critico sull'accertamento del sinistro di mare nel diritto romano*, in *Dir. Mar.*, 1936, I, p. 240ss.

ignorato) nei suoi contenuti, quando contemplato, veniva considerato di stretta pertinenza del privato e quindi tendeva ad essere totalmente assorbito dalla relativa disciplina in tema di risarcimento del danno.

Nel corso del tempo, il tema della *safety*, mano a mano che le nozioni tecniche nel campo delle costruzioni navali e delle metodologie di settore – ad esempio in materia di stivaggio delle merci – sono andate crescendo è invece andato assumendo una sempre maggiore importanza ed è divenuto, specie negli ultimi anni, l’epicentro dell’azione e dell’attenzione del legislatore.

Ciò premesso, è possibile rivenire, all’interno di questa legislazione “primigenia”, la presenza di istituti appositamente dedicati alle inchieste sui sinistri marittimi, associati specialmente alle predette esigenze di matrice pubblicistica⁶ ed aventi l’obiettivo principale di tutelare la fiducia nei traffici e le esangui finanze pubbliche dalla pratica, diffusa soprattutto nell’epoca imperiale, della simulazione dei naufragi allo scopo di ottenere la liberazione dagli obblighi derivanti dal contratto di trasporto⁷.

⁶ Secondo il Vidali, infatti lo scopo remoto dell’inchiesta era quello di garantire non solo la sicurezza, ma anche la “moralità” “prevenendo la simulazione di sinistri da parte dell’armamento”. Così, in *Saggio critico sull’accertamento del sinistro di mare nel diritto romano*, in *Dir. Mar.*, 1936, I, p. 270. Per l’A., erano le misure protettive del commercio marittimo previste a rafforzare il senso di responsabilità dell’armatore. Si trattava di azioni sia di carattere civile (in particolare, l’*actio exercitoria*, *ex locato et conducto*), sia di tipo penale (nella fattispecie, le sanzioni contro le frodi ed i furti).

⁷ Gli armatori avevano infatti diritto alla liberazione dagli obblighi scaturenti dal contratto di trasporto solo eccependo la *vis maior* o il *damnum fatale* (cioè, inevitabile), mentre i *navicularii*, qualora fosse stata provata la forza maggiore, erano esonerati dall’obbligo

Erano soprattutto i “*navicularii publicas species transportantes*”, vale a dire gli armatori addetti al servizio pubblico dell’annona, ad essere sottoposti alla predetta procedura di inchiesta, il cui scopo era quello di accertare che non fossero state commesse frodi, ad esempio denunciando un falso naufragio e rivendendo le derrate ad acquirenti compiacenti.

Dubbi sorgono invece in merito all’individuazione di ulteriori finalità dell’istituto, connesse con la tutela di posizioni non riguardanti la prevenzione di eventuali danni erariali.

L’istituto in questione contempla, in caso di sinistro di mare, l’effettuazione delle indagini secondo una procedura di carattere rigorosamente inquisitorio, diretta in primo luogo a verificare che il sinistro (in tutte le sue tipologie: dal naufragio vero e proprio al semplice gettito delle merci) avesse avuto realmente luogo e, secondariamente – previa verifica dell’assenza di dolo o colpa ascrivibili all’armatore o ai suoi preposti – volta a costituire il presupposto per la concessione dei benefici stabiliti dalla legge.

In base a questa procedura, agli armatori delle navi adibite al servizio pubblico per i trasporti annonari (*navicularii*) che, nel corso della navigazione, avessero subito perdite al carico o danni alla nave in seguito ad *impetu procellarum* era fatto obbligo di consegnare, all’arrivo in porto o al

di risarcire l’erario per le merci perdute nel naufragio. L’estrema difficoltà nella verifica della prova dell’impossibilità della prestazione per forza maggiore avvertasi in mare, rendeva però agevole la simulazione dei sinistri. SOLAZZI, *Su C. I. XI 6 “De naufragiis”*, *Op. Cit.*, pag. 256, VIDALI D., *Saggio critico sull’accertamento del sinistro di mare nel diritto romano*, *Op. Cit.*, p. 246.

ricevimento della notizia di naufragio, una denuncia (*relatio*) del sinistro e sulle sue cause⁸.

⁸ Come già specificato, *supra*, la legislazione originariamente prevedeva l'applicazione della procedura di inchiesta ai soli armatori addetti all'annona (*navicularii*), mentre – a partire dal Codice Giustiniano – il precetto venne generalizzato ed esteso a tutti gli armatori. In merito alla distinzione tra le varie espressioni adoperate nella lingua latina e nelle fonti per designare la figura dell'armatore, sembra che *navicularius* fosse riferito esclusivamente agli armatori che *transferebant frumenta in urbem*, mentre gli altri termini – di cui *exercitor* è forse il più adoperato – sembrano invece riferirsi agli armatori liberi, non appartenenti al *corpus naviculariorum*. Sul punto, v. ancora: DE ROBERTIS, *Il "Corpus naviculariorum" nella stratificazione sociale del basso Impero*, *Op. cit.*, p. 189ss. e VIDALI D., *Saggio critico sull'accertamento del sinistro di mare nel diritto romano*, *cit.*, p. 26. Secondo quest'ultimo A., l'armatore fu altresì denominato *navicularius*, *nauclerus*, *nauticus* e perfino *nauta*, termine questo genericamente riferito da Ulpiano (Dig. 4, 9, 2) sia a "*qui navem exercent*", sia a "*qui navis navigandae causa in mare sint*".

I *navicularii* erano riuniti in collegi al servizio dello Stato e muniti di una speciale autorizzazione già a partire dall'epoca di Augusto. Si trattava di soggetti che esercitavano un'attività che richiedeva l'impiego di ingenti capitali e che lo Stato inizialmente incoraggiò mediante la concessione di privilegi ed immunità, ritenendo più conveniente disporre di una flotta già allestita invece che andare in cerca di navi presso i privati dediti al commercio marittimo (e chiamati a concorrere al servizio pubblico solo in caso di eccezionale bisogno). Se nei primi tre secoli dell'Impero i collegi dei *navicularii* erano ancora liberi e dotati di un ampio margine di autonomia, col trascorrere del tempo, la funzione di cui erano investiti gli armatori incaricati di trasportare via mare il grano utilizzato per i sempre crescenti bisogni connessi alle distribuzioni pubbliche alla plebe e per l'approvvigionamento dell'Urbe, andò acquisendo una sempre maggiore importanza. Parallelamente alla concessione ai *navicularii* di privilegi ed esenzioni di carattere fiscale e pecuniario, lo Stato iniziò quindi a regolamentare in

maniera più stringente la loro attività. In quest'ottica, è peraltro pacifico che la stessa procedura di accertamento dei sinistri sia da annoverarsi tra le disposizioni espressamente dedicate a questa categoria di armatori, ai quali era concesso il beneficio di essere esonerati dall'obbligo di rispondere delle merci perse nel naufragio, a condizione che questo fosse accertato nelle forme e nei termini prescritti. Benché sia comprovata l'esistenza di – peraltro sempre più rari – imprenditori liberi accanto a quelli dediti al servizio pubblico, pare comunque che questi ultimi, nel IV secolo, fossero ormai completamente asserviti allo Stato e riuniti in collegi divenuti oramai corporazioni chiuse, obbligatorie ed ereditarie. Secondo alcuni, in realtà, potevano essere considerati armatori “liberi” non solo i *nauclierii*, ma anche gli stessi *navicularii* quando, nei periodi di intervallo tra un turno e l'altro, potevano commerciare per proprio conto, tendendo quindi distinti, anche sotto il profilo della regolamentazione giuridica, i due momenti rispettivamente afferenti a quando commerciavano per proprio conto e a quando invece navigavano per lo Stato. Così, DE ROBERTIS, *Il “Corpus naviculariorum” nella stratificazione sociale del basso Impero*, Op. Cit p. 213.

Nel Basso Impero, poiché il servizio pubblico era esercitato in condizioni sempre più gravose, non più compensate dalle generose controprestazioni e dai privilegi elargiti, lo Stato, le cui finanze versavano sovente in crescente imbarazzo, aumentò progressivamente la propria ingerenza in tutti i settori professionali, sottoponendo al *munus naviculariorum* tutti gli esercenti l'industria dei trasporti marittimi e realizzando di fatto un trasferimento dell'onere del servizio pubblico su tutti i componenti della classe armatoriale, sia mediante l'imposizione di prestazioni pecuniarie, sia mediante l'arruolamento forzato e imponendo in via continuativa la prestazione vincolata al servizio pubblico (vale a dire quella prestata dal libero armatore) che prima era richiesta solo in casi eccezionali. L'estensione a tutti i membri della classe armatoriale delle disposizioni in materia di inchieste sui sinistri operata con il Codice Teodosiano sembra dunque coincidere con la stratificazione sociale che la stessa classe armatoriale era andata subendo. Tra il V ed il VI secolo anche lo stesso ricorso al termine *navicularius*, utilizzato per designare l'armatore addetto ai servizi

A tale *relatio* – assimilabile nella sostanza all’attuale relazione di eventi straordinari e per la quale non erano prescritti particolari requisiti di forma – seguiva l’istruzione di una procedura speciale di inchiesta, denominata *quaestio de naufragiis*,⁹ mediante la quale l’Autorità – in genere il pretore, ma anche i presidi delle provincie o i prefetti dell’annonna, del pretorio o delle città¹⁰ – appurava l’attendibilità dei fatti contenuti nella relazione stessa e, nel caso rilevasse la presenza di irregolarità o di comportamenti connotati da dolo o colpa grave, disponeva affinché fossero irrogate nei confronti del *magister* o del *navicularius* le sanzioni, disciplinari ed, eventualmente, anche penali previste dalla legge.

In merito alla competenza territoriale, la procedura di accertamento si svolgeva nella sede giudiziale più prossima al luogo in cui si era verificato il sinistro e, in caso di naufragio, nel luogo del primo approdo.

divenne inutile e si preferì sostituirlo col più generico *nauclerus*. Così, ancora, DE ROBERTIS, *Il “Corpus naviculariorum” nella stratificazione sociale del basso Impero*, *Op. Cit.*, p. 212.

⁹ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, 1958, p. 8.

¹⁰ La *praefectura* era l’autorità prioritariamente incaricata di ricevere la relazione, di effettuare le indagini e di decidere sulla *condemnatio* o sull’*absolutio*, oppure, infine, di dare al giudice inferiore l’autorizzazione a decidere. Per il Vidali, *Saggio critico sull’accertamento del sinistro di mare nel diritto romano*, *Op. Cit.*, p. 251, si trattava in ogni caso di autorità investite dell’amministrazione della giustizia (sia civile che penale) e la cui presenza rendeva l’inchiesta stessa fornita di tutte le garanzie dell’intervento statale. Col Codice Giustiniano, la procedura di accertamento dei sinistri viene estesa a tutte le navi, quindi l’espletamento dell’indagine non è più di pertinenza del *praefectus annonae*, ma viene affidata al “*competens iudex*”: SOLAZZI, *Su C. I. XI 6 “De naufragiis”*, *Op. Cit.*, p. 258.

La previsione di termini tassativi per lo svolgimento delle indagini era principalmente motivata dall'esigenza di assicurare la necessaria celerità alla procedura in un settore considerato strategico per l'economia;¹¹ così, da un lato il *navicularius* doveva, a pena di decadenza, proporre la domanda di accertamento del sinistro entro un anno dal sinistro stesso, decorso inutilmente il quale, egli perdeva ogni diritto ad essere esentato dall'obbligo di risarcire l'erario per le derrate di proprietà erariale perdute in mare;¹² dall'altro lato il giudice adito aveva l'obbligo di promuovere senza indugio l'esame sui fatti del naufragio e di concludere l'*iter* entro due anni, trascorsi infruttuosamente i quali sarebbe stato egli stesso condannato a risarcire l'erario, mentre l'armatore si sarebbe potuto invece considerare esonerato da ogni obbligo.

Al giudice era lasciata un'ampia libertà sia nell'effettuazione delle indagini, che nella ricerca e nel vaglio delle prove.

Per quel che concerne il profilo probatorio, sembra indubbio che tutto ruotasse intorno all'evento del "naufragio", la cui prova – di fondamentale importanza dati gli interessi in gioco – doveva essere unicamente fornita mediante la deposizione testimoniale, ottenuta attraverso la sottoposizione ad interrogatorio e ad altre

¹¹ La previsione di termini tassativi entro i quali l'inchiesta doveva concludersi rappresentava un elemento fondamentale ai fini della valutazione dell'efficienza dell'intervento dello Stato e della sua attitudine in concreto a soddisfare gli interessi ed i bisogni della collettività. All'epoca attuale tale parametro è tipico del procedimento amministrativo. Sul punto, v. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2008, p. 351.

¹² Come già accennato, si trattava infatti di navi annonarie, destinate al servizio pubblico.

sgradevoli pratiche coercitive,¹³ dei marinai, del capitano ed, eventualmente, dei loro congiunti.¹⁴

Come già rilevato, non è chiaro se l'inchiesta – rispetto alla quale i soggetti “interessati” appaiono essere non soltanto il *navicularius* ed, in via mediata, il *magister* ed i *nautae*¹⁵, ma soprattutto l'amministrazione dello Stato – fosse disposta d'ufficio per le sole navi addette all'annona, o se, in caso di sinistro coinvolgente navi non esercenti il servizio pubblico, potesse eventualmente essere proposta – e a quale scopo – su istanza di parte. In tal caso, i soggetti interessati potevano essere soprattutto l'armatore ed i caricatori.

Da un lato, per le navi annonarie, a fronte dell'interesse del *navicularius* ad ottenere l'esenzione dall'obbligo di risarcire l'erario, vi era l'interesse dello Stato (*rectius* del fisco) a non concedere indiscriminatamente tale beneficio – e meno che mai a concederlo in presenza di dolo o colpa e/o di frode. Paradigmatica è quindi la previsione secondo la quale, in caso di negligenza o di ritardo ingiustificato nelle indagini da parte del giudice inquirente, a questi e a

¹³ Inizialmente era previsto che metà dell'equipaggio dovesse essere sottoposto ad interrogatorio e a tortura obbligatoria. Qualora tutti costoro fossero periti nel naufragio, la misura veniva applicata ai loro figli. Oltre ai marinai (*nautae*), particolare attenzione veniva riservata alle deposizioni dei capitani o preposti dell'armatore (*magistri*) i quali, per le loro maggiori conoscenze in materia di navigazione, erano considerati i più idonei a fornire elementi precisi sull'accaduto. Con il Codice Teodosiano, venne ridotto il numero dei marinai (due o tre, invece che la metà) da sottoporre a tortura. SOLAZZI, *Su C. I. XI 6 “De naufragiis”*, *Op. Cit.*, p. 258.

¹⁴ Il termine *adfectiones* sembra per lo più utilizzato per designare i figli. Cfr. SOLAZZI, *Su C. I. XI 6 “De naufragiis”*, *Op. Cit.*, p. 258.

¹⁵ Per il VIDALI, *Saggio critico sull'accertamento del sinistro di mare nel diritto romano*, *Op. Cit.*, pp. 259-268 i soli soggetti interessati erano il *navicularius*, il *magister* ed i *nautae*.

non allo Stato era imposto il prescritto obbligo risarcitorio. Raffrontata ai tempi odierni la norma appare improntata all'esigenza di assicurare celerità alle procedure di inchiesta.

Per quanto riguarda invece la posizione degli armatori delle navi non annonarie,¹⁶ non è stato chiarito quali benefici potessero essi trarre dall'esperimento, ove consentito, su istanza di parte della procedura *de qua* dato che a queste navi non era riservato lo stesso *favor* e che quindi i loro armatori erano comunque tenuti a risarcire i caricatori per le merci andate perse. Sulla questione, non sembra peraltro possa essere d'aiuto la circostanza della estensione della predetta procedura, avvenuta col codice Giustiniano, a tutte le navi, dato che la misura non pare essere stata operata allo scopo di ampliare la tutela anche a quest'ultima categoria ma, al contrario, sembra essere stata introdotta allo scopo di adeguare la normativa prevista per le navi annonarie al livellamento politico-sociale che, all'epoca, aveva assoggettato tutte le navi al *munus* del servizio di trasporto di merci pubbliche.¹⁷

In ordine alla finalità dell'istituto durante la vigenza del diritto romano, la questione è se la procedura fosse diretta unicamente all'accertamento del sinistro e della responsabilità dell'armatore o se invece contemplasse anche l'ulteriore individuazione delle prove di esonero o di responsabilità in vista di un futuro e consequenziale giudizio istruito di fronte ad una differente autorità giudiziale.

¹⁶ Per una sintetica panoramica della disciplina romanistica in tema di *exercitor*, v. COPPOLA BISAZZA, *Alcune riflessioni in tema di exercitor e di actio exercitoria*, in *Studi in memoria di Maria Luisa Corbino*, Milano, 1999, p. 188ss.

¹⁷ Sul punto, v. DE ROBERTIS, *Il "Corpus naviculariorum" nella stratificazione sociale del basso Impero*, *Op. Cit.* p. 202.

Con riferimento al solo momento della conclusione del procedimento, non sembra potersi comunque dubitare che l'istituto romanistico non avesse il solo scopo dell'accertamento del naufragio, ma che si spingesse anche alla determinazione delle conseguenze civili e penali del sinistro: al termine del procedimento seguiva infatti una decisione finale (*competens dispositio*) avente carattere civile¹⁸ e sfociante o in giudizio di assoluzione (*absolutio*) oppure in una formula di condanna (*condemnatio*) nei confronti dell'armatore o, ancora, in una autorizzazione con la quale si delegava il giudice inferiore a decidere su ulteriori questioni.

Anche altri elementi quali l'obbligatorietà di presentazione della *relatio*, l'ampiezza dei poteri di cui era investito il giudice e la presunzione di colpa in cui versava il *navicularius* – al quale spettava fornire la prova del sinistro – sembrano lasciar trasparire una finalità estesa anche alle conseguenze, civilistiche, di tipo risarcitorio. Quel che sembra in ogni caso evidente è che la finalità di accertamento del sinistro a fini repressivi e pubblicistici fosse comunque prioritaria rispetto ad ogni altra.

In ciò sembrano intravedersi alcuni caratteri della “modernità” dell'istituto, sempre più incentrati sulle funzioni di tipo pubblicistico-preventivo, previa delega ad altre sedi (segnatamente, quella penale) dell'esercizio della funzione pubblicistica-repressiva.

¹⁸ Così, VIDALI, *Saggio critico sull'accertamento del sinistro di mare nel diritto romano*, Op. Cit, p. 269. Per l'A., non senza ingenuità, dalle espressioni utilizzate per descrivere la procedura sembra più facile doversi presumere che la *dispositio* finale fosse “di carattere civile [...] talvolta però anche penale” quando si fosse scoperto che qualcuno aveva “indebitamente approfittato delle contingenze”.

Nel corso dei secoli successivi, la regolamentazione prevista dal diritto romano in materia di sinistri marittimi, dopo essere stata assorbita dalle legislazioni che si sono via via succedute nel tempo, sembra costituire ancora il fondamento dei procedimenti che, nell'epoca moderna, sono stati denominati nei modi più vari (*consolato, rapport de mer, protest, Seeerklärung*).¹⁹

In realtà, nel diritto medievale, della procedura *de naufragiis* non pare – almeno *prima facie* – essersi serbata traccia alcuna: la regolamentazione antica di accertamento dei sinistri non risulta esplicitamente menzionata né all'interno delle consuetudini scritte, né in seno alle legislazioni speciali marittime. Secondo alcuni studiosi questo costituirebbe la prova della sopravvivenza *de facto* dell'istituto, il quale – ormai fortemente radicato nella consuetudine – avrebbe in definitiva finito per essere applicato estensivamente a tutti i sinistri marittimi ad eccezione dei naufragi veri e propri, per i quali era ormai in uso il “nuovo” regime dello *ius naufragii*.²⁰

¹⁹ Sul punto, v. VIDALI, *L'accertamento del sinistro di mare nel diritto intermedio*, Padova, 1938. L'A. ritiene che vi sia una continuità del sistema romano in tutto il diritto intermedio ed una conseguente applicazione generalizzata dell'istituto, in tutti i suoi elementi caratteristici, sia nel mondo marittimo mediterraneo che europeo.

²⁰ Ancora, Testa, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, p. 8. In materia, v. ancora VIDALI, *L'accertamento del sinistro di mare nel diritto intermedio*, *Op. Cit.* Com'è noto, in base allo *ius naufragii*, di origine barbarica, nel Medioevo agli abitanti delle coste era concesso di impadronirsi sia dei relitti spiaggiati, che delle cose (e persone) in essi contenute. Tale pratica non trova invece riscontro nella legislazione dell'antica Grecia e dell'antica Roma, se non come degenerazione della “tarda teoria fiscale”. V. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, III, *Cit.* p. 422. Quanto alla *Lex Rhodia*, cui è dedicato un titolo (D.XIV) del

Con l'era moderna (XVI – XVIII sec), in conseguenza dell'incremento dei traffici marittimi, l'attenzione del legislatore sembra nuovamente e gradualmente focalizzato sull'importanza delle inchieste marittime, la cui operatività viene estesa a tutti gli accidenti della navigazione.²¹ Anche in questo caso non pare di poter ancora scorgere una attenzione significativa verso i profili legati alla *safety*.²²

Digesto, è opinione consolidata che si trattasse di una antichissima pratica marittima mediterranea volta a disciplinare le avarie: V. per tutti, DARESTE, *La Lex Rhodia*, NRHD, 29, 1905, pp. 429-448; ASHBURNER, *The Rhodian Sea Law*, Oxford, 1909; PALAZZO, *La Lex Rhodia de iactu nel diritto romano*, Parma, 1919; PURPURA, *Ius naufragii, sylai e lex Rhodia. Genesi delle consuetudini marittime mediterranee*, AUPA, XLVII, 2002, pp. 275-292.; BRICE, *Maritime Law of salvage*, London, 2003, 1-12, 1-13. Sull'ipotesi dell'esistenza di una origine postclassica dell'istituto v. DE MARTINO, voce *Foenus Nauticum (Diritto Romano)*, in *Nov. Dig. It., vol VII, Torino, 1961, p. 461 ss.* La Lex Rhodia è stata da alcuni ritenuta l'unica legislazione del mondo greco antico giunta in forma "vivente", attraverso la codificazione giustiniana ed altre formazioni successive, fino all'epoca attuale: a tale scopo è stata assimilata alla *law of salvage* e (inopinatamente) richiamata da alcune Corti americane (ad esempio la Corte d'Appello IV circuito, R.M.S. Titanic Inc./Haver, 24 marzo 1999) per legittimare una sorta di redivivo *ius naufragii*. In merito alle problematiche sollevate sulla legittimità di questo richiamo v. SCOVAZZI, *The Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, in *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, (a cura di Scovazzi), Milano, 2002, pp. 113ss.

²¹ Ancora, Testa, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, p. 9.

²² Emblematica è la vicenda del galeone *Vasa*, il quale affondò il 10 agosto 1628, successivamente al varo, dopo essere stato investito da una raffica improvvisa di vento che lo fece sbandare ed inabissare in pochi minuti. Come è noto, i progetti del *Vasa* furono

A partire dal XVII sec. la procedura romana di accertamento viene menzionata nell'editto sull'ammiragliato di Francia del 1584 (artt. 11 e 15) e, in seguito, nell'*Ordonnance de la marine* del 1681 (artt. 4-10, libro IV, Titolo X) dove le inchieste vengono nuovamente disciplinate secondo l'impostazione del sistema giustiniano.²³

Con la Rivoluzione francese vengono invece soppresse tutte le giurisdizioni speciali, pertanto l'organo incaricato di ricevere la relazione di mare e di svolgere le relative indagini diviene l'autorità giudiziaria ordinaria.²⁴

Nello specifico, per quanto concerne l'ordinamento italiano, la legislazione preunitaria dispone inizialmente l'inchiesta amministrativa per i casi di naufragio ed arenamento, mentre il Codice della marina mercantile 1865²⁵ prevede, all'art. 112²⁶, che nei casi di naufragio o "per qualunque altro sinistro" a seguito del quale la nave "siasi perduta, come pure ogniqualvolta, in seguito ad uno

modificati in corso d'opera e in tutta probabilità esso affondò perché, al momento della messa in acqua, aveva una zavorra ed un pescaggio insufficienti a controbilanciare le sovrastrutture aggiunte in seguito alle modifiche apportate al progetto originario. L'inchiesta istruita presso il *privy council* per determinare le responsabilità del disastro si concluse infruttuosamente. V. LANDSTRÖM, *The Royal Warship Vasa*, Stenström Interpublishing, 1988; KVARNING, *Raising the Vasa*, in *Scientific American Magazine*, October 1993, www.sciamedigital.com.

²³ Cfr. ancora VIDALI, *L'accertamento del sinistro di mare nel diritto intermedio*, *Op. Cit.*, p. 240ss.

²⁴ Cfr. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, p. 9.

²⁵ Approvato con R.D. 25 giugno 1865, N. 2360.

²⁶ La norma è contenuta nella parte prima, titolo secondo e rubricata nel capo X ("della polizia della navigazione") sia nella versione del 1865 che in quella del 1877.

scontro o altro accidente occorso” [alla nave] “ne siano derivate ferite o la morte di qualche individuo”, si rediga un processo verbale e che si proceda “dall’ autorità marittima nello Stato, e dall’ ufficiale consolare all’ estero, a sommarie informazioni sulla causa del sinistro e sulla condotta del capitano o padrone, nei modi e nelle forme stabilite dal regolamento”. La stessa norma prevede, al secondo comma, che, qualora “risultino motivi di sospetto sulla condotta del capitano o del padrone, o di altra persona implicata nel fatto”, le informazioni e i documenti acquisiti vengano “spediti all’ autorità competente per l’ opportuno procedimento”.

L’ art. 112 del Codice del 1865 viene poi riprodotto nel corrispondente articolo del codice della marina mercantile 1877,²⁷ dove l’ esperimento dell’ inchiesta (*rectius* l’ acquisizione delle sommarie informazioni e la redazione del relativo verbale da parte dell’ autorità competente) è stabilito anche in caso di abbandono di nave.

Secondo un orientamento dottrinario, l’ inquadramento sistematico di cui al citato art. 112, attribuisce all’ istituto dell’ inchiesta sui sinistri della navigazione una natura tipicamente amministrativa posta in essere dall’ autorità marittima nell’ esercizio del potere di polizia della navigazione.²⁸

Ulteriori integrazioni, apportate in seguito, prevedono l’ applicazione di norme procedurali per l’ assunzione di

²⁷ Il codice per la marina mercantile del 1865 è stato modificato con la L. n. 3919, del 24 maggio 1877 e successivamente ripubblicato in un testo unico con il r.d. n. 4146, del 24 ottobre 1877. Con il r.d. n. 5166 del 20 novembre 1879, è stato approvato il relativo regolamento. V. LEFEBVRE-PESCATORE-TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione, Op. Cit.*, p. 18.

²⁸ Cfr., QUERCI, *Inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano, 1970, pp. 1032-1034.

sommario informazioni. Viene inoltre introdotta l'inchiesta formale – condotta da una commissione nominata di volta in volta dalla competente autorità marittima periferica – nei casi in cui, dalle informazioni assunte sul sinistro, emergano sospetti di dolo o colpa a carico del comandante o di altre persone imbarcate²⁹. Nel 1925³⁰, vengono previste altre innovazioni che, pur mantenendo ferma la natura amministrativa dell'istituto, allo scopo di assicurare imparzialità all'attività di accertamento, prevedono l'introduzione, all'interno delle commissioni, di un magistrato ordinario. Si determina così anche il consolidamento dei profili di tipo prettamente processuale³¹.

La disciplina delle inchieste confluisce infine - attraverso il progetto del codice marittimo del 1931 - fino al Codice della navigazione del 1942 ed al rispettivo Regolamento, dove l'istituto è attualmente disciplinato dagli artt. 578ss c. nav e 465ss. Reg. nav. mar.

Dal 1942 fino, approssimativamente, alla fine degli anni '90 nel nostro ordinamento la materia viene fatta oggetto di integrazioni saltuarie soprattutto mediante l'apporto di circolari ministeriali³², pertanto le norme applicate sono

²⁹ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, p 10.

³⁰ Cfr. r.d.l. n 1819, del 17 settembre 1925 (“che costituisce le commissioni inquirenti per i sinistri e naufragi marittimi”), convertito nella L. 562 del 18 marzo 1926 (in G.U. n. 102 del 3/5/1926).

³¹ INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, *Op. Cit.*, p. 2.

³² Cfr. Circolare del Ministero della Marina mercantile – direzione generale del naviglio (Divisione I – Sez- IV) – Prot. N. 214753, intitolata “Sinistri marittimi – serie II, n. 1” con la quale, in considerazione delle mutate condizioni tecniche e legislative, sono state aggiornate le norme in materia di segnalazione dei sinistri marittimi ed allo svolgimento dei procedimenti di inchiesta

contenute prevalentemente nell'attuale Codice della navigazione e nel Regolamento per la navigazione marittima (ove il procedimento è scisso nelle due tipologie dell'inchiesta sommaria e dell'inchiesta formale). Solo di recente – in seguito alle importanti innovazioni introdotte nella normativa internazionale e comunitaria ³³ – la materia è stata nuovamente interessata da un profondo processo di revisione che, per quel che concerne l'ordinamento italiano, nel momento in cui si scrive è ancora in corso e (si presume) si concluderà quando verrà emanato il D.lgs di attuazione della Direttiva 2009/18/CE, la quale, nel recepire i contenuti del codice IMO, detta i principi fondamentali in materia di inchieste ed incidenti nel settore del trasporto marittimo comunitario.

sommaria e formale. La precedente regolamentazione, intitolata “sinistri marittimi, Serie I, n. 43, era contenuta nella Circolare n. 2002/N, del 5 febbraio 1936. Altre circolari di particolare interesse sono la circolare “sinistri relativi a navi straniere” (prot. N. 254614/78), del 19 marzo 1979, la circolare del 4 novembre 1992, n. 2584 (in G.U. n. 39 del 17-2-1993) sull'accesso alla documentazione relativa alle inchieste sui sinistri marittimi e la circolare “sicurezza della navigazione”, n. 23 del 8 agosto 2001, poi modificata dalla circolare 08/S.M. (prot. N. 125-S2.9 Div 4) del 9 gennaio 2006.

³³ Cfr. in particolare, *il Code for the investigation of marine casualties and incidents* (“Codice IMO”), introdotto con la IMO Res. A.849(20), del 27 novembre 1997, in seguito modificato con la Res. A884(21), del 25 novembre 1999 e con la Res. MSC.255(84). Ci si riferisce inoltre alla direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

La succitata direttiva 18, in particolare, dispone che le inchieste di sicurezza debbano essere condotte da un organo inquirente “*permanente e imparziale*” ed “*indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli*” (art. 8) ed impone inoltre che lo svolgimento delle inchieste sia “*indipendente da indagini penali o da inchieste di altro tipo condotte parallelamente per determinare la responsabilità o attribuire colpe*” (art. 4).

Si va prefigurando quindi, anche per il settore marittimo, la creazione di un organismo in grado, come già accade nel settore aeronautico,³⁴ di condurre le indagini tecniche in piena autonomia e col solo obiettivo di individuare le cause del sinistro. Il recepimento della normativa comunitaria di cui alla direttiva 2009/18/CE, potrebbe pertanto richiedere una ulteriore rivisitazione dell’attuale impianto codicistico e regolamentare italiani, imponendo sia la creazione di un organismo *ad hoc* in grado di offrire le richieste garanzie di terzietà,³⁵ sia la previsione di una

³⁴ Nel settore aeronautico, spetta all’ANSV la conduzione delle inchieste tecniche sugli incidenti e sugli inconvenienti (artt 826 ss c.nav). Sul punto, cfr. FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004,p. 231ss; FOJALDELLI, *Le inchieste aeronautiche*, in *Il nuovo diritto aeronautico (in ricordo di Gabriele Silingardi)*, Milano, 2002, p. 531.

³⁵ Dal testo della Direttiva sembra infatti che l’autorità marittima (vale a dire, il Corpo della Capitaneria di porto), attualmente investita delle funzioni investigative in materia, non offra sufficienti garanzie per garantire la terzietà che la normativa comunitaria richiede: la attuale composizione delle commissioni prevede infatti la partecipazione di personale appartenente all’amministrazione marittima, alla gente di mare e al personale tecnico delle costruzioni navali). Sul punto, cfr. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *La sicurezza della navigazione*.

marcata separazione tra la fase di accertamento delle cause del sinistro (che diverrebbe di esclusiva spettanza della nuova autorità) e la fase di accertamento delle relative responsabilità (che invece competerebbe all'autorità giudiziaria, la quale – sotto il profilo della ricerca delle prove – dovrebbe attivarsi per ottenere autonomamente le informazioni contenute nelle inchieste sommaria e formale espletate dall'autorità marittima e che, a tutt'oggi, vengono spesso *de plano* acquisite in sede processuale senza una vera elaborazione autonoma del processo di ricostruzione causale).

Questo implicherà necessariamente uno sforzo ulteriore, a livello pratico ed interpretativo, sia per i riflessi nel giudizio civile, sia nel giudizio penale. Da un lato, nel procedimento giurisdizionale, dovrà tenersi maggior conto della regola della formazione della prova secondo il principio del contraddittorio (quindi sarà ancor più necessario contemperare le opposte esigenze delle parti, assicurando, nell'applicazione dell'art. 213 cpc,³⁶ la segretezza delle fonti di conoscenza acquisite nel corso dell'inchiesta); dall'altro lato andrà meglio tutelata la segretezza delle fonti di conoscenza durante l'inchiesta nel giudizio penale (nel quale, vigendo il principio della libertà della formazione della prova, sarà ad esempio necessario evitare che alcune persone sentite nel corso

Profili di diritto interno, comunitario e internazionale (a cura di G. Mancuso e N. Romana), Palermo, 2006, p. 144; *contra*, INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *GIURETA – Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, Vol. VI, 2008, p.58.

³⁶ In base all'art. 213 cpc, “*Fuori dei casi degli articoli 210 e 211, il giudice può richiedere d'ufficio alla pubblica amministrazione le informazioni scritte relative ad atti e documenti all'amministrazione stessa, che è necessario acquisire al processo*”.

dell'inchiesta possano auto incriminarsi od incriminare soggetti terzi).

Prima dell'emanazione della citata direttiva 18, particolarmente significativi sono stati, negli ultimi anni, il D.lg 2 febbraio 2001, n. 28,³⁷ con il quale – sotto tre fondamentali profili – sono state apportate significative integrazioni e modifiche al codice della navigazione (artt.

³⁷ In G.U. n. 50 del 1/3/2001, ed emanato in attuazione della direttiva 1999/35/CE, 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, oltre che alla disciplina delle procedure di indagine sui sinistri marittimi. Di particolare interesse, ai fini che ci riguardano, sono gli articoli 14, 15 e 16. In base all'articolo 14 ("Integrazioni e modifiche al codice della navigazione")*"1. All'articolo 579 del codice della navigazione è aggiunto il seguente comma: "L'inchiesta formale è sempre disposta per accertare le cause e le circostanze per cui un sinistro si è verificato quando interessa navi da carico o passeggeri, ivi comprese quelle di bandiera comunitaria, in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino". 2. Il secondo comma dell'articolo 580 del codice della navigazione è sostituito dal seguente: "Nel caso in cui si sia perduta la nave e tutte le persone imbarcate siano perite, ovvero se l'autorità consolare abbia trasmesso il processo verbale d'inchiesta, con dichiarazione dell'impedimento a costituire la commissione inquirente, l'inchiesta formale è eseguita dalla Direzione marittima nella cui giurisdizione è compreso il porto di iscrizione della nave".* L'articolo 15, nel disporre *"integrazioni e modifiche al regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione"*, aggiunge l'articolo 466-bis, relativo all'istituzione della commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi, mentre l'articolo 16 (*"Sostituzione dell'articolo 468 del regolamento per esecuzione del codice della navigazione parte marittima"*) dispone sulle modalità di nomina dei membri delle commissioni.

579 e 580) ed al relativo Regolamento: di particolare rilievo l'art. 14.1, mediante il quale, in primo luogo, è stato chiarito che l'esperimento dell'inchiesta formale è finalizzato all'accertamento delle cause e delle circostanze di verificazione del sinistro “*con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino*”. In secondo luogo, è stato previsto l'ampliamento delle tipologie di sinistro oggetto di inchiesta formale (esteso alle navi da carico o passeggeri [...]). Infine (art. 15), è stato istituito, presso il Ministero dei trasporti e della navigazione – Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, un nuovo organismo, la Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi (CCISM), con compiti di monitoraggio dei sinistri e consultivi.

Ulteriori disposizioni, meno incisive sotto il profilo formale, sono inoltre state apportate con il d.lgs. n. 196 del 19 agosto 2005,³⁸ relativo all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale, ai fini (art. 1) di “*una maggiore sicurezza ed efficienza di tale traffico, di una migliore risposta della autorità in caso di incidente [...]*”: in materia di indagini sui sinistri (art. 11), tale decreto stabilisce che le indagini “*sui sinistri e sugli incidenti marittimi [...]* vengono eseguite osservando le

³⁸ D.lgs. 19 agosto 2005, n. 196 (in G.U. del 23/09/2005, n. 222), attuativo della direttiva 2002/59/CE, in ordine all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale. Il decreto contiene inoltre disposizioni (artt. 17ss) sulla rapportazione degli incidenti di mare (da effettuarsi secondo la Ris. 851(20) IMO e sulle misure relative agli incidenti in mare.

disposizioni del codice IMO in materia di inchieste sugli incidenti e i sinistri marittimi”.³⁹

In linea generale, nel tracciare un quadro riepilogativo sull'evoluzione storico-giuridica dell'istituto nel suo complesso, sembra emergere chiaramente come, fino al secolo scorso le inchieste sui sinistri marittimi avessero soprattutto la funzione di verificare la presenza di comportamenti o di situazioni anomale e, al limite, di preconstituire le prove da utilizzare nel corso di un successivo giudizio, mentre all'“autorità marittima” veniva affidato il compito di esercitare – quasi a titolo residuale – funzioni di polizia e disciplinari in ossequio a un soddisfacimento piuttosto generico della sicurezza della navigazione⁴⁰.

Per contro, man mano che il concetto stesso di *safety*⁴¹ è andato assumendo un valore più universale e specifico, non più solo legato agli interessi della singola spedizione, l'importanza e l'attenzione per le procedure di inchiesta – oltre che per le concrete modalità di svolgimento delle stesse – è di pari passo cresciuta fino ad acquistare la centralità propria dell'epoca attuale, in cui tematiche quali

³⁹ Quanto alle tipologie di navi oggetto del decreto, l'art. 3 stabilisce che deve trattarsi di navi aventi stazza lorda o superiore alle 300 tonnellate (“*salvo diversamente specificato*”) e con esclusione delle navi da guerra, delle navi da guerra ausiliarie, delle navi appartenenti od esercite da uno Stato membro ed utilizzate per un servizio pubblico non commerciale. Vengono inoltre escluse dal campo di applicazione del decreto le navi da pesca, le navi tradizionali e le imbarcazioni da diporto di lunghezza inferiore ai 45 metri.

⁴⁰ RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, parte I – Tomo II, *Op. Cit.*, p.2007.

⁴¹ Sul punto, v. CAMARDA, *La sicurezza nel diritto della navigazione: molteplicità di norme ed unicità di approccio sistematico*, in *Dir. Trasp.*, 2/2010, p. 261ss.

la tutela dell'ambiente marino o il problema dello sfruttamento dei marittimi e dell'errore umano sono considerate di primaria importanza ai fini di una corretta qualificazione ed inquadramento dei fenomeni "patologici" della navigazione.⁴²

Sotto quest'ultimo profilo, nell'ambito del diritto internazionale uniforme e del diritto comunitario e, di riflesso, negli ordinamenti interni, le norme che si occupano di aspetti quali l'obbligatorietà dell'inchiesta⁴³ o l'indipendenza, l'imparzialità e la natura permanente dell'organo inquirente sono infatti sempre più legate a specifiche finalità di tipo pubblicistico⁴⁴.

⁴² Sul punto, PELLEGRINO F., *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, p.5.

⁴³ I termini utilizzati dalla normativa internazionale – e soprattutto dal Codice IMO – sono decisamente più sfumati rispetto a quelli impiegati dalla normativa comunitaria: cfr. art. 6.1 Codice IMO – *Responsibility for investigating casualties and incidents* "Flag States are encouraged to ensure that investigations are carried out into all casualties occurring to in ships. All cases of serious casualties should be investigated". Tra l'altro, a giudicare dal tenore letterale dell'art 1 del codice IMO, obbligo sembra più che altro derivare da altre convenzioni: "This Code recognizes that under IMO conventions each flag State has a duty to conduct an investigation occurring to any of its ships when it judges that such a casualty has produced a major deleterious effect upon environment [...]" L'art 5 Dir. 2009/18/CE stabilisce invece che "Ciascuno Stato membro provvede affinché l'organo inquirente di cui all'articolo 8 effettui un'inchiesta di sicurezza [...]"

⁴⁴ Nel Codice IMO si sottolinea come "ideally, marine casualty investigation should be separate from, an independent of, any other form of investigation" (art.1.4), mentre la Dir. 2009/18 CE, sia nel considerando 13 (" [...] tali inchieste dovrebbero essere svolte da inquirenti qualificati sotto il controllo di un organo o ente indipendente dotato dei necessari poteri al fine di evitare qualsiasi conflitto di interesse") che nell'art 8.1 ("Gli Stati membri

Se ci si sofferma ad analizzare in chiave storica l'evoluzione della normativa internazionale in materia, non si può peraltro fare a meno di notare come questa abbia subito un progressivo processo di armonizzazione volto ad accentuare sempre più la predetta prospettiva pubblicistica che – come si è già sottolineato – nelle epoche più risalenti si limitava a regolare solo gli aspetti legati alla repressione degli illeciti ed all'irrogazione delle sanzioni, mentre l'elaborazione degli (peraltro scarni) strumenti volti a garantire migliori condizioni di sicurezza era lasciata all'iniziativa dei privati sui quali soli, in caso di sinistro, ricadevano gli eventuali effetti pregiudizievoli, che venivano, sul piano fattuale, ricondotti nell'alveo dell'inadempimento del contratto e delle relative obbligazioni risarcitorie, anche di fonte aquiliana.

All'epoca attuale, invece l'interesse dello Stato alla tutela della sicurezza della navigazione – intesa ormai soprattutto con riferimento alla *safety*⁴⁵ – è considerato assolutamente

assicurano che le inchieste di sicurezza siano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente, permanente ed imparziale, dotato dei necessari poteri, da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti marittimi. Al fine di realizzare l'inchiesta di sicurezza in modo imparziale, l'organo inquirente è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli. [...]”).

⁴⁵ La materia della sicurezza nel settore dei trasporti è peraltro oggetto di una costante revisione che, attualmente, non solo ha imposto il rimodellamento dei concetti di *safety* e di *security*, ma si è spinta ad elaborarne una nuova, globale, concezione incentrata non più sulla macchina, ma sull'uomo e sulle sue relazioni con l'ambiente al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile secondo una logica di integrazione. Alla luce di tali cambiamenti, lo stesso concetto di sicurezza, inteso nella sua endiadi *safety-security*, negli

prioritario rispetto ad ogni altro, al punto da considerare l'eventuale tutela degli interessi privati mediata, indiretta e secondaria.⁴⁶

A partire dal secolo scorso, infatti, la pressione delle opinioni pubbliche nazionali, soprattutto in occasione di gravi sinistri – il cui primo esempio storicamente significativo è rappresentato dal naufragio del *Titanic*, avvenuto nel 1912 – ha costituito un primo e potente incentivo in grado di indurre, prima alcuni Stati singolarmente ed in seguito la comunità internazionale nel suo complesso, ad introdurre norme finalizzate alla prevenzione della sicurezza ed alla salvaguardia della vita umana in mare.⁴⁷

ultimi anni è stato oggetto di un'ulteriore processo evolutivo che lo ha trasformato in strumento di tutela della collettività anche dagli atti, di per sé leciti, volti a realizzare una crescita del settore che superi il limite della c.d. “sostenibilità” sotto il profilo ambientale ed economico. Così, PELLEGRINO F., *I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 781ss. L'A. peraltro non manca di sottolineare come, ultimamente, si stia assistendo ad una sempre più frequente combinazione di misure di *safety* e *security*: così, *Op. Cit.* p. 789.

⁴⁶ RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, *Op. Cit.*, p. 2013.

⁴⁷ Il primo modello di convenzione concernente la *safety* delle navi mercantili fu adottato nel 1914, successivamente al disastro del *Titanic*, il secondo fu elaborato nel 1929, il terzo nel 1948 ed il quarto nel 1960. La convenzione del 1960 rappresenta, prima della SOLAS 1974, il primo significativo contributo finalizzato all'adeguamento delle normative agli sviluppi della tecnica navale. Nel 1974, allo scopo di superare i tempi lunghi necessari per apportare i necessari adeguamenti periodici, fu adottato un modello totalmente innovativo che prevedeva, in assenza di obiezioni sollevate entro una data prefissata, l'automatica entrata in vigore delle nuove procedure. www.imo.org.

Inizialmente questo è avvenuto mediante l'adozione unilaterale di regole, soprattutto di matrice anglosassone, da parte di singoli (o singoli gruppi) di Stati, fino al raggiungimento della consapevolezza, progressivamente maturata in seno alla comunità internazionale, che la questione poteva essere efficacemente affrontata e risolta soltanto internazionalizzando ed uniformando il processo di creazione delle norme, estendendone così il più possibile il campo di applicazione.⁴⁸

⁴⁸ Cfr. DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar.* numero speciale, 2010, p. 443. Tra gli strumenti più efficaci apprestati per salvaguardare la sicurezza marittima, vi è il "Port State Control". Sul punto, CELLE, *Il "Port State Control" nel diritto internazionale*, in *Dir. Mar.*, 2007, pp. 727ss. Per l'A., in particolare, all'origine della scelta di introdurre normative finalizzate a prevenire gli incidenti e a tutelare la vita umana in mare, vi è l'acquisizione della consapevolezza dell'importanza di tutelare adeguatamente valori di ormai comprovata rilevanza pubblicistica e che solo l'intervento degli Stati poteva garantire adeguatamente, trattandosi di un settore che prima era lasciato alla libertà dei privati. L'intervento degli Stati era giustificato dalle precarie condizioni di sicurezza in cui si svolgeva il traffico marittimo e dai conseguenti, numerosi e gravissimi sinistri. Gli interessi di carattere pubblicistico connessi alla sicurezza della navigazione e alla tutela della vita umana in mare potevano essere soddisfatti solo ove fosse assicurata la possibilità di intervenire non soltanto sulle navi soggette al potere dello Stato di bandiera, ma anche sulle navi straniere. Le iniziative unilaterali degli Stati incontravano il loro limite proprio nel fatto che fosse loro precluso il campo d'azione, sotto il profilo spaziale, che interferiva con la potestà di governo degli Stati. L'abbandono delle iniziative unilaterali (che, in quanto tali, erano assoggettate a regole diverse e non erano in grado di incidere sugli aspetti più rilevanti della sicurezza della navigazione) fu il primo passo verso la

Da questa consapevolezza ha avuto inizio un processo di integrazione e codificazione che, man mano si è ampliato fino ad includere norme disciplinanti tutti gli aspetti della navigazione, con particolare riguardo alle innovazioni introdotte nel settore aeronautico. Tale evoluzione negli ultimi anni – con l’emanazione del Codice IMO⁴⁹ e, nell’ambito comunitario, della direttiva 2009/18/CE⁵⁰ – si è spinta fino a toccare direttamente anche la materia relativa alle inchieste sui sinistri; materia che, in precedenza, è sempre stata affrontata in maniera frammentaria, mediante l’introduzione di isolate disposizioni all’interno delle più note Convenzioni di diritto privato uniforme e che ora sempre più incide sulla normativa dei singoli ordinamenti nazionali.

2. La nozione di “inchiesta”.

Si premette che in questa sede puramente introduttiva ci si limita ad illustrare e ad analizzare il contenuto della nozione di “inchiesta”. L’esame e la comparazione delle relative procedure saranno effettuati nei capitoli che seguono.

consapevolezza che il problema della sicurezza della navigazione avrebbe potuto essere affrontato solo inquadrandolo all’interno di un’ottica internazionale. *Cit.* p. 729.

⁴⁹ Il *Code for the investigation of marine casualties and incidents* (“Codice IMO”) è stato introdotto con la Resolution A.849(20), del 27 novembre 1997 ed in seguito modificato con la Res. A884(21), del 25 novembre 1999 e con la Res. MSC.255(84).

⁵⁰ Direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

La disciplina delle inchieste sui sinistri marittimi è contenuta nella parte I, libro IV del c.nav. e consta di soli sette articoli (578-584) in nessuno quali il legislatore si è curato di fornire una spiegazione utile a circoscrivere il significato delle nozioni di “inchiesta” e, soprattutto, di “sinistro”.

Nel campo specifico che ci riguarda, l'intervento pubblico trova il suo fondamento nell'interesse alla pubblica incolumità ed assume il carattere di un potere mediante il quale viene posta in essere una vigilanza costante nei confronti di tutte le attività connesse al settore marittimo.⁵¹

Sotto il profilo pratico, lo Stato, nella sua funzione di garante della sicurezza della navigazione – la quale non è altro che un aspetto della pubblica incolumità – può intervenire sia con misure preventive, sia con misure repressive. Le prime sono solitamente adottate per garantire la sicurezza della navigazione da tutti i fatti dannosi o pericolosi che la possono pregiudicare e si concretizzano, ad esempio, nei controlli esercitati sui veicoli destinati alla navigazione o sui soggetti che intendono esercitare la professione marittima – o, simmetricamente, aeronautica – e la correlata attività di trasporto. Le seconde sono invece rappresentate dai controlli che vengono successivamente effettuati al fine di

⁵¹ Poiché la tutela ed il controllo dello Stato della sicurezza della navigazione, in tutte le sue implicazioni, si realizza sulla costruzione, sul permanere delle condizioni di efficienza strutturale e della navigabilità, sulla qualificazione e sull'esercizio professionale, e sulla polizia della navigazione, lo Stato avrà potestà di controllo anche sulle cause degli eventi che rappresentano delle anomalie nello svolgimento della navigazione. V. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, Op. Cit*, p. 2013.

accertare la dinamica dei sinistri e delle cause che li hanno prodotti.⁵²

In definitiva, le inchieste sui sinistri marittimi appartengono a quest'ultimo tipo di misure che l'ordinamento, allo scopo di garantire, anche con finalità di prevenzione, il summenzionato pacifico svolgimento della navigazione, ha previsto, sia nel campo marittimo che in quello aeronautico. L'oggetto delle inchieste consiste infatti, in entrambi i settori nell'accertamento delle modalità di verifica del sinistro e delle sue cause⁵³.

In conseguenza di un sinistro marittimo, le attività condotte dal personale inquirente si concretizzano nel reperimento dei dati e delle notizie idonei a dar luogo all'esecuzione di controlli straordinari e, se necessario, di carattere repressivo.⁵⁴ I dati e le informazioni reperite nel corso dell'inchiesta hanno inoltre la funzione di comprendere le dinamiche del fatto in modo da impedirne il ripetersi in futuro: si tratta anche in questo caso di

⁵² Sul punto, cfr. anche CASANOVA, *Polizia marittima*, voce del *Digesto delle discipline privatistiche – Sez. Commerciale*, XI, Milano, 1995, p. 132ss.

⁵³ Cfr. DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 446. Cfr. anche ANTONINI, *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, *Op. Cit.*, p. 1.

⁵⁴ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Cit.*, p. 7. Secondo la dottrina tradizionale, “il bene supremo della sicurezza generale contro le evenienze pericolose o dannose, che si ripercuotono sulla sicurezza della navigazione, concretizza un interesse pubblico formale” la cui titolarità è attribuita agli organi dell'amministrazione marittima ed aeronautica: così, QUERCI, *Diritto della navigazione*, Padova, 1989, p. 694.

finalità strettamente connaturate alla predetta esigenza di tutela della sicurezza della navigazione.

Relativamente al termine “inchiesta”, esso viene solitamente adoperato nel linguaggio metagiuridico per indicare un complesso di attività condotte da un organismo qualificato ed autorevole allo scopo di assumere informazioni su un determinato avvenimento di rilevante interesse per la collettività.

Com'è noto, l'esercizio del potere amministrativo è finalizzato alla cura degli interessi pubblici e di regola si svolge attraverso una attività articolata e complessa di atti e fatti posti in essere da diversi uffici ed organi amministrativi, talora anche dislocati su organizzazioni soggettivamente differenziate. Ai fini dell'acquisizione delle cognizioni necessarie per poter conseguire il suo scopo, l'ordinamento ha apprestato diversi strumenti giuridici, utilizzabili a seconda dei casi e delle circostanze. Talvolta è la stessa amministrazione a porre in essere attività finalizzate ad apprendere determinate cognizioni. Queste attività – che solitamente sono istituzionalizzate mediante la creazione di uffici *ad hoc* o mediante l'affidamento ad organismi già facenti parte della struttura amministrativa – possono dare luogo ad un accertamento tecnico, ad un'ispezione, oppure a un'inchiesta.

Nel primo caso un determinato fenomeno viene analizzato nelle sue componenti tecniche dagli uffici tecnici dell'amministrazione o, talvolta, da professionisti esterni. Nel secondo caso, l'attività posta in essere dalla P.A. consiste nell'accertamento di un fatto compreso nella sfera giuridica di soggetti terzi o nell'esame dell'azione di un altro organo al fine di verificarne l'efficienza.

La dottrina, sul punto, ha definito le ispezioni come “atti o procedimenti intesi ad acquisizioni di scienza che si realizzano attraverso una serie di azioni poste in essere

autoritativamente dalla PA, attraverso un ufficio a ciò preordinato”.⁵⁵

Generalmente, il controllo di tipo ispettivo costituisce il presupposto per l’applicazione di rimedi sostitutivi o repressivi e le stesse operazioni logiche condotte nel corso delle ispezioni non sono finalizzate a conoscere ma a ”provvedere”.⁵⁶ Il termine “ispezione”, infatti si riferisce a un’entità che costituisce sempre l’esercizio di una potestà contrapposta ad una situazione di soggezione.

Inoltre l’ispezione si realizza in due momenti distinti: il primo, rappresentato dall’ordine di ispezione – cioè un provvedimento amministrativo il cui destinatario è l’ufficio incaricato di compiere l’ispezione, nei confronti di un soggetto “terzo” che sarà tenuto a sottoporsi all’attività ispettiva – ed il secondo costituito dalla semplice esecuzione del predetto ordine⁵⁷ che di norma si traduce nella semplice descrizione ed acquisizione del dato fattuale.

Nel terzo caso, le ispezioni si distinguono dalle inchieste in quanto queste ultime si compiono mediante una serie di operazioni giuridiche articolate che si susseguono in linea consequenziale e permettono l’acquisizione e l’elaborazione di dati e di elementi da parte di soggetti qualificati in ordine ad un fatto o ad un evento complesso, generalmente di carattere straordinario (cioè non tipizzato)

⁵⁵ Cfr., DEGLI ESPOSTI A., *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, p. 593.

⁵⁶ Cfr. SAITTA, *Inchiesta amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano, 1970, p. 983.

⁵⁷ Cfr., DEGLI ESPOSTI A., *Ispezioni e inchieste amministrative*, *Op. Cit.*, p. 592.

e finalizzato alla soddisfazione di un interesse di tipo pubblicistico.⁵⁸

Il principale tratto distintivo rispetto alle ispezioni è costituito proprio dall'eccezionalità dell'oggetto dell'acquisizione di scienza, che è straordinario e, in quanto tale, non solo non permette l'utilizzo dello strumento dell'ispezione ma spesso richiede anche la creazione di uffici (o organi) straordinari *ad hoc*, di norma collegiali. La stessa straordinarietà del fatto oggetto di inchiesta giustifica l'esecuzione di indagini e verifiche, che sovente sono lunghe e difficoltose.

Infine, nelle inchieste, a differenza delle ispezioni, non esiste un sottostante rapporto di potestà-soggezione perché i poteri della commissione d'inchiesta sono definiti dall'atto di costituzione e dalle norme di diritto positivo in materia.⁵⁹

⁵⁸ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit*, p. 6. Il carattere della straordinarietà dell'accadimento in ordine al quale è disposta l'attività di accertamento è considerato uno dei tratti più tipici dell'inchiesta. Altre differenze rispetto all'ispezione sono il rapporto potestà-soggezione (che nell'inchiesta di regola manca) e la composizione dell'ufficio incaricato di svolgere gli accertamenti (che nelle inchieste solitamente è collegiale, in ragione della maggiore complessità delle questioni che le hanno originate). Infine, mentre solitamente l'ispezione è affidata ad uffici ordinari, l'inchiesta è affidata ad uffici straordinari, costituiti *ad hoc*. Così, GIANNINI, *Diritto amministrativo*, *Cit.*, p. 493. Secondo ANTONINI, *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, in *Diritto dei trasporti*, 2001, fasc. 1, pag. 1, l'inchiesta è un'attività ispettiva svolta dalla pubblica amministrazione, intesa ad accertare fatti aventi rilevanza giuridica.

⁵⁹ Cfr. DEGLI ESPOSTI A., *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, *Op. cit.*; SAITTA, *Inchiesta amministrativa*, *Op. Cit*, p. 990. Secondo GIANNINI, *Diritto*

Lo sbocco necessario del procedimento di inchiesta è costituito dalla valutazione, intesa quale atto di accertamento tecnico e discrezionale che incombe sull'autorità amministrativa investita del potere di fare valutazioni in senso tecnico. Il procedimento si conclude infatti con una relazione nella quale i fatti che si danno per accertati sono strumentali all'eventuale adozione di ulteriori misure di tipo amministrativo.⁶⁰

Accogliendo la tesi secondo la quale gli atti d'inchiesta – sia marittima che aeronautica – sono tipici atti amministrativi finalizzati alla cura di interessi concreti⁶¹, è possibile effettuare ulteriori riflessioni in merito al significato del termine “inchiesta” mediante un raffronto con la pertinente normativa comunitaria. In materia di inchieste sia marittime che aeronautiche, si può notare che mentre l'art. 3, lett. e) della dir. 94/56/CE⁶² definisce

amministrativo, Milano, 1993, p. 492, ciò che permette di distinguere l'inchiesta dall'ispezione sono i caratteri dell'oggetto dell'acquisizione di scienza: deve trattarsi di un accadimento straordinario rispetto al quale lo strumento dell'ispezione risulta inutilizzabile, vuoi perché non previsto dalla norma, vuoi perché sarebbe troppo limitato o poco efficace.

⁶⁰ Cfr. INGRATOCI, *Op. Cit.*, p.2; RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, *Op. Cit.*, p. 2013. Le inchieste rispetto alle ispezioni, sono caratterizzate da una maggiore complessità, e vengono condotte da organi – solitamente collegiali – i cui poteri sono delimitati dall'atto di nomina della commissione di inchiesta. I risultati, sono infine consolidati nella relazione (o verbale) d'inchiesta. Sul punto, cfr., CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2008, p. 320.

⁶¹ Cfr., QUERCI, *Inchieste marittime ed aeronautiche*, *Op. Cit.*, p. 1034.

⁶² Direttiva 94/56/CE del Consiglio, del 21 novembre 1994, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste su

“inchiesta”, “*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 delle cause e, ove opportuno, la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza*”, non esiste alcuna descrizione analoga nella direttiva 2009/18/CE. In ogni caso, con riferimento al settore aeronautico, il termine “*operazioni*” sembra senz'ombra di dubbio attribuire un carattere eminentemente tecnico all'inchiesta, con conseguente esclusione di ogni funzione “*giurisdizionale*”.⁶³

Se l'oggetto delle inchieste amministrative generalmente considerate consiste nell'individuazione delle cause e delle circostanze che hanno prodotto un determinato fatto (nella specie, un sinistro od un incidente marittimo), l'obbligo di concludere il procedimento in tempi prefissati è un parametro fondamentale per valutare l'efficienza dell'azione amministrativa in concreto e la sua attitudine a soddisfare gli interessi ed i bisogni della collettività.

La disciplina delle inchieste marittime secondo la rubricazione contenuta nel c.nav prevede, rispettivamente, lo svolgimento di “*sommario indagini*” (inchiesta sommaria, art. 578) “*sulle cause e sulle circostanze del sinistro*” e di una “*inchiesta formale*” (art. 579) “*sulle cause e sulle responsabilità del sinistro*”, allo scopo di “*accertare le cause e le circostanze per cui un sinistro si è verificato*” e “*con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni [...] di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente*”

incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile. In *GU L 319 del 12.12.1994*, pagg. 14-19.

⁶³ Sul punto, CAMARDA, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, in *Studi in memoria di Maria Luisa Corbino*, Milano, 1999, p. 121.

marino”: in entrambi i casi è evidente che le espressioni utilizzate dal legislatore sembrano rispondere pienamente alle finalità e ai canoni tipici del diritto amministrativo.

Anche la previsione relativa all’istituzione della Commissione Centrale di Indagine sui Sinistri Marittimi (CCISM), di cui all’art. 466bis (ss.) Reg. nav. mar., risponde alle medesime finalità di tutela dell’interesse pubblico e si inquadra in un tipo di attività tipicamente amministrativa.⁶⁴

Nello stesso Codice Imo – Res.A.849(20) – viene fornita una definizione di *marine casualty or incident safety investigation* che sembra collocare l’inchiesta così definita all’interno di un’attività tipicamente amministrativa.⁶⁵

⁶⁴ In tal caso la finalità della norma è quella di “monitorare i sinistri” al fine di “proporre interventi di modifica delle regole tecniche o normative che risultino 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 [...]”.

⁶⁵ V. art. 4.6: “*Marine casualty or incident safety investigation means a process held in public or in camera conducted for the purpose of casualty prevention which includes the gathering and analysis of information, the drawing of conclusions, including the identification of the circumstances and the determination of causes and contributing factors and, when appropriate, the making of safety recommendations*”. Cfr anche PISCHEDDA, *l’investigazione sui sinistri marittimi e l’errore umano*, in *La sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale* (a cura di G. Mancuso e N. Romana), Palermo, 2006, p. 94: secondo l’A. il tipo di inchiesta delineata dal codice IMO è un’inchiesta prettamente tecnico-amministrativa.

2. La nozione di “sinistro”.

Per quel che riguarda, invece la nozione di “sinistro”, come sopra accennato, il legislatore del Codice non ne ha fornito alcuna descrizione, essendosi limitato, negli artt. 589 e 590 c.nav., a fissare la competenza per materia, valore e territorio in merito ad una serie di fatti, scaturiti da un evento dannoso e suscettibili di divenire oggetto di indagine e di controversia.⁶⁶ Alla dottrina, che ha ritenuto di fondamentale importanza la corretta qualificazione della

⁶⁶ INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, *Op. Cit.*, p. 2. In base all’art. 589 (Titolo II, Capo II “Delle cause per sinistri marittimi”) c.nav, si tratta delle cause riguardanti “a) i danni dipendenti da urto di navi; b) i danni cagionati da navi nell’esecuzione delle operazioni di ancoraggio e di ormeggio e di qualsiasi altra manovra nei porti o negli altri luoghi di sosta; c) i danni cagionati dall’uso di meccanismi di carico e scarico e dal maneggio delle merci in porto; d) i danni cagionati da navi alle reti e agli attrezzi da pesca; e) le indennità e i compensi per l’assistenza, salvataggio e ricupero; f) il rimborso di spese e i premi per ritrovamento di relitti [...]”. Secondo RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, *Op. Cit.*, p. 2020-2021, il legislatore in sede sistematica ha inopinatamente adottato la nozione di sinistro marittimo anche per delimitare in sede processuale la categoria delle c.d. “cause marittime” (Libro IV, Titolo II c.nav), soggette a particolari criteri di competenza, istruzione e trattazione e le ha impropriamente, definite “cause per sinistri marittimi” nonostante l’oggetto di tali controversie sia più ampio rispetto a quello delle inchieste sui sinistri marittimi propriamente detti. Anche la giurisprudenza ha notato che i “sinistri marittimi” contemplati dagli artt. 578-579 non necessariamente collimano con le cause elencate nell’art. 589: per la, Cass., 22 giugno 1979 sez. III, n. 3512, in *Foro It.*, 1980, I, p. 394, la controversia avente ad oggetto lesioni causate da urto di nave con persone che si trovano in mare non rientra tra le cause per sinistri marittimi, per le quali sono obbligatori la nomina di consulente tecnico a norma dell’art. 599 c.nav.

nozione *de qua* – considerata peraltro non esaustiva nemmeno dalla giurisprudenza⁶⁷ – è quindi stato affidato il compito di ricostruirla.⁶⁸

Il sostantivo “sinistro”, nel linguaggio corrente, metagiuridico, viene solitamente riferito ad un evento che cagiona un pregiudizio di una certa gravità a cose o persone. Traslando il concetto nel campo della navigazione, si può definire “sinistro della navigazione” ogni evento che, occorso ad una nave, a un galleggiante o ad un aeromobile, abbia cagionato un danno di rilevante entità a queste e/od alle persone imbarcate.

Secondo l'impostazione tradizionale, per “sinistro marittimo” si intende infatti, *quell'evento straordinario e dannoso, occorso a bordo e tale da mettere in pericolo la funzionalità del veicolo e pregiudicare l'incolumità della spedizione.*⁶⁹

⁶⁷ INGRATOCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, Op. Cit., p. 6.

⁶⁸ Sul punto, v. CAMMAROTO, *Le nozioni di sinistro, inconveniente e incidente nella sicurezza marittima e aeronautica*, in GIURETA – *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, Vol. VIII, 2010, p.335ss.

⁶⁹ Sul punto, secondo LEFEBVRE-PESCATORE-TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2008, p. 207, esso invece consiste “in qualsiasi evento dannoso straordinario connesso all'attività di navigazione”; cfr. anche QUERCI, il quale definisce il “sinistro” come “quell'accadimento che, riverberandosi pregiudizievolemente su un elemento costitutivo e vitale del veicolo, ne impedisce il sicuro impiego e la tecnica funzionalità, si da determinare un pericolo o una lesione di quel bene giuridico che è rappresentato dalla pubblica incolumità della spedizione”: *Diritto della navigazione Op. Cit.*,, 687 e *Inchieste marittime ed aeronautiche, Op. Cit.*, p. 1027; RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, Op. Cit.*,, p. 2020, qualifica come “sinistro marittimo [...] quell'evento che cagiona grave pregiudizio alla nave o alle persone o cose imbarcate, mettendo a repentaglio la sicurezza della

A ben vedere, tuttavia, il voler inquadrare l'inchiesta nell'incolumità della spedizione non appare del tutto ragionevole dal momento che l'inchiesta non è effettuata nel corso della navigazione, ma viene aperta solo in seguito all'approdo a terra della nave sinistrata o/e dei naufraghi o all'apprensione della notizia della perdita della nave e delle persone che si trovavano a bordo. Sotto tale profilo, rimane valida, nel codice IMO, la connessione con l'incolumità della spedizione, solo che il concetto si estende finalisticamente in prospettiva e si generalizza. Con l'arrivo in porto della nave, infatti la spedizione finisce, mentre permane l'obbligo di condurre le indagini. Detto obbligo, tuttavia non è soltanto legato al caso concreto (nel quale si prospetta il pregiudizio all'incolumità della spedizione), ma viene proiettato su tutte le situazioni analoghe successive – ad. esempio con riguardo a navi aventi le medesime caratteristiche – che potrebbero pregiudicare in futuro la sicurezza della navigazione in generale.

E' stato inoltre evidenziato⁷⁰ che le locuzioni “sinistro marittimo” o, simmetricamente, “sinistro della navigazione aerea” dovessero essere intese secondo un significato più ristretto di quello ad esse attribuito in base sia all'accezione comune del termine, sia nella disciplina di

navigazione, creando cioè una situazione contrastante con l'auspicata e tutelata sicurezza dell'impiego del mezzo nautico” e riprende nella sostanza l'inquadramento operato da TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. Cit.*, p. 14, per il quale è sinistro “ogni evento che cagiona grave pregiudizio a persone o cose” e, conseguentemente, è “sinistro della navigazione” ogni evento che si “concreta in un incidente della navigazione e cioè in un avvenimento occorso ad una nave, un galleggiante od un aeromobile”.

⁷⁰ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. Cit.*, 15.

altre fattispecie.⁷¹ Lo scopo per il quale sono stabiliti gli accertamenti e le procedure previste dalla legge coincide infatti con la succitata tutela dell'interesse pubblico (*recte*, traslando il concetto, la sicurezza della navigazione) ed è quindi in relazione ad esso che deve essere operata la distinzione tra le categorie di sinistri ellitticamente intesi e quelli che possono invece essere considerati “sinistri marittimi” (od aeronautici) veri e propri. Quindi l'espressione è stata ristretta soltanto agli avvenimenti nocivi coinvolgenti una nave, un galleggiante (o un aeromobile) atti a interferire negativamente con l'impiego sicuro dell'unità e quindi in grado di arrecare un potenziale pregiudizio alla navigazione nel suo complesso. Secondo questo ragionamento della dottrina,⁷² si deve considerare solo l'evento straordinario e dannoso, occorso a bordo e tale da mettere in pericolo la funzionalità del veicolo e l'incolumità della spedizione, mentre tutti gli eventi *tout court* nocivi per la nave, il galleggiante, l'aeromobile o/e le cose o le persone imbarcate non possono essere considerati veri e propri sinistri della navigazione.⁷³

⁷¹ Si tratta degli quali “accidenti della navigazione” e degli “eventi straordinari della navigazione”: V. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. Cit.*, 17.

⁷² Per tutti, v. TESTA, *op. cit.*, p. 20; RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, cit.*, p. 2020.

⁷³ Così, TESTA, *op. cit.*, 17. Per l'A. “sinistro della navigazione” è dunque “solo quell'evento materiale che, puntualizzandosi sull'unità, ha in sé l'intrinseca attitudine a creare una situazione contrastante con il sicuro impiego del mezzo adibito al trasporto per acqua o per aria. [...] L'espressione «sinistro della navigazione», intesa come *nomen juris* e non come *nomen facti*, ha quindi una portata più ristretta di quella dell'espressione «accidente della navigazione» o «fortuna di mare», con cui si indicano tutti gli avvenimenti anomali della navigazione, fortuiti o

Ad esempio, una falla di ridotte proporzioni all'opera morta di una nave, pur incidendo materialmente sull'efficienza dell'unità, ma senza pregiudicare la sicurezza della spedizione, non potrebbe costituire un sinistro nel senso ristretto del termine e quindi suscettibile di far sorgere un'inchiesta.

Allo stesso modo potrebbe essere valutata la connessione tra la gravità dell'evento e la perdita di vite umane: non ogni accadimento avvenuto a bordo o riguardante la vita di bordo (anche se connesso con la perdita di vite umane) può essere qualificato *stricto sensu* come sinistro della navigazione.

Esemplificando, l'aggressione, quand'anche effettuata per scopi criminosi (o persino di matrice terroristica) nei confronti di uno o più membri dell'equipaggio e conclusasi con la morte di questi ultimi, non potrebbe essere considerata un sinistro vero e proprio se la nave, nonostante la perdita, sia stata comunque in grado di proseguire regolarmente la navigazione.

Sul punto, non si può non notare come anche la normativa internazionale contenuta nella versione più recente del Codice IMO – Res MSC.255(84) – espressamente escluda dal concetto di *marine casualty* (sinistro marittimo) e di *marine incident* (incidente marittimo) ogni “*deliberate act or omission*” perpetrato con l'intento di “*cause harm to the safety of a ship, an individual or the environment*”.⁷⁴

comunque indipendenti dalla volontà del responsabile della spedizione [...] che producono un danno economico alla spedizione [...]”. Sul punto cfr. anche RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, *Op. cit.*, p. 2020.

⁷⁴ “Nuovo” Codice IMO (“*Code of the International standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident*” – “*casualty investigation code*”)

La citata normativa internazionale da un lato – nel considerare “*very serious marine casualty*” ogni “*marine casualty involving a total loss or a death or severe damage to the environment*”) – reputa peraltro applicabile il regime sulle inchieste ai casi di morte avvenuti a bordo (o in situazioni connesse con la presenza a bordo) e, dall’altro esclude tali casi dal campo di applicazione del nuovo regime qualora si tratti di eventi riconducibili agli atti commessi deliberatamente allo scopo di intaccare la sicurezza (intesa nel senso di *safety*) della nave, di un individuo o dell’ambiente.⁷⁵

Questa apparente contraddizione può forse spiegarsi con la finalità strettamente improntata alla *safety* perseguita attraverso il codice IMO.

La normativa in esame, forse in ossequio al c.d. “pragmatismo anglosassone”, di cui è andata sempre più permeandosi, suggerisce inoltre che si deve avere riguardo soprattutto all’entità del danno prodottosi e meno alla capacità della nave di proseguire la navigazione.

Il fatto che la nave si trovi in pericolo di perdita o la possibilità che essa non sia più in grado di proseguire la navigazione, sembra quasi essere posto su un piano differente rispetto alle ipotesi in cui si sia verificata a bordo la morte di una persona senza la produzione di ulteriori conseguenze. Allo stesso modo è considerato lo sversamento – con conseguente danno ambientale – di sostanze dannose dalla nave stessa, ma senza che questo abbia inciso sulla capacità della nave di proseguire la navigazione.

adottato con la Ris. MSC.255(84) del 16/05/2008, capitoli. 2. 10 e 2.11.

⁷⁵ Cfr. cap. 2. parr. 10 e 11 della MSC-MEPC.3/ Res.MSC.255(84).

Sotto questo profilo, si potrebbe obiettare che la morte di un marittimo (benché sia sufficiente per far aprire l'inchiesta) o l'inquinamento (anche non di rilevante entità), connessi con la navigazione possono integrare un concetto ampio di navigabilità che si riferisce comunque alla *safety*, alla tutela dell'ambiente e dei lavoratori anche quando non è circoscritto alle sole ipotesi più gravi contemplate dal codice IMO. Si potrebbe in tal modo realizzare l'equiparazione della incapacità di navigare con la capacità di navigare senza inquinare.

Quello che sembra, in definitiva emergere chiaramente è che ci si trova in presenza di due definizioni di "sinistro marittimo": la prima necessariamente legata ad un evento che abbia determinato l'incapacità di proseguire la spedizione; la seconda legata a qualsiasi evento dannoso avvenuto a bordo della nave e a prescindere dalla possibilità di proseguire la spedizione.

Sotto il profilo pratico, nella prima ipotesi, non tutti gli eventi avvenuti durante la navigazione (urto, incendio etc.) e che abbiano provocato danni o morte comportano l'apertura di un'inchiesta, la quale avrebbe dunque luogo solo qualora, dopo tali eventi, la nave sia incapace di proseguire la navigazione.

Come si è già sottolineato, ai fini della comparazione tra la definizione di "sinistro" "tradizionale" elaborata dalla dottrina e le definizioni riscontrabili nel codice IMO, ci si limita a ricordare le ipotesi più gravi, connesse al concetto di "*very serious casualty*" di cui al capitolo 2.22 del "nuovo" codice IMO. Vengono quindi in evidenza i già citati casi della perdita totale della nave, della morte e del "del grave danno ambientale.

Nel caso del *total loss*, è chiaro che la nave non è più in grado di proseguire la navigazione. Per quanto concerne, invece la morte o i danni all'ambiente, si può pervenire

alla conclusione di una equiparabilità della definizione tradizionale elaborata dalla dottrina con quella elaborata in seno al codice IMO, sulla base della rapportazione tra l'evento-morte (o l'evento-inquinamento) e la prosecuzione della spedizione. Su questa base si dovrà poi valutare l'eventualità che la nave, nel proseguire la navigazione, causi un inquinamento anche rilevante (ad esempio perché dal serbatoio o dalle stive, si realizza una fuoriuscita costante di sostanze pericolose) o che la morte di una persona (ad esempio un membro dell'equipaggio) non impedisca la prosecuzione della navigazione perché le mansioni della persona deceduta sono ricoperte dal restante personale di bordo.

In sostanza, nel quadro appena descritto, il codice IMO – che, in quanto richiamato dalla direttiva 2009/18/CE, rappresenta la normativa vigente, quanto meno sul piano definitorio e “self executing” – sembra apparentemente porsi in contrasto con le definizioni di sinistro precedentemente elaborate dalla dottrina perché nel prendere in considerazione in sé e per sé solo determinate e circoscritte situazioni (la perdita totale della nave, la morte, il grave danno ambientale), prescinde dal giudizio sull'idoneità della nave a riprendere la navigazione e a portare a compimento la spedizione.

La contraddizione è però apparente perché in realtà le predette ipotesi estreme, configurate nel codice IMO, possono essere considerate – con una sorta di presunzione *iuris et de iure* – quali cause suscettibili di compromettere la sicurezza della navigazione nel suo complesso.

Il legislatore, in base a queste presunzioni, impone l'effettuazione di una serie di verifiche (inchiesta) proprio per evitare il ripetersi in futuro di simili sinistri.

Sotto il profilo dogmatico, questa visione si contrappone all'impostazione dottrina tradizionale – più analitica

sotto il profilo concettuale – secondo la quale i sinistri sono stati invece ulteriormente distinti in base alle caratteristiche degli avvenimenti produttivi del danno e collocati nelle ulteriori sottocategorie dei sinistri “nominati” ed “innominati”; “maggiori” e “minori”; “semplici” e “complessi”; “fortuiti” ed “imputabili”; “unici” e “multipli”, (ed ancora “in navigazione” o “fermi”, “a riflessi interni” e “a riflessi internazionali”; “ordinari” e “straordinari”).⁷⁶

La nozione di “sinistro della navigazione”, secondo la citata dottrina, va riferita non ad un fatto tipico, ma ad una varietà di avvenimenti caratterizzati dalla comune idoneità a compromettere la sicurezza della navigazione e che, per le cause che li hanno prodotti, per le modalità o per la loro stessa natura, si possono manifestare in concreto con caratteristiche diverse. Alcuni di essi possono quindi essere contrassegnati da una denominazione specifica, in quanto classificabili sulla base degli elementi distintivi che maggiormente li caratterizzano.⁷⁷

Limitando la trattazione alle figure più importanti, sono stati qualificati⁷⁸ come “sinistri nominati” quelli dotati di una specifica denominazione tecnica, al contrario dei “sinistri innominati”, che sono invece costituiti dagli eventi di danno di più svariata natura.

⁷⁶ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, p. 21ss.

⁷⁷ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, p. 20; DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 445.

⁷⁸ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, p. 21; RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, *Op. Cit.*, p. 2021.

Tra i primi sono stati annoverati il naufragio⁷⁹, la sommersione⁸⁰, l'urto (*collision*)⁸¹, l'investimento contro le opere fisse (*striking*) o il fondo solido (*grounding*), l'arenamento (*stranding*), l'incaglio (*grounding*)⁸², l'incendio⁸³ e l'esplosione (*bursting, explosion*)⁸⁴.

⁷⁹ Il naufragio è costituito dall'alterazione strutturale della nave, in seguito ad un evento violento tale da modificare le stesse caratteristiche morfologiche della nave.

⁸⁰ La sommersione si realizza quando l'unità scompare in tutto o in parte sott'acqua, senza tuttavia perdere le sue caratteristiche strutturali e morfologiche. Può essere "totale" (quando si realizza la scomparsa in acqua dell'intero scafo e delle sovrastrutture a causa di un difetto di stabilità o di un'avaria), oppure "parziale" (quando invece la scomparsa riguarda solo una parte dello scafo, in senso longitudinale o rovesciato).

⁸¹ E' il "cozzo violento tra due o più navi, galleggianti o aeromobili tutti in movimento (collisione), oppure fra una o più unità ferme ed una o più unità in movimento, ovvero di una nave, di un galleggiante o di un aeromobile contro un qualsiasi corpo fisso o mobile": così, TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. Cit.*, p. 22.

⁸² Secondo TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. Cit.*, p. 22, si ha "investimento" quando si realizza una "pressione violenta con conseguente incaglio del natante sul fondo del mare, roccioso, ovvero sabbioso o melmoso (arenamento), che ne impedisce la galleggiabilità e quindi il normale movimento.

⁸³ L'incendio consiste nello sviluppo a bordo di un fuoco di rilevanti proporzioni, costituito da fiamme divoratrici o di abbruciamento latente, con tendenza a propagarsi e difficile a spegnersi e pertanto suscettibile di investire in tutto o in parte l'unità. Ancora, TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. Cit.*, p. 23. Secondo RIGHETTI, *Op. Cit.*, p. 2021, il fuoco deve essere "di rilevanti proporzioni, prorompente e divampante, ancorché contenuto, e tale da costituire pericolo per la pubblica incolumità".

⁸⁴ E' stata definita esplosione lo "sprigionamento improvviso di qualsiasi forza interna, capace di infrangere tutte o gran parte delle

I secondi, sotto il profilo pratico, si concretano per lo più in tutti quei danni che nel linguaggio comune sono denominati “avarie” o in altri incidenti generici dai quali si riverberano comunque effetti negativi per la spedizione e la sicurezza della navigazione.⁸⁵

Sono inoltre considerati sinistri “maggiori” (o “gravi”) quelli che (al contrario del sinistri “minori” o “lievi”) provocano la perdita della nave (o dell’aeromobile).⁸⁶ La distinzione tra sinistri “semplici” e “complessi”, attiene invece alle modalità di concretizzazione del sinistro, il quale può realizzarsi in un solo evento produttivo del sinistro oppure in una serie di singoli sinistri in connessione (causale od occasionale) tra loro.⁸⁷

resistenze che si oppongono alla sua espansione verso l’esterno dell’unità”: TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione Op. Cit.*, p. 23.

⁸⁵ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. Cit.*, p. 24.

⁸⁶ Dal momento che la “perdita” consiste nell’esclusione dell’unità dal controllo o dall’uso dell’avente diritto e che tale evento non si concreta necessariamente nell’alterazione fisica che priva il bene sia della navigabilità che della galleggiabilità (oltre che dell’attitudine alla navigazione), ma che può anche essere determinato da un evento diverso da un sinistro (ad esempio una confisca bellica), la stessa distinzione tra sinistri maggiori e minori sembra avere perso la sua centralità nell’impianto del c.nav, dove tale distinzione non rileva ai fini dell’esecuzione dell’inchiesta formale (per contro, sotto la vigenza del Regio decreto n.1918/1925, si doveva procedere ad inchiesta formale anche nei casi di abbandono e di perdita della nave, i quali erano considerati non sinistri marittimi in senso proprio, ma la conseguenza o l’effetto di un sinistro): cfr. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. Cit.* pp. 25,26).

⁸⁷ Ancora, TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. cit.*, 25.

Ancora, sono stati definiti sinistri “fortuiti” e sinistri “imputabili” quelli, rispettivamente, dovuti a caso fortuito o forza maggiore e quelli verificatisi per connessione causale con un’azione umana.⁸⁸

Questi ultimi, a loro volta sono ulteriormente stati distinti in “dolosi” o “colposi”.

I sinistri “unici” e quelli “multipli” sembrano invece caratterizzarsi solo per gli effetti del danno, a seconda che l’evento dannoso si riverberi su una sola nave (od aeromobile) o su più navi (od aeromobili).⁸⁹

Infine, i sinistri sono stati classificati tenendo conto della posizione statica o dinamica del veicolo al momento dell’evento (sinistri di navi, galleggianti od aeromobili “in navigazione, oppure “fermi”), e degli elementi internazionalmente rilevanti in grado di riverberarsi sugli interessi lesi dal sinistro (in tal caso, si possono distinguere i sinistri “a riflessi interni” o a riflessi “internazionali”, a seconda che i danni prodotti incidano sugli interessi di un solo o di più Stati. Esempio classico è la collisione tra navi od aeromobili di diverse nazionalità). L’ultima distinzione riguarda i sinistri c.d. “ordinari” e quelli “straordinari”,

⁸⁸ I sinistri colposi possono peraltro essere determinati da colpa generica – negligenza, imprudenza o imperizia – o da colpa specifica – inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline. In entrambe le ipotesi, qualora più unità siano state coinvolte nel sinistro, è possibile che si realizzino ipotesi di colpa concorrente e quindi di responsabilità solidale (art. 2055 c.c.), inoltre ciascuna nave risponde in proporzione della gravità della propria colpa e dell’entità delle relative conseguenze (art. 484 c.nav.). Da ultimo, i sinistri riconducibili all’azione umana (sia dolosa che colposa), possono integrare una fattispecie contemplata da una norma penale: Ancora, TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. Cit.*, 25ss.

⁸⁹ Ancora, TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. cit.*, 27.

nella quale viene in rilievo la situazione di normalità o anormalità internazionale, quale causa produttrice del sinistro stesso (ad esempio, sono stati considerati sinistri anormali quelli nei quali la sicurezza della navigazione è pregiudicata da un evento bellico, come il naufragio cagionato da siluramento o dall'urto contro una mina).⁹⁰

Alcune delle distinzioni sopra richiamate sembrano indubbiamente aver perso di rilievo in seguito ai mutamenti normativi introdotti nel nostro ordinamento dalla normativa comunitaria ed internazionale, le quali – come si è già evidenziato – risultano caratterizzate da un maggiore pragmatismo anche a livello definitorio.

Per quanto concerne il profilo della “legittimazione” di molta parte della normazione internazionale in materia (quali ad esempio il codice IMO per le inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi), benché alcuni strumenti di cui solitamente si avvale l'IMO, quali appunto i codici e le raccomandazioni non siano considerati per definizione, giuridicamente vincolanti per gli Stati, è tuttavia possibile che tali norme esplicino effetti più incisivi (divenendo *de facto* vincolanti) se richiamati dalle convenzioni internazionali di riferimento ed incorporati al loro interno. In tal senso, il codice o la raccomandazione ne costituiscono al tempo stesso un emendamento.⁹¹

Come già rilevato, sotto l'aspetto definitorio, la legislazione internazionale cristallizzata nell'IMO Casualty Investigation Code”⁹² – non risulta però scevra,

⁹⁰ Ancora, TESTA *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Op. cit., 27.

⁹¹ Sul punto, v. FORNARI M, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, Milano, 2010, pp. 130-140.

⁹² Di seguito, “Codice IMO” o “prima versione del Codice IMO” (la nuova versione 2008 del Codice - “Nuovo” Codice IMO “Code

nei contenuti, dal fornire definizioni dettagliate (e talvolta differenziate, a seconda della versione del *Code* considerata). In tale contesto si è radicato il concetto di “sinistro marittimo” inteso come un “*qualsiasi evento conclusosi con la perdita di una vita umana o il grave ferimento di una persona, con la perdita (la presunta perdita o l’abbandono) della nave o un grave danno che comprenda le ipotesi dell’incaglio, dell’incendio (o della messa fuori uso), della collisione oppure del danno ambientale*”.⁹³

Il Codice, adottato dall’IMO con la Ris. A 849(20) del 27/11/1997 e successivamente modificato dalle Ris. A 884 del 25/11/1999 ed MSC.255(84) del 16 maggio 2008, effettua inoltre una ulteriore distinzione – peraltro non menzionata espressamente nella più recente versione del Codice – dei *marine casualties* in «sinistri molto seri» (*very serious casualties*) e «sinistri seri» (*serious*

of the International standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident” – “casualty investigation code”, adottata con la Ris. MSC.255(84) del 16/05/2008, potrà invece essere indicata come “il nuovo codice IMO”).

⁹³ V. art. 4.1 del Codice IMO, Res A.849(20): “*Marine Casualty means an event that has resulted in any of the following: 1. The death of, or serious injury to, a person that is caused by, or in connection with, the operation of a ship; or 2. The loss of a person from a ship that is caused by, or in connection with, the operations of a ship; or 3. The loss, presumed loss or abandonment of a ship; or 4. Material damage to a ship; or 5. The stranding or disabling of a ship, or the involvement of a ship in a collision; or 6. Material damage being caused by, or in connection with, the operation of a ship; or 7. Damage to the environment brought about by the damage of a ship or ship being caused by or in connection with, the operations of a ship or ships*”. La definizione è pressoché identica anche nell’ultima versione del codice, Res MSC.255(84), cap. 2.9.

casualties): i primi si riferiscono alle ipotesi di perdita totale della nave, di vite umane oppure di grave inquinamento;⁹⁴ i secondi contemplan tutte le ipotesi che, pur non essendo configurabili come sinistri molto seri, integrano le ipotesi dell'incendio, dell'esplosione, dell'incaglio, del danno prodotto da condizioni meteo marine molto critiche, del "danno da ghiaccio", dell'incrinatura o della sospetta anomalia dello scafo tradottasi in un danno strutturale che abbia reso la nave innavigabile (*unseaworthy*) [...] oppure che abbia prodotto inquinamento od un guasto in seguito al quale si sia reso necessario ricorrere ai servizi di rimorchio o di *shore assistance*.⁹⁵ Per i sinistri molto seri, la nuova versione del

⁹⁴ V. IMO Res A.849(20), 4.2: " *Very serious casualty means a casualty to a ship which involves the total loss of the ship, loss of life or severe pollution*".

⁹⁵ V. IMO Res A.849(20), 4.3: " *Serious casualty means a casualty which does not qualify as a very serious casualty and which involves: 1. A fire, explosion, grounding, contact, heavy weather damage, ice damage, hull cracking or suspected hull defect, etc., resulting in; 2. Structural damage rendering the ship unseaworthy, such as a penetration of the hull underwater, immobilization of main engines, extensive accommodation damage etc; or 3. Pollution (regardless of quantity); and/or 4. A breakdown necessitating towage or shore assistance.*". La definizione, successiva, contenuta nella Circolare MSC-MEPC.3 del 18/12/2008, risulta leggermente più ampia: " *Serious casualties. are casualties to ships which do not qualify as .very serious casualties. and which involve a fire, 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*".

Codice IMO prevede, al capitolo 6, l'espletamento obbligatorio dell'inchiesta.

Più sinteticamente, il “nuovo” codice IMO definisce *marine casualty* ogni evento o sequenza di eventi che si concreti nella morte o nella lesione grave⁹⁶ di una persona; nella perdita di una persona da una nave (“*the loss of a person from a ship*”, ad esempio, in caso di caduta in acqua); nella perdita (reale o presunta) o nell'abbandono di una nave; nella produzione di un danno materiale ad una nave; nell'arenamento o nel *disabling* di una nave, oppure nel coinvolgimento della nave in una collisione; nella produzione di un danno materiale alle infrastrutture esterne ad una nave e suscettibili di mettere in pericolo la sicurezza della nave, di un'altra nave o di un individuo; o, ancora, il grave danno all'ambiente (reale o potenziale), arrecato per mezzo del danno subito dalla nave o dalle navi.⁹⁷

⁹⁶ Per lesione grave (“*serious injury*”), il capitolo 2.18 della Res. MSC.255(84) intende “*an injury which is sustained by a person, resulting in incapacitation where the person is unable to function normally for more than 72 hours, commencing within seven days from the date when the injury was suffered*”.

⁹⁷ Così, Res. MSC.255(84), cap. 2.9 “*A marine casualty means an event, or a sequence of events, that has resulted in any of the following which has occurred directly in connection with the operations of a ship: -1 the death of, or serious injury to, a person; -2 the loss of a person from a ship; -3 the loss, presumed loss or abandonment of a ship; -4 material damage to a ship; -5 the stranding or disabling of a ship, or the involvement of a ship in a collision; -6 material damage to marine infrastructure external to a ship, that seriously endanger the safety of the ship, another ship or an individual; or -7 severe damage to the environment, or the potential for severe damage to the environment, brought about by the damage of a ship or ships. However, a marine casualty does*

Sono, invece definiti “incidenti marittimi” (*marine incidents*);, tutti quegli eventi nei quali la nave o/e le persone si siano trovati in una situazione di pericolo od in conseguenza dei quali possa derivare un serio danno alla nave stessa o all’ambiente.⁹⁸

Alla base di tale definizione permane il concetto in base al quale, dopo l’evento, la nave non deve essere in grado di completare regolarmente la spedizione o il suo proseguimento deve comportare comunque un rischio per la salvezza della nave stessa.

Nel nuovo codice IMO tale definizione viene invece riservata ad ogni evento o sequenza di eventi diverso dai sinistri marittimi “*which has occurred directly in connection with the operations of a ship that endangered, or, if not corrected, would endanger the safety of the ship, its occupant or any other person or the environment*”.⁹⁹

Sempre nel nuovo codice IMO, viene inoltre chiarito che gli eventi o le omissioni prodotte deliberatamente allo scopo di danneggiare la nave, un individuo o l’ambiente non sono suscettibili di essere qualificate come sinistri o incidenti marittimi.¹⁰⁰

Come si vedrà più dettagliatamente nei capitoli successivi, la normativa internazionale di cui alla IMO Res. A.849(20), prescrive, in maniera più sfumata, che il Codice IMO (art. 3) debba essere applicato alle inchieste

not include a deliberate act or omission, with the intention to cause harm to the safety of a ship, an individual or the environment”.

⁹⁸ V. IMO Res.A.849(20), art. 4.4 : “*Marine accident means an occurrence or event being caused by, or in connection with, the operations of a ship by which the ship or any person is imperilled, or as a result of which serious damage to the ship or structure or the environment might be caused*”.

⁹⁹ Così, IMO Res.A.849(20), capitolo 2.10.

¹⁰⁰ Così, IMO Res.A.849(20) capitolo 2.9 e 2.10.

condotte, “*as far as National laws allows*”, sui “*marine casualties or incidents*”, mentre la nuova normativa comunitaria di cui alla Direttiva 209/18/CE, più restrittiva di quella internazionale, dettagliatamente circoscrive i casi (art. 5) in cui l’organo inquirente deve obbligatoriamente (ed è il caso dei sinistri marittimi molto gravi verificatisi secondo le ulteriori modalità descritte dalla norma) o facoltativamente condurre l’inchiesta (in genere, in caso di sinistri gravi od ogni altro sinistro od incidente).

Con riguardo alla normativa italiana, la nozione di sinistro, prima delle modifiche introdotte mediante il recepimento delle definizioni contenute nella normativa internazionale, è stata più chiaramente delineata anche grazie al contributo della prassi (formalizzata in circolari ministeriali)¹⁰¹ e di alcuni articolati normativi (costituiti soprattutto da decreti legislativi. Questi ultimi, invero, si sono limitati a fare proprie la terminologia già contenuta nelle pertinenti norme internazionali, anche di fonte IMO).¹⁰²

¹⁰¹ Si tratta della Circolare del Ministero della Marina mercantile – direzione generale del naviglio (Divisione I – Sez- IV) – Prot. N. 214753, intitolata “Sinistri marittimi – serie II, n. 1” con la quale sono state aggiornate le norme sulla segnalazione dei sinistri marittimi e sullo svolgimento dei procedimenti di inchiesta sommaria e formale. La precedente regolamentazione, intitolata “sinistri marittimi, Serie I, n. 43, era contenuta nella Circolare n. 2002/N, del 5 febbraio 1936. Altre circolari di particolare rilevanza sono la circolare “sinistri relativi a navi straniere “(prot. N. 254614/78), del 19 marzo 1979, la circolare del 4 novembre 1992, n. 2584 (in G.U. n. 39 del 17-2-1993) sull’accesso alla documentazione relativa alle inchieste sui sinistri marittimi e la circolare “sicurezza della navigazione”, n. 23 del 8 agosto 2001, poi modificata dalla circolare 08/S.M. (prot. N. 125-S2.9 Div 4) del 9 gennaio 2006.

¹⁰² In particolare, d.lgs 19 agosto 2005, n. 196 (Attuazione della direttiva 2002/59/CE, relativa all’istituzione di un sistema

In particolare, nella Circolare ministeriale, intitolata “Sinistri marittimi – serie II, n. 1, dell’8 gennaio 1963”¹⁰³ viene precisato che “*nell’impossibilità di dare una definizione precisa e completa, si potrà considerare [...] <sinistro marittimo> ogni evento straordinario e dannoso occorso a bordo di qualsiasi natante, la cui entità sia tale da mettere in pericolo la efficienza del natante ai fini della navigazione o da influire sulla sicurezza della vita umana o sulla sorte del natante o del carico o sulla integrità delle opere portuali ovvero di altro natante*”. In base a disposto in questione, la semplice inefficienza è già rilevante ai sensi dell’istruzione dell’inchiesta.

Viene inoltre fornito, “*al fine di distinguere i sinistri veri e propri dagli incidenti di scarsa rilevanza*”, un elenco esemplificativo delle situazioni più frequenti (e – si precisa – insuscettibili di essere qualificate come veri e propri sinistri). A questo elenco, dal quale si ricava il concetto di “incidente di scarsa rilevanza”, fanno riferimento: a) gli “*incidenti occorsi nelle manovre di ormeggio, disormeggio e rimorchio nei porti ed all’entrata e all’uscita dei porti, quando abbiano causato danni di trascurabile entità, tali che: siano facilmente e prontamente riparabili; non immobilizzino la nave; non procurino danni alle persone o al carico; non ledano*

comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale), in G.U. n. 222 del 23-09-2005 e d. lgs 2 febbraio 2001, n. 28 (attuazione della direttiva 1999/35/CE 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 G.U. n. 50 del 1-3-2001.

¹⁰³ Emanata in data 8 gennaio 1963 dal Ministero della marina mercantile, Direzione generale del naviglio (Divisione I – Sez- IV) – Prot. N. 214753.

interessi di terzi; ovvero quando siano state accertate e sistemate con immediatezza e chiarezza le questioni relative alle eventuali responsabilità; non emergano sospetti di dolo o colpa”; b) *“incidenti che arrechino danni lievi e di scarsa importanza a pontoni, chiatte od altro tipo di galleggiante, addetti alle funzioni di allibo, ai lavori di costruzione dei porti, o destinati in genere a servizi interni dei porti, sempreché: non procurino danni alle persone; non ledano interessi di terzi; ovvero quando siano state accertate e sistemate con immediatezza e chiarezza le questioni relative alle eventuali responsabilità; non emergano sospetti di dolo o colpa”;* c) *“piccole vie d’acqua e principi di incendio su navi in porto che provochino soltanto lievissimi danni, nel caso in cui: non concorrano danni alle persone ed al carico; non interessino l’efficienza della nave ai fini della navigabilità; non emergano sospetti di dolo o colpa”;* d) *“incidenti a bordo di navi in demolizione, quando non provochino danni ad altre navi o ad impianti portuali”.*

La differenza tra “sinistro” ed “incidente di scarsa rilevanza” contenuta nella citata circolare è rilevante anche in ordine al tipo di procedura che l’autorità marittima deve adottare: nel caso degli incidenti, ad esempio, è specificato che *“sarà sufficiente raccogliere sommariamente gli elementi essenziali sull’accaduto, ai fini di una eventuale riapertura delle indagini, e far pervenire al Ministero una succinta relazione ove siano menzionate le circostanze in cui l’evento si è verificato e le ragioni per le quali si è ritenuto di non considerare un tale evento come un vero e proprio sinistro”*, mentre per *“qualunque naufragio o sinistro”* che abbia interessato *“una nave od un galleggiante nazionale, compresi i natanti da diporto o le unità militari”* è previsto l’invio una segnalazione, corredata da una serie di informazioni sulla data e la natura

del sinistro, nonché sulla nave e sui danni riportati, direttamente al Ministero (ed ad altri enti ed autorità).

Sembra in ogni caso potersi desumere dal contenuto della Circolare (la quale contiene anche prescrizioni dettagliate in ordine all'esperimento delle inchieste sommaria e formale) che, relativamente alla qualificazione delle fattispecie oggetto di inchiesta o segnalazione, alla PA venga lasciato un certo margine di discrezionalità.

Con la Circolare 8/S.M. del 2006 (modificativa della precedente, n.23 "sicurezza della navigazione", del 8 agosto 2001) il concetto di sinistro marittimo viene ulteriormente ampliato ed il margine di discrezionalità nella valutazione del fatto viene ridotto, in quanto si chiarisce che *"ai fini dell'esecuzione dell'inchiesta sommaria, si considera sinistro della navigazione ogni evento straordinario o dannoso causato, connesso od occorso durante le operazioni di una qualsiasi unità mercantile, non configurabile come un incidente di scarsa rilevanza, di entità tale da determinare: la perdita, anche presunta, della nave, ovvero di comprometterne l'efficienza in maniera da far sussistere un pericolo per la stessa nave, per le persone a bordo o un rischio di danneggiamento dell'ambiente marino; la perdita in mare, anche presunta, la morte o il ferimento grave di una persona; danni materiali a strutture o installazioni, ovvero danni all'ambiente marino. [...] In tale contesto si deve tenere conto della natura intrinseca e delle peculiari finalità delle inchieste sui sinistri, consistenti primariamente in una attività amministrativa di controllo sulla navigazione marittima che si estrinseca nella ricerca delle cause tecniche dei sinistri per finalità soprattutto preventive [...]. Pertanto la valutazione della sussistenza della fattispecie dell'"incidente di scarsa rilevanza" [...] dovrà tenere conto dei principi sopraenunciati che vanno*

a modificare i criteri di riferimento indicati al n. 2 della Circolare 1/63 attenuando le componenti legate all'elemento soggettivo della condotta (dolo, colpa e correlate responsabilità risarcitorie) ed ampliando quello dell'assenza o limitatezza del danno anche quando questo, in presenza di gravi carenze tecniche e/o umane, poteva essere grave e non lo è diventato solo per circostanze fortunate”.

Come si desume dal tenore letterale della norma, ancora una volta viene sottolineata l'importanza, ai fini della *safety*, di concentrarsi sull'individuazione delle cause tecniche dei sinistri.

Quanto ai d.lgs N. 28/2001 e N. 196/2005, il primo, emanato in attuazione della direttiva 1999/35/CE, tali normative, pur non aggiungendo nulla sotto il profilo definitorio e limitandosi a dettare la disciplina prescritta dalla normativa comunitaria in materia 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 e di procedure di indagine sui sinistri marittimi, pone l'accento (art. 14) sull'obiettivo del “*costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino*”.¹⁰⁴

¹⁰⁴ D.lgs 2 febbraio 2001, n. 28, (“Attuazione della direttiva 1999/35/CE relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetto 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 G.U. n. 50 del 1-3-2001. L'ambito di applicazione del decreto (art. 2) è circoscritto ai traghetti ro-ro ed alle unità veloci da passeggeri, con espressa esclusione delle unità che non siano dotate di dispositivi atti a caricare e scaricare direttamente i veicoli, che effettuino viaggi nazionali entro le 20 miglia dalla costa e che, pur

Il secondo, invece, è stato emanato in attuazione della direttiva 2002/59/CE¹⁰⁵ e rinvia (art. 2, lett. t) direttamente alla definizione di sinistro “*quale definito dal Codice IMO in materia di inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi*” e prevede, al primo comma dell’art. 11 che “*salvo quanto previsto dal Capo II*¹⁰⁶ del decreto

rispondendo ai requisiti del codice internazionale di sicurezza per le unità veloci – International Code for Safety of High Speed Craft (HSC Code), hanno un dislocamento minore di 500 mc ed una velocità massima inferiore a 20 nodi. In particolare, gli articoli 14,15 e 16 del citato decreto apportano alcune modifiche al codice della navigazione ed al Regolamento per l’esecuzione al Codice della navigazione marittima (artt. 466bis – relativa all’istituzione della Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi – e 468, che invece riguarda la nomina dei membri delle commissioni).

¹⁰⁵ D. lgs 19 agosto 2005, n. 196, in G.U. n. 222 del 23-09-2005, si applica (art. 1) allo scopo di istituire un sistema di monitoraggio del traffico navale e di informazione ai fini di una migliore sicurezza ed efficienza di tale traffico, di una migliore risposta alle autorità in caso di incidente o in presenza di situazioni potenzialmente pericolose in mare, comprese le operazioni di ricerca e soccorso, e di un ausilio per migliorare la prevenzione e l’individuazione dell’inquinamento causato da navi. L’ambito di applicazione del decreto è circoscritto (salvo diversamente specificato) alle navi di stazza lorda pari o superiore a 300 tonnellate e con espressa esclusione delle navi da guerra, delle navi da guerra ausiliarie delle navi di Stato (“appartenenti ad uno Stato membro o da questo esercitate ed utilizzate per un servizio pubblico non commerciale”), delle navi da pesca, delle navi tradizionali e delle imbarcazioni da diporto di lunghezza inferiore a 45 metri.

¹⁰⁶ Il Capo II, intitolato “sinistri marittimi”, contiene gli artt 14 (“integrazioni e modifiche al codice della navigazione”), 15 (“integrazioni e modifiche al regolamento per l’esecuzione del codice della navigazione – navigazione marittima”) e 16 (“sostituzione dell’articolo 468 del regolamento per per l’esecuzione del codice della navigazione parte marittima”).

legislativo 2 febbraio 2001, n. 28, le indagini sui sinistri e sugli incidenti marittimi in cui sia rimasta coinvolta una nave oggetto del presente decreto vengono eseguite osservando le disposizioni del codice IMO in materia di inchieste sugli incidenti e sui sinistri marittimi". La normativa internazionale (e con essa la definizione di sinistro marittimo) viene così recepita all'interno del nostro ordinamento.

Detto decreto 196/2005, tuttavia, negli artt. 16, 17 e 19, utilizza il termine "*incidente di mare*", che viene riferito in relazione a qualsiasi fatto¹⁰⁷ che: "a) [...] *pregiudica la sicurezza della nave, come collisioni, incagli, avarie, disfunzioni o guasti, allagamento o spostamento del carico, eventuali difetti riscontrati nello scafo o cedimenti nella struttura*; b) [...] *compromette la sicurezza della navigazione, come guasti i difetti idonei ad alterare le capacità di manovra o la navigabilità della nave, qualsiasi guasto o disfunzione che alteri i sistemi di propulsione o la macchina di governo, le installazioni per la produzione di elettricità, le apparecchiature di navigazione o di comunicazione*. Il termine viene inoltre riferito a: c) *qualsiasi situazione potenzialmente idonea a provocare un inquinamento delle acque o del litorale, quale lo scarico o il rischio di scarico di sostanze inquinanti in mare*; e a d) *qualsiasi perdita di prodotti inquinanti, contenitori o colli alla deriva*".

Sembra potersi intravedere, in quest'ultima norma, una sorta di equiparazione tra la questione della tutela ambientale e quella afferente alla spedizione in senso stretto.

Se si effettua un confronto tra la definizione di incidente contenuta nel d. lgs 196/2005 e la corrispondente

¹⁰⁷ Letteralmente, "incidente".

definizione, contenuta nell'art.4.4 del Codice IMO, di “*incident*” (“*an occurrence or event being caused by, or in connection with, the operations of a ship by which the ship or any person is imperilled, or as a result of which serious damage to the ship or structure or the environment might be caused*”)¹⁰⁸, si può notare come quest’ultima sia molto più sintetica rispetto alla prima (la quale aggiunge, a titolo esemplificativo, una casistica), anche se nella sostanza non sembra di rilevare sostanziali differenze.

La prima conseguenza dell’arricchimento del substrato concettuale si rinviene quindi grazie all’introduzione di una definizione completa di sinistro¹⁰⁹ che fino a pochi anni fa non era stato possibile rinvenire all’interno del nostro ordinamento e che solo la più accorta, seppur non recente, dottrina aveva a suo tempo autonomamente delineato.¹¹⁰

Per quanto concerne il contributo più recente, introdotto dalla normativa comunitaria con la Direttiva n. 18/2009, non risulta invece che siano state apportate ulteriori modifiche alle definizioni già riferite di sinistro dal

¹⁰⁸ In sostanza, si tratta di una serie di eventi nei quali la nave o/e le persone si siano trovati in una situazione di pericolo od in conseguenza dei quali sia derivato un serio danno alla nave stessa o all’ambiente.

¹⁰⁹ Considerando l’intero dettato dell’art. 4 del Codice IMO.

¹¹⁰ Secondo alcuni orientamenti, in seguito alle integrazioni operate dai d.lg. nn 28/2001 e 196/2005 l’accoglimento, all’interno del nostro ordinamento della definizione di sinistro marittimo contenuta nel Codice IMO sarebbe da considerare pacifica. Così, D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale* (a cura di G. Mancuso e N. Romana), Palermo, 2006, p. 122. Secondo l’A. la “più consapevole dottrina [TESTA, *Le inchieste...*, *op. cit.*]” era già giunta ad offrire una definizione appagante della fattispecie in esame: p. 123.

momento che, con riferimento alle predette nozioni (“sinistro marittimo”, “sinistro molto grave” ed “incidente marittimo”) la citata Direttiva si è limitata a recepire integralmente le espressioni già contenute nel Codice IMO (art. 3).¹¹¹ In tal modo viene rafforzato l’accoglimento di una nozione che ha il pregio di essere condivisa a livello internazionale e che in futuro dovrebbe contribuire all’eliminazione di quelle aree di incertezza che necessariamente si rinvengono in presenza di normative eterogenee e stratificate.

Sotto il profilo terminologico vi sono infine, da segnalare le differenze esistenti rispetto al settore aeronautico, dove la normativa di cui al c.nav (Libro I, parte seconda, titolo VIII “Delle inchieste tecniche sugli incidenti e sugli inconvenienti aeronautici”, artt. 826-832) attualmente preferisce distinguere tra “incidenti” ed “inconvenienti”.¹¹²

¹¹¹ Cfr. Art. 3 (“Definizioni”) n.2 Dir. (CE) n. 18/2009: “Ai fini della presente Direttiva: [...] 2) le seguenti espressioni vanno intese secondo le definizioni contenute nel codice IMO [...]: a) «sinistro marittimo»; b) «sinistro marittimo molto grave»; c) «incidente marittimo» [...]”.

¹¹² Secondo LEFEBVRE-PESCATORE-TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2008, p. 211, sono annoverati tra i primi gli eventi in seguito ai quali a) una persona abbia riportato lesioni gravi o mortali, oppure b) l’aeromobile abbia riportato un danno o un’avaria strutturale in grado di compromettere la resistenza strutturale, le prestazioni o le caratteristiche di volo dell’aeromobile, oppure c) l’aeromobile sia scomparso o risulti completamente inaccessibile. Viene definito invece “inconveniente” ogni evento, diverso dall’incidente, in grado di pregiudicare la sicurezza delle operazioni di un aeromobile. Si parla di “inconveniente grave” quando dalle risultanze emerge che è stato sfiorato l’incidente. Cfr. LEFEBVRE-PESCATORE-TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Op. cit., p. 211. Per ANTONINI, *La natura giuridica e l’efficacia degli atti investigativi*

Le considerazioni di ordine storico-dogmatico fatte per il settore marittimo e, segnatamente, in relazione al tentativo compiuto da parte della dottrina di definire una nozione di sinistro della navigazione, sono valide anche per il settore aeronautico, dal momento che tale definizione, considerata nella sua “bipolarità” (marittimo-aeronautico) include entrambi i settori.

Nel campo della navigazione aerea, tuttavia la questione ha finito per ridimensionarsi e per assumere, sotto il profilo pratico, una sua specificità già a partire dagli anni '90, grazie al d.lgs. n. 66/1999¹¹³ il quale, nell'art. 2, ha introdotto nel nostro ordinamento le definizioni già contenute nella direttiva 94/56/CE del 21 novembre 1994,¹¹⁴ a loro volta ricavate dall'Annesso 13 ICAO.¹¹⁵ In

*dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, in Diritto dei trasporti, 2001, fasc. 1, pag.2, per “incidente” (accident) si intende un accadimento da cui deriva un danno, mentre con il termine “inconveniente” (incident) si designa qualunque accadimento dal quale sia derivato un pericolo di danno. A sua volta, il termine incident può essere ulteriormente qualificato come lieve oppure grave, a seconda che si sia tradotto in un semplice pregiudizio per la sicurezza, oppure che si sia verificato secondo modalità e circostanze tali da far presumere che si sia sfiorato un incidente vero e proprio. Per una disamina approfondita sul tema, v. FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004, p. 48ss.*

¹¹³ Si tratta del d.lgs 25 febbraio 1999, n. 66 – Istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e modifiche al codice della navigazione, in attuazione della direttiva 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994. Fonte: *GU n. 67 del 22-3-1999*.

¹¹⁴ Direttiva del Consiglio n. 56 del 21 novembre 1994 – 94/56/CE (Gazzetta UE 12/12/1994, n.319) che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile. L'obiettivo della citata Direttiva, delineato nell'art. 1, è quello di “*migliorare la sicurezza del volo facilitando il rapido svolgimento delle inchieste tecniche, il cui*

base alla citata normativa la nozione di “sinistro della navigazione [aerea]” viene così sostituita dal termine “incidente” (*accident*), al quale viene affiancato il termine “inconveniente” (*incident*). Quest’ultimo sembra per lo più avvicinarsi al concetto di “pericolo di danno”.

Tale innovazione implica, sotto il profilo pratico, che solo gli accadimenti qualificati come incidenti o inconvenienti sono in grado di dare origine all’inchiesta.¹¹⁶

In particolare, la nozione di “incidente” appare piuttosto dettagliata e viene riferita ad *“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 e il momento in cui tutte le persone che si sono imbarcate con la stessa intenzione sbarcano e nel quale: 1) una persona riporti lesioni gravi o mortali, per il fatto di essere dentro l'aeromobile, o venire in contatto diretto con una parte qualsiasi dell'aeromobile, comprese parti staccatesi dall'aeromobile stesso, oppure essere direttamente esposta al getto dei reattori, fatta eccezione per i casi in cui le lesioni siano dovute a cause naturali, o siano procurate alla persona da sé medesima o da altre persone, oppure siano riportate da passeggeri clandestini nascosti fuori delle zone normalmente accessibili ai passeggeri e all'equipaggio; oppure 2) l'aeromobile riporti un danno o un'avaria strutturale che comprometta la resistenza strutturale, le prestazioni o le caratteristiche di volo dell'aeromobile, e richieda generalmente una riparazione importante o la sostituzione dell'elemento*

unico fine consiste nella prevenzione di futuri incidenti o inconvenienti”.

¹¹⁵ Cfr. Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation - Aircraft Accident and Incident Investigation. www.icao.int.

¹¹⁶ FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, Op. cit., p.51.

danneggiato, fatta eccezione per i guasti o avarie al motore, quando il danno sia limitato al motore stesso, alla cappottatura o agli accessori, oppure per i danni limitati alle eliche, alle estremità alari, alle antenne, ai pneumatici, ai dispositivi di frenatura, alla carenatura, a piccole ammaccature o fori nel rivestimento dell'aeromobile; oppure 3) l'aeromobile sia scomparso o completamente inaccessibile”.

La nozione di “inconveniente”, invece risulta più scarna in quanto viene delineata a livello residuale come “*un evento, diverso dall'incidente, associato all'impiego di un aeromobile, che pregiudichi o possa pregiudicare la sicurezza delle operazioni*”.

Tale nozione è stata considerata in dottrina con molta attenzione in quanto, oltre a costituire un elemento di novità, è stata ritenuta capace di divenire nella pratica un utile strumento di prevenzione: la nuova formulazione dell'art 826, Ic c.nav, (come novellato dal citato d.lgs. 66/1999), prevede infatti che “*l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*” conduca “*l'inchiesta tecnica su ogni incidente aereo e su ogni inconveniente grave accaduto nel territorio italiano.*” Nell'impianto precedente, invece, tutto ruotava esclusivamente attorno al concetto, peraltro vago, di incidente.¹¹⁷

Ultimamente la normativa comunitaria ha introdotto alcune ulteriori innovazioni in materia, che contemplano la possibilità di segnalare anche eventi minori non classificabili come incidenti o inconvenienti gravi.¹¹⁸

¹¹⁷ Così, FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche, Op. cit.*, p. 53.

¹¹⁸ Cfr. Direttiva 2003/42/CE, relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile ed attuata col D. lgs 2 maggio 2006, n. 213. In G.U. n. 137/2006.

L'introduzione della nozione di "inconveniente" ed, in particolare di "inconveniente grave" ha in definitiva contribuito a fare luce sull'intero sistema operante nel settore aeronautico.

"Inconveniente grave" è, secondo l'art. 2,1c, lett. m del citato d.lgs., *"un inconveniente le cui circostanze rivelino che è stato sfiorato l'incidente. Gli eventi indicati, a puro titolo esemplificativo, nel seguente elenco, costituiscono tipici casi di inconvenienti gravi"*. La nozione viene quindi accompagnata da un elenco non tassativo di casi qualificabili come tali ed atti ad orientare la competente Autorità, che rimane in ogni caso libera di valutare l'attitudine di altri eventi simili ad essere annoverati tra gli inconvenienti gravi e, come tali, soggetti ad inchiesta.¹¹⁹

¹¹⁹ I casi inclusi nell'elenco di cui al d.lgs n. 66/1999 includono: 1) mancata collisione che abbia richiesto una manovra di scampo per evitare una collisione o una situazione di pericolo; 2) volo controllato fin quasi all'urto contro il terreno, evitato di misura; 3) decollo interrotto su pista chiusa o occupata, oppure decollo da una tale pista con separazione marginale dagli ostacoli; 4) atterraggio o tentativo di atterraggio su pista chiusa o occupata; 5) grave insufficienza nel raggiungimento delle prestazioni previste durante il decollo o la salita iniziale; 6) tutti i casi di incendio e presenza di fumo nella cabina passeggeri o nel vano bagagli o d'incendio al motore, anche se spenti mediante agenti estinguenti; 7) qualsiasi evento che abbia richiesto l'uso di ossigeno di emergenza da parte dell'equipaggio; 8) avaria strutturale dell'aeromobile o disintegrazione del motore non classificata come incidente; 9) mal funzionamento multiplo di uno o più sistemi di bordo che ne comprometta gravemente l'operatività; 10) qualsiasi caso di inabilità fisica dell'equipaggio in volo; 11) qualsiasi circostanza relativa al carburante che richieda la dichiarazione di emergenza da parte del pilota; 12) inconvenienti in sede di decollo o atterraggio, quali atterraggio prima della soglia di pista o dopo la fine pista o sconfinamento laterale; 13) avaria ai sistemi, fenomeni meteorologici, operazioni oltre i limiti dell'inviluppo di volo

In definitiva, benché sarebbe tuttavia auspicabile una più puntuale assimilazione terminologica tra i vari concetti di sinistro, incidente ed inconveniente, pare di intravedere comunque, grazie ai recenti apporti della legislazione internazionale e comunitaria, una sorta di avvicinamento che, nonostante l'utilizzo di denominazioni differenti nei due settori della navigazione, sembra nella sostanza riecheggiare una terminologia quasi affine.

Nel settore marittimo, infatti le locuzioni “sinistri gravi” e “sinistri molto gravi” paiono corrispondere concettualmente a quelle di “incidenti” ed “inconvenienti gravi” del campo aeronautico.

4. Inchieste sui sinistri marittimi e figure simili: coincidenze e differenze.

Si può immaginare di effettuare il raffronto tra l'istituto delle inchieste sui sinistri “veri e propri” e le altre figure simili ricorrendo alla rappresentazione di un insieme, vale a dire un aggregato di strutture appartenenti ad uno stesso genere che, a sua volta racchiude, in una serie di sottoinsiemi, altre figure le quali, pur avendo con le prime alcuni elementi in comune, siano al contempo caratterizzate da una maggiore specificità.

approvato o altri eventi che possono aver causato difficoltà nel controllo dell'aeromobile; 14) avaria di più di un impianto a ridondanza obbligatorio per la condotta del volo e la navigazione;”. Così, Così, FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, *Op. cit.*, p. 55. Per l'A. la distinzione assume particolare rilievo giuridico perché in base alla classificazione che viene operata discende l'attitudine a compiere o meno l'inchiesta tecnica (che è obbligatoria nel caso di incidenti e di inconvenienti gravi, mentre rimane discrezionale nel caso di meri inconvenienti”.

Secondo questa prospettiva, si potrebbe ipotizzare che i sinistri “veri e propri” rappresentino una “*species* particolarmente qualificata”¹²⁰ o, se si preferisce, un sottoinsieme generato da altre fattispecie, simili ed al contempo diverse: gli “avvenimenti (od eventi) straordinari”,¹²¹ gli “accidenti della navigazione” e gli “incidenti di scarsa rilevanza”.

Sono considerati “eventi (o avvenimenti) straordinari della navigazione” tutti i fatti non comuni della navigazione, siano essi volontari oppure fortuiti, connessi all’unità, al carico od alle persone imbarcate.¹²² si tratta di una definizione estremamente ampia, contenuta nello stesso testo dell’art. 182 c.nav, e costituita da figure le quali, a seconda dei casi e delle modalità con cui si realizzano, possono *eventualmente* (ma non necessariamente) materializzarsi nella “categoria-sottoinsieme”, ulteriore e meno ampia, costituita dagli “accidenti della navigazione”. A titolo esemplificativo si può pensare alla *deviation* effettuata per un rilascio forzato in un porto rifugio o per adempiere all’obbligo di prestare soccorso: in tal caso l’evento (economicamente) dannoso, non voluto ed

¹²⁰ Così, INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, *Op. cit.*, p. 8. In particolare, i “sinistri marittimi” ed “aeronautici” si riferiscono a nozioni inerenti un avvenimento qualificato da elementi di specificità rispetto sia all’“accidente della navigazione”, sia all’“evento straordinario”: nel caso dei sinistri veri e propri, infatti, la differenza qualitativa è data “dall’incidenza materiale dell’evento sugli elementi strutturali della nave, del galleggiante o dell’aeromobile e dal conseguente effetto negativo sull’incolumità della spedizione”. Così, TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione* *Op. cit.*, p. 19.

¹²¹ Secondo il tenore letterale delle norme del codice (artt 182, 304, 584) i due termini sembrano essere chiaramente sinonimi.

¹²² TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, p. 18ss.

indipendente dalla volontà del soggetto responsabile della spedizione¹²³, si concreta in un “accidente della navigazione”; diverso è il caso invece della *deviation* effettuata per volontà del comandante e senza che vi sia la produzione di un evento dannoso (ad esempio per prendere a rimorchio un relitto di nave).¹²⁴

Secondo la dottrina tradizionale, l’evento straordinario in senso stretto (c.d. “accidente della navigazione” o “fortuna di mare”) si compone quindi di tutti gli avvenimenti anomali della navigazione purché fortuiti o, in ogni caso, indipendenti dalla volontà di chi li ha disposti e produttivi di un danno economico alla spedizione generalmente considerata (il danno può infatti prodursi indifferentemente sulla nave o sull’aeromobile, oppure sulle persone o, ancora, sulle cose trasportate).¹²⁵ Tali eventi tuttavia non necessariamente possono manifestarsi sul (od interessare il) mezzo nautico e non necessariamente debbono tradursi in una disfunzione operativa. Devono però cagionare un danno economico.¹²⁶

Paradigma classico è quello dell’incendio che si sia limitato a distruggere le merci nella stiva, oppure una tempesta in conseguenza della quale si sia prodotta un’avaria alle merci (in senso atecnico).

Come si è visto nel paragrafo precedente, solo gli eventi in grado di incidere sulla sicurezza della spedizione (e, di riflesso, sulla sicurezza della navigazione) integrano gli

¹²³ L’armatore (o, parallelamente, l’esercente) e dunque, per esso il comandante.

¹²⁴ Cfr. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. cit.*, p. 19. Altra dottrina si riferisce al c.d. “evento straordinario in corso di viaggio”: così, RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, *Op. cit.*, p. 2020.

¹²⁵ RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, *Op. cit.*, p. 17.

¹²⁶ Cfr. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, *Op. cit.*, p. 8.

estremi del sinistro in senso proprio; diversamente, tutti i fatti per i quali non è necessario procedere ad inchiesta secondo le disposizioni della parte I, libro IV c.nav, potranno tutt'al più qualificarsi quali accidenti della navigazione.

Secondo la dottrina più tradizionale, la definizione di “accidenti della navigazione” è stata adottata a fini privatistici ed assicurativi dallo stesso Codice (art 521c.nav)¹²⁷ ed appartiene al per lo più al linguaggio assicurativo¹²⁸.

Desta perplessità l'espressione “accidenti” che, non si comprende se sia riconducibile ad un uso desueto della lingua italiana oppure alla confusione terminologica tra i vocaboli inglesi – entrambi utilizzati a livello corrente per designare l'incidente – di “*incident*” e di “*accident*”.

L'art. 182, 1c c.nav (“*Denuncia di avvenimenti straordinari*”), dispone che, “*se nel corso del viaggio si sono verificati eventi straordinari relativi alla nave, alle persone che erano a bordo, o al carico*” insorge l'obbligo per il comandante della nave “*all'arrivo in porto*” “*di fare denuncia al comandante del porto o all'autorità consolare, allegando un estratto del giornale nautico con le relative annotazioni*”.¹²⁹

¹²⁷ Secondo l'art. 521 c.nav (“*Rischi della navigazione*”), rubricato nel Titolo V (Delle assicurazioni) “*Sono a carico dell'assicuratore i danni e le perdite che colpiscono le cose assicurate per cagione di tempesta, naufragio, investimento, urto, getto, esplosione, incendio, pirateria, saccheggio ed in genere tutti gli accidenti della navigazione*”.

¹²⁸ RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, Op. cit.*, p. 2020.

¹²⁹ Se la nave non è provvista di giornale o se su di esso non compaiono annotazioni, l'Autorità procedente riceverà la dichiarazione giurata del comandante o ne redige processo verbale (art 182, 2c).

Si ritiene che la denuncia di avvenimenti straordinari ex art. 182 c.nav abbia natura meramente amministrativa in quanto inerente alle funzioni di polizia della navigazione. Si ritiene inoltre, comprensibilmente (e compatibilmente con le caratteristiche proprie degli eventi straordinari che, come si è visto, appartengono ad una specie più ampia rispetto ai sinistri), che tale fattispecie abbia un ambito di applicazione più ampio rispetto ai procedimenti di inchiesta veri e propri in quanto, come già sottolineato, si riferisce a qualsiasi fenomeno anomalo avvenuto durante il viaggio, a prescindere dal fatto che si sia verificato o meno un danno per la nave, le persone o l'ambiente marino.¹³⁰

Qualora l'evento non sia qualificabile come sinistro (caso in cui l'autorità marittima deve invece procedere secondo le disposizioni ex art 578 c.nav, relative all'inchiesta formale), l'autorità competente potrà "*ove sia il caso*" procedere, come previsto dal terzo comma dell'art. 182 c.nav, "*ad investigazioni sommarie sui fatti denunciati e sulle loro cause, trasmettendo senza indugio gli atti relativi all'autorità giudiziaria competente [...] ad eseguire la verifica della relazione di eventi straordinari*" di cui all'art. 584. Stando alla lettera della norma, sembrerebbe potersi desumere che gli eventi straordinari abbiano, a livello residuale, l'attitudine a essere oggetto di una qualche forma (sommatoria) di inchiesta, qualora si ravvisi la possibilità di ricavarne insegnamenti utili ai fini della prevenzione.

Oltre alla denuncia di cui all'art. 182, il comandante deve, a norma dell'art. 304 ("*Relazione di eventi straordinari*"), presentare "*alla competente autorità del luogo*" "*entro*

¹³⁰ Così, INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, Op. cit, p. 9.

ventiquattro ore dall'arrivo” una “*relazione scritta*”.¹³¹ Si tratta della c.d. relazione di mare, la quale viene in seguito sottoposta a verifica in base ad una procedura (c.d. “*verificazione della relazione di eventi straordinari*”) descritta dall’art. 584 c.nav.

Questa procedura è affidata all’Autorità giudiziaria, cui spetta “*verificare d’urgenza i fatti in essa esposti, esaminando, fuori dalla presenza del comandante e separatamente l’uno dall’altro, i componenti dell’equipaggio e i passeggeri che*” questa “*creda opportuno sentire, nonché raccogliendo ogni altra informazione e prova [...]*”.

Sotto il profilo probatorio il procedimento di verifica (a differenza delle inchieste ex artt. 578-579 c.nav e del procedimento di denuncia di evento straordinario ex art. 182 c.nav) costituisce¹³² un mezzo di istruzione preventiva caratterizzato da una maggiore libertà formale: esperibile

¹³¹ L’art. 304 (“Relazione di eventi straordinari”) dispone infatti che “*Se nel corso del viaggio si sono verificati eventi straordinari relativi alla nave, al carico o alle persone che erano a bordo, il comandante deve farne, entro ventiquattro ore dall’arrivo relazione scritta alla competente autorità del luogo*”.

¹³² Cfr. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, Op. cit.*, p. 2018. Secondo TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione, Op. cit.*, p. 150, “tanto la relazione di inchiesta quanto la relazione verificata hanno la medesima efficacia probatoria.” Infatti, in entrambi i casi i fatti “si danno per accertati salvo l’esperienza di prova contraria da parte di chi vi abbia interesse”. Per l’A, tuttavia, il fatto che vi sia identità di efficacia probatoria non corrisponde ad un’identità di fini dei due istituti dato che il fine della verifica è, come si è visto, quello di preconstituire una prova a favore di chi ritenga di farla valere, mentre l’inchiesta ha lo scopo primario di soddisfare l’interesse specifico dello Stato costituito dal sicuro ed ordinato svolgimento della navigazione e quello, del tutto secondario, di preconstituire una prova a favore di terzi.

su impulso di parte (e non d'ufficio) sarebbe finalizzato ad ottenere una verifica a fini probatori di alcuni fatti in vista di futuri giudizi (tale verifica avrebbe lo scopo di preconstituire a favore dei soggetti interessati – in genere il comandante, il vettore o l'armatore – una prova in grado di superare, ad esempio, la presunzione di responsabilità connessa con l'esecuzione del contratto di trasporto).

L'efficacia probatoria della relazione verificata è rimessa al libero apprezzamento del giudice e, come prescrive l'ultimo comma dell'art. 584, quando (essa) “*è confermata dalle testimonianze o dalle altre prove raccolte dal Presidente del Tribunale o dal console, i fatti da essa risultanti si danno per accertati, salvo l'esperimento della prova contraria da parte di chi vi abbia interesse*”.

Tra gli adempimenti connessi con la denuncia e la presentazione della relazione di mare, va ricordato quello contenuto nell'art. 305, in base al quale “*anteriormente alla verifica, a norma dell'art. 584 della relazione*” di mare “*il comandante non può iniziare la scaricazione della nave, tranne che in caso di urgenza*”.¹³³

Altre differenze emergenti tra i due istituti di cui agli artt. 182 e 304 c.nav. si rinvencono nella stessa articolazione delle due norme, dalle quali sembra doversi dedurre che, rispetto alla relazione di mare (la cui presentazione può essere effettuata entro 24 ore dall'arrivo in porto), per la denuncia di evento straordinario sembra essere richiesta una maggiore urgenza (infatti la denuncia deve essere presentata subito).

¹³³ La dottrina rammenta l'art 1207 che, benché non osservato nella prassi, sanziona penalmente la scaricazione della merce prima che il procedimento di verifica abbia avuto termine: RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, cit., p.2017.

Sembrano (in teoria) sussistere alcune differenze anche in merito alla natura dell'autorità incaricata di ricevere, rispettivamente, la denuncia e la relazione, dato che nel primo caso destinatari sono il comandante del porto o l'autorità consolare, mentre nel secondo la norma si riferisce, più genericamente, ad una "*competente autorità del luogo*".

Apparentemente i due istituti sembrano sovrapporsi, tanto che ci si domanda se non sia invece auspicabile un intervento diretto a semplificare, se non a chiarire, i confini e l'ambito di applicazione effettivo dei due istituti. Recentemente, con l'art. 17 del già citato d.lgs n. 196 del 19 agosto 2005¹³⁴, è stato introdotto l'istituto relativo alla "rapportazione degli incidenti di mare". La norma, al primo comma, prescrive l'obbligo, per il "*comandante di una nave che naviga all'interno di una regione di interesse nazionale per la ricerca e il salvataggio in mare, come individuata con d.P.R. 28 settembre 1994, n 662*", di rapportare immediatamente: "*a) qualsiasi incidente che pregiudica la sicurezza della nave , come collisioni, incagli, avarie, disfunzioni o guasti, allagamento o spostamento del carico, eventuali difetti nello scafo o cedimenti nella struttura; b) qualsiasi incidente che compromette la sicurezza della navigazione, come guasti o difetti idonei ad alterare le capacità di manovra o navigabilità della nave, qualsiasi guasto o disfunzione che*

¹³⁴ in G.U. n. 222 del 23-09-2005, si applica (art. 1) allo scopo di istituire un sistema di monitoraggio del traffico navale e di informazione ai fini di una migliore sicurezza ed efficienza di tale traffico, di una migliore risposta alle autorità in caso di incidente o in presenza di situazioni potenzialmente pericolose in mare, comprese le operazioni di ricerca e soccorso, e di un ausilio per migliorare la prevenzione e l'individuazione dell'inquinamento causato da navi.

alteri i sistemi di propulsione o la macchina di governo, le installazioni per la produzione di elettricità, le apparecchiature di navigazione o di comunicazione; c) qualsiasi situazione potenzialmente idonea a provocare un inquinamento delle acque o del litorale, quali lo scarico od il rischio di scarico di sostanze inquinanti in mare; d) qualsiasi perdita di prodotti inquinanti, contenitori o colli alla deriva”.

Nel secondo comma della stessa norma, viene infine precisato che il messaggio di reportazione di cui al primo comma deve indicare tutti gli elementi di individuazione della nave (nome, posizione, porto di partenza e di destinazione, oltre alle altre indicazioni che permettano di ottenere informazioni aggiuntive sul numero delle persone trasportate, sulle merci pericolose ed inquinanti presenti a bordo e sui particolari dell'incidente) compresa “*qualsiasi informazione pertinente prevista dalla risoluzione 851(20) dell'IMO*”.

Anche in questo caso è evidente il richiamo e dunque il recepimento, all'interno del nostro ordinamento, della pertinente normativa internazionale.

Secondo la dottrina,¹³⁵ sia le inchieste sui sinistri, sia l'istituto della reportazione non hanno come obiettivo l'individuazione delle responsabilità e le altre finalità di carattere probatorio, i due istituti sarebbero invece accomunati dalla finalità di assicurare e migliorare la sicurezza della navigazione, con la differenza che, mentre con la reportazione l'autorità marittima agisce (art 19 d. lgs n196/2005) “*quando si verifica un incidente di mare*” (cioè durante o immediatamente dopo l'evento) e prende le misure più appropriate al fine di assicurare la sicurezza

¹³⁵ Così, INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, Op. cit, p. 42.

della navigazione relativamente a quella circostanza particolare, per converso – mediante l’attività di inchiesta – la tutela della sicurezza marittima è assicurata grazie agli insegnamenti che si ricavano in seguito dal sinistro oggetto di inchiesta e dunque in via generale ed in una prospettiva futura.

Altra figura assimilabile a quelle sopra descritte è quella che è stata definita degli “incidenti di scarsa rilevanza”¹³⁶, Questi ultimi, distinguibili dai sinistri marittimi per le conseguenze poco rilevanti ai fini della sicurezza della navigazione, sono stati oggetto di trattazione nella (*supra* citata) Circolare ministeriale, intitolata “Sinistri marittimi – serie II, n. 1”¹³⁷ e nella quale “*al fine di distinguere i sinistri veri e propri dagli incidenti di scarsa rilevanza*”, ne è stato fornito un elenco esemplificativo. In questo elenco, comprensivo di situazioni tipiche riconducibili al concetto di “incidente di scarsa rilevanza”, sono inclusi: a) gli “*incidenti occorsi nelle manovre di ormeggio, disormeggio e rimorchio nei porti ed all’entrata e all’uscita dei porti, quando abbiano causato danni di trascurabile entità, tali che: siano facilmente e prontamente riparabili; non immobilizzino la nave; non procurino danni alle persone o al carico; non ledano interessi di terzi; ovvero quando siano state accertate e sistemate con immediatezza e chiarezza le questioni relative alle eventuali responsabilità; non emergano sospetti di dolo o colpa*”; b) “*incidenti che arrechino danni lievi e di scarsa importanza a pontoni, chiatte od altro tipo*

¹³⁶ Cfr. ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, *Op. cit.*, p. 2.

¹³⁷ Emanata in data 8 gennaio 1963 dal Ministero della marina mercantile, Direzione generale del naviglio (Divisione I – Sez- IV) – Prot. N. 214753.

di galleggiante, addetti alle funzioni di allibo, ai lavori di costruzione dei porti, o destinati in genere a servizi interni dei porti, sempreché: non procurino danni alle persone; non ledano interessi di terzi; ovvero quando siano state accertate e sistemate con immediatezza e chiarezza le questioni relative alle eventuali responsabilità; non emergano sospetti di dolo o colpa”; c) “piccole vie d’acqua e principi di incendio su navi in porto che provochino soltanto lievissimi danni, nel caso in cui: non concorrano danni alle persone ed al carico; non interessino l’efficienza della nave ai fini della navigabilità; non emergano sospetti di dolo o colpa”; d) “incidenti a bordo di navi in demolizione, quando non provochino danni ad altre navi o ad impianti portuali”. Nella sostanza, gli incidenti di scarsa rilevanza potrebbero essere annoverati tra gli eventi straordinari.

A livello procedurale, nel caso si tratti di incidenti, all’autorità marittima “sarà sufficiente raccogliere sommariamente gli elementi essenziali sull’accaduto, ai fini di una eventuale riapertura delle indagini, e far pervenire al Ministero una succinta relazione ove siano menzionate le circostanze in cui l’evento si è verificato e le ragioni per le quali si è ritenuto di non considerare un tale evento come un vero e proprio sinistro.”¹³⁸

Oltre agli istituti sopra descritti, ve ne sono altri che non vanno confusi né con le inchieste relative ai sinistri, né con i procedimenti di verifica degli eventi straordinari. Si tratta, in particolare, delle inchieste per gli infortuni sul lavoro, vale a dire delle inchieste, disciplinate nel Capo IV

¹³⁸ Così, art. 2, Circ. “Sinistri marittimi – serie II, n.1”, del 8 gennaio 1963, in materia di segnalazione dei sinistri marittimi.

del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, recentemente modificato dal D.lgs. n. 38 del 23 febbraio 2000.¹³⁹

L'inchiesta per gli infortuni sul lavoro, viene di norma condotta sulle cause che hanno prodotto un "*infortunio, avvenuto sia a bordo che a terra, per servizi della nave, e per il quale una persona dell'equipaggio sia deceduta od abbia sofferto lesioni tali da doversene prevedere la morte o un'inabilità superiore ai trenta giorni*" (art. 55). In merito agli infortuni occorsi ai lavoratori marittimi, si è constatato che si tratta di un argomento poco studiato dalla dottrina navigazionistica italiana, ciononostante tali infortuni possono dare luogo a molteplici procedimenti di indagine che si aggiungono e si intersecano con quello tipico.¹⁴⁰ Tra i procedimenti di indagine che si affiancano a quello per gli infortuni è, ovviamente, compreso quello sui sinistri marittimi, non a caso la materia degli infortuni marittimi (e delle altre criticità connesse con la verifica di un sinistro), a livello internazionale, è stata oggetto di numerosi studi elaborati in sede IMO ed ILO, tra i quali si ricordano la IMO Res. A. 987(24) del 1 dicembre 2005, contenente le "*guidelines on fair treatment*

¹³⁹ D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 – Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in G.U. (supplemento ordinario) n. 257 del 3/10/1965. Il D.lgs. n. 38 del 23 febbraio 2000 ("Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'art. 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144", in G.U. n. 50 del 1/3/2000.

¹⁴⁰ Sul punto, v. CAMARDA, *Le inchieste per gli infortuni dei lavoratori marittimi e portuali e la problematica delle malattie professionali*, in *La sicurezza del lavoro nelle navi e nei porti (Atti del Convegno di Pescara, 18 novembre 2006)*, Milano, 18ss e in *Dir. Trasp.*, 2001, p. 301ss.; LEFEBVRE-PESCATORE-TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2008, p. 208.

of seafarers in the event of a maritime accident”, nonché lo stesso Codice IMO – Res. A. 884(21) del 25 novembre 1999. Particolare attenzione viene – con fini preventivi – infine dedicata all’argomento dalla recente Convenzione MLC (Maritime Labour Convention) 2006, della quale si tratterà *infra*.

L’inchiesta “tipica” ha luogo a condizione che l’infortunio abbia colpito un membro dell’equipaggio, sia a bordo che a terra (purché, egli prestasse la sua attività per i servizi della nave) ed abbia avuto conseguenze mortali od abbia prodotto lesioni con prognosi superiori ai trenta giorni.¹⁴¹

In seguito all’infortunio, l’autorità marittima o consolare che ha ricevuto la relativa denuncia¹⁴² procede a un’inchiesta “*nelle forme e con le procedure stabilite dagli artt. Da 578 a 584 del Codice della navigazione*”, alla quale deve partecipare un rappresentante dell’istituto previdenziale competente (IPSEMA ed INAIL)¹⁴³. E’ inoltre prevista la possibilità di procedere all’inchiesta, “*su richiesta dell’istituto assicuratore o dell’assicurato, autorità marittima o consolare [...] anche per i casi di*

¹⁴¹ In merito alla durata dell’inabilità esistono anche altre disposizioni normative, non sempre coerenti e puntuali. V. CAMARDA, *Op. cit.*, p. 305. Anche la normativa per le assicurazioni contro gli infortuni si inserisce in questo contesto, prevedendo ulteriori formalità aventi scopi diversi (e finalizzati, in genere, a valutare la sussistenza del diritto all’indennizzo).

¹⁴² La denuncia, relativa ad “*ogni infortunio sul lavoro che abbia per conseguenza la morte o l’inabilità al lavoro per più di tre giorni*” a norma dell’art. 54 del d.P.R. n. 1124/1965, deve essere presentata dal datore di lavoro all’autorità locale di pubblica sicurezza. Nel caso si tratti di navigazione marittima e pesca marittima, l’autorità competente a ricevere la denuncia è l’autorità “*portuale o consolare*”.

¹⁴³ Un “*rappresentante della Cassa marittima competente*” secondo il tenore letterale del testo (art. 55 d.P.R. n. 1124/1965).

infortunio per i quali non sia prevedibile una inabilità superiore a trenta giorni". In tal caso, le relative spese saranno sostenute dall'Istituto assicuratore.¹⁴⁴

In merito alle possibili intersecazioni che si possono presentare tra i due procedimenti, l'ultimo comma dell'art. 579 c.nav (come novellato dall'art. 14 del D.lgs. n. 28/2001) dispone che *"l'inchiesta formale è sempre disposta per accertare le cause e le circostanze per cui un sinistro si è verificato, quando interessa navi da carico o da passeggeri [...] con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita in mare e dell'ambiente marino"*.

In materia di sicurezza sul lavoro vanno inoltre considerati i D.lgs 271/1999, sull'adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori, il D. lgs n. 272/1999, sul lavoro portuale e il D.lgs 298/1999, relativo alle navi da pesca¹⁴⁵.

Si vengono in tal modo a creare punti di contatto tra normative diverse, anche se sotto il profilo puramente terminologico, non vi è identità tra i concetti di "sinistro" e di "infortunio" (si può infatti realizzare un sinistro senza che si verifichi alcun infortunio, ad esempio in un caso di collisione tra navi produttive di ingenti danni materiali, ma senza che alcun marittimo abbia riportato lesioni; viceversa, nell'ipotesi in cui un marittimo cada in acqua e riporti lesioni gravi pur in assenza di pericolo per la

¹⁴⁴ Ancora, art. 55 d.P.R. n. 1124/1965.

¹⁴⁵ Il D.lgs 271/1999, contiene norme sull'"*adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali, a norma della L. 489 del 31 dicembre 1988*", in *GU n. 185 del 9-8-1999 - Suppl. Ordinario n.151*; il D. lgs 272/1999 è contenuto nella *GU n. 185 del 9-8-1999 - Suppl. Ordinario n.151*; per il D.lgs. 298/1999, v. *GU n. 201 del 27-8-1999*.

navigazione marittima, è invece ipotizzabile la verifica di un infortunio sul lavoro senza che si possa configurare un sinistro vero e proprio).¹⁴⁶

Volendo tracciare un parallelo con le inchieste sui sinistri marittimi, alcune novità – tra le quali l’istituzione di un registro infortuni a bordo delle navi – recentemente introdotte sembrano sottolineare che tra i primi e i secondi sussista una certa affinità, quanto meno sotto il profilo della prevenzione. Come si è rilevato in dottrina¹⁴⁷ è andato emergendo, in occasione delle indagini condotte in sede IMO, che l’infortunio che colpisce il lavoratore marittimo contribuisce a mettere in risalto tutte le carenze e le disfunzioni collegate eziologicamente con l’infortunio stesso: si tratta di una catena di cui il lavoratore stesso non è che l’ultimo anello, sul quale si concentrano le altre criticità, quali la scarsa qualificazione professionale, la pericolosità degli impianti o le situazioni particolari che abbiano permesso il c.d. errore umano (tra questi, va segnalato anche il ricorso, sempre più diffuso, agli apparati tecnici di bordo, effettuato anche allo scopo di sopperire alle carenze di organico o ad altre criticità (quali la stanchezza o lo stress): tale prassi – come si vedrà *infra* – è divenuta oggetto di attento monitoraggio in seno allo stesso Codice IMO, specie in seguito alla modifica introdotta con la Ris. A.884(21), dove il c.d. elemento umano viene considerato di assoluta rilevanza ai fini della sicurezza della navigazione e, a tale scopo, analiticamente

¹⁴⁶ Così, ancora CAMARDA, *Le inchieste per gli infortuni dei lavoratori marittimi e portuali e la problematica delle malattie professionali*, Op. Cit., p. 312.

¹⁴⁷ Ancora, CAMARDA, *Le inchieste per gli infortuni dei lavoratori marittimi e portuali e la problematica delle malattie professionali*, Op. Cit., p. 309.

studiato e scomposto secondo modelli matematici¹⁴⁸. Elementi tutti che possono essere ad esempio chiaramente connessi ad una carenza sotto il profilo del *management*. L'infortunio, al pari del sinistro marittimo, è divenuto quindi un'occasione per individuare i rimedi (normativi, tecnologici e di controllo) atti a prevenire il ripetersi degli eventi dannosi che spesso compromettono non solo l'integrità della persona fisica del lavoratore, ma anche la sicurezza della spedizione.

In merito alla natura giuridica dei due istituti (quello delle inchieste per gli infortuni sul lavoro e quello delle inchieste marittime), come si è già avuto modo di

¹⁴⁸ L'appendix 3 della Res. A.884(21), definisce errore umano “*a departure from acceptable or desirable practice on the part of an individual or group of individuals that can result in unacceptable or undesirable results*”. Dagli studi emersi in sede IMO, risulta che l'incidenza del fattore umano (in tutte le sue componenti, specie con riferimento alla costante riduzione del numero di componenti dell'equipaggio) e il corrispondente incremento del livello di automazione e di tecnologia a bordo delle navi sono ancora molto elevati e causano un numero ancora significativamente elevato di sinistri. Sul punto, PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale* (a cura di G. MANCUSO e N. ROMANA), Palermo, 2006, 110. Per quanto concerne la tematica della ricostruzione del nesso eziologico, effettuata al fine di chiarire la concatenazione degli eventi che hanno contribuito alla verifica del sinistro, va detto che il Codice IMO ricorre ad un sistema di analisi tecniche molto dettagliate che però non sempre è di agevole utilizzo quando si tratta di accertare la responsabilità: ancora PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in *La sicurezza della navigazione, Cit.*, p. 99 ss. In ogni caso la normativa internazionale si pone come fine precipuo quello di accertare le cause e non le responsabilità, in funzione di migliorare l'attività di prevenzione dei sinistri.

evidenziare, entrambi sono connotati da finalità di ordine pubblicistico e di prevenzione, inoltre si può rinvenire una certa affinità sotto il profilo amministrativo (si tratta infatti di procedimenti che costituiscono esercizio del potere di discrezionalità tecnica amministrativa, inquadrabili tra gli atti di valutazione ed apprezzamento)¹⁴⁹

Infine, va sottolineato che le inchieste sui sinistri marittimi sono potenzialmente connesse anche alle inchieste di natura penale che sovente seguono alla verifica dei sinistri: infatti, quando il sinistro è collegato eziologicamente a fatti di reato, diviene esso stesso reato.

La questione presenta, per ovvi motivi, connessioni con i temi della finalità e della pubblicità delle inchieste ed, in particolare, con l'efficacia probatoria degli atti nei (successivi) giudizi penali e civili.

I temi in questione – compreso quello attinente alle criticità del lavoro marittimo e al c.d. *human factor* – verranno affrontati, rispettivamente, nei paragrafi e nei capitoli che seguono.

Vale comunque la pena di sottolineare come sul tema della distinzione tra le varie tipologie di inchiesta, il confine tra l'amministrativo e il giudiziario sia costituito dal limite della natura stessa dell'inchiesta, che – per quel che concerne i sinistri marittimi – non è rappresentato dall'accertamento delle eventuali responsabilità (civili, amministrative, penali) in funzione repressiva ma, come viene anche chiaramente evidenziato a livello normativo, è

¹⁴⁹ Sul punto, cfr, ancora, CAMARDA, *Le inchieste per gli infortuni dei lavoratori marittimi e portuali e la problematica delle malattie professionali*, Op. Cit., p. 311.

finalizzato alla comprensione dei fatti in funzione preventiva.¹⁵⁰

4. La natura giuridica delle inchieste

L'analisi del procedimento di inchiesta e dei suoi effetti tipici è strettamente collegata con la qualificazione della natura giuridica dell'istituto. Si tratta di una questione ampiamente dibattuta, soprattutto in passato, e che ha registrato in un primo tempo la propensione della dottrina e della giurisprudenza verso una qualificazione secondo un'ottica prevalentemente giurisdizionale. Si è ritenuto che tale conclusione fosse fondata in primo luogo sulla collocazione sistematica offerta dal codice, che inserisce l'istituto nella parte prima, libro IV ("disposizioni processuali"), Titolo I ("istruzione preventiva"). Un'altra argomentazione a favore di tale tesi è stata apportata dalla Relazione Ministeriale al Codice stesso, dalla quale è emersa una chiara indicazione per l'attribuzione all'inchiesta di una natura di tipo giurisdizionale.¹⁵¹

¹⁵⁰ Sia la normativa internazionale (IMO Res. A.849(20), art. 1.4) che comunitaria (Dir. 2009/18/CE, art, 1) sottolineano questo aspetto.

¹⁵¹ Secondo la Relazione del Guardasigilli Grandi al Re, del 30 marzo 1942, l'inserimento delle inchieste sui sinistri marittimi tra le "disposizioni processuali" del c.nav. non ha attribuito la qualifica delle commissioni inquirenti presso le autorità marittime e consolari come organi giurisdizionali, ma si è voluta riferire alla natura delle sue attività che, in quanto tendente ad assicurare la prova e ad accertare i fatti destinati a divenire materiale di convincimento per il giudice, è stata definita come essenzialmente giurisdizionale. Sul punto, DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, Dir.

In questa prima fase, anche la giurisprudenza è parsa orientata a supporto dell'impostazione sopra riferita. Sul punto, la Cassazione ha stabilito che alla commissione di inchiesta sui sinistri marittimi debba essere attribuito soltanto il compito di assicurare la prova e di accertare i fatti, suscettibili di divenire in seguito materiale da cui il giudice delle successive controversie civili e penali avrebbe potuto trarre la sua convinzione.¹⁵²

Si è così posto l'accento sulla funzione *lato sensu* cautelare legata della conservazione del materiale ad uso di futuri processi.

Successivamente, benché non siano mancate le visioni "intermedie", secondo le quali non esisterebbe una totale incompatibilità tra la tesi della autonomia amministrativa sostanziale dell'inchiesta e quella della strumentalità processuale,¹⁵³ la maggior parte della dottrina¹⁵⁴ e della

Mar. numero speciale, 2010, p. 444. Cfr. anche DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, cit., p. 127.

¹⁵² Cass., Sez. I, 22 gennaio 1959, n 144, in *Dir. Mar.* 1959, IV, 523ss, ed in *Riv. Dir. Nav.*, 1960, II, pp. 194ss.

¹⁵³ DIMUNDO, *Le disposizioni processuali del codice della navigazione. La riforma del processo civile e le controversie in materia marittima*, in *Dir. Mar.*, 1998, fasc. 1, p. 6. Per l'A., "La qualificazione di questi accertamenti come atti di polizia per la sicurezza della navigazione, non esclude infatti, che oggettivamente, siano anche strumenti di conservazione di elementi probatori, poi utilizzabili sia come *notitia criminis* in futuri processi penali [...], sia come accertamenti tecnici in future cause per sinistri marittimi".

¹⁵⁴ Secondo TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, p. 97, "L'attività giuridica esplicata dai pubblici poteri per accertare il mutamento di situazione determinato da un sinistro della navigazione è, pertanto, un'attività soggettivamente ed oggettivamente amministrativa, causata dal fatto integrante il sinistro, che viene così ad affermarsi, nella sostanza, come un fatto

amministrativamente rilevante”. Per l’A. il mutamento prodotto dal sinistro incide sull’esercizio della navigazione e fa sorgere a carico dei competenti organi della PA, cioè organi del potere amministrativo, il dovere di accertarlo per soddisfare l’interesse dello Stato al bene giuridico della sicurezza della navigazione. Anche per RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, Cit.*, pp. 2012 ss. “le inchieste sui sinistri della navigazione costituiscono [...] attività tipicamente amministrativa e si articolano in una serie progressiva di indagini volte all’acquisizione di fatti e valutazione di azioni umane, dalle quali scaturisce un giudizio amministrativo circa la necessità o meno, in primo luogo, dell’adozione di provvedimenti di natura amministrativa diretti a tutelare [...] il bene della sicurezza della navigazione. Solo in via consequenziale, ma non necessaria, il risultato di tale attività amministrativa, può essere utilizzato ai fini di altri giudizi e di altre decisioni, di carattere giurisdizionale [...] di competenza dell’autorità giudiziaria, e che hanno per oggetto, sotto il profilo penale, la valutazione dell’antigiuridicità della condotta dei soggetti coinvolti e, sotto il profilo civile, l’accertamento delle responsabilità contrattuali ed extracontrattuali nel quadro dei rapporti di natura privatistica alterati, nel loro svolgimento, dall’evento dannoso”. Per QUERCI, *Diritto della navigazione, Op. Cit.*, p. 693ss, la sicurezza della navigazione concretizza un interesse pubblico formale, la cui titolarità e cura è attribuita ai pertinenti organi dell’amministrazione pubblica marittima ed aeronautica, di conseguenza l’attività posta in essere dalle commissioni di inchiesta deve essere qualificata come attività amministrativa in senso sostanziale per il fatto “di essere essa una cura di interessi pubblici, assunti come fini dello Stato”; Per ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste, Op. Cit.*, p. 13, si tratta di “una inchiesta tecnico-amministrativa tesa ad accertare le cause, le circostanze e le responsabilità del sinistro nel quale possa essere coinvolta una qualsiasi nave destinata per un qualsiasi scopo”; Cfr anche INGRATOCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi, Op. Cit.*, pp. 33ss; TURCO BULGHERINI, *Le inchieste sui sinistri marittimi e la disciplina dell’accesso agli atti amministrativi*, in *Scritti in onore*

giurisprudenza¹⁵⁵ sembrano avere preferito per preferire una qualificazione delle inchieste marittime alla stregua di un esercizio di attività di tipo meramente amministrativo. Secondo tale ottica, anche gli atti conclusivi delle stesse avrebbero medesima natura (amministrativa) e pertanto, i fatti da essi risultanti sarebbero dotati di un valore di certezza relativo ed utilizzabile solo in via suppletiva nei successivi giudizi civili o penali.¹⁵⁶

di Francesco Berlingieri, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p.1129.

¹⁵⁵ Cfr. Cass., 8 luglio 1972, n. 2292, in *Dir. mar.*, 1973, p. 34 (“L’amministrazione marittima, quando svolge attività di istruzione preventiva prevista dagli artt. 578 e segg. Del Codice della Navigazione, non esplica funzione giurisdizionale. Conseguentemente le norme del Codice della navigazione in tema di istruzione sui sinistri marittimi non escludono un intervento del Giudice ordinario, al fine di disporre [...] un accertamento preventivo o un’ispezione giudiziale ai sensi dell’art. 969 del Cod. proc. Civ.”); Cass. pen., 27 novembre 1968, in *Mass. Cass. Pen.*, 1969, p. 221 (“[...]la commissione d’inchiesta per i sinistri marittimi, prevista dal suddetto art. 581 cod. nav., non esplica alcuna attività di natura giurisdizionale avendo solo compiti di natura amministrativa con l’unico fine di stabilire le cause dei sinistri marittimi.”).

¹⁵⁶ Nella Circolare 4 novembre 1992, n. 258416 si riporta un parere dell’Avvocatura dello Stato (espresso in data 29/08/1991) secondo il quale le inchieste sui sinistri mar non costituiscono attività di polizia giudiziaria e che quindi i relativi verbali non sono da ritenersi coperti dal segreto istruttorio. Secondo TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. Cit.*, 109ss, fine dell’inchiesta “non è costituito dalla precostituzione di una prova a favore del privato, ma del controllo amministrativo sullo svolgimento della navigazione, controllo che viene attuato mediante l’accertamento di una situazione oggettiva i cui risultati sono concretati [...] nella relazione di inchiesta, cui la legge conferisce l’idoneità ad esplicare effetti anche in un eventuale

La dottrina, a supporto della natura amministrativa dell'istituto, ha fondato il proprio convincimento sulla circostanza che, sotto il profilo soggettivo, le autorità incaricate di svolgere l'inchiesta non siano mai state considerate parte dell'ordinamento giudiziario, essendo per lo più costituite da soggetti appartenenti all'amministrazione della navigazione, come peraltro disposto dagli artt. 578 e 579 c.nav. e gli artt. 466bis, 467 e 468 ss. del Reg. nav.mar.

Queste norme prescrivono infatti che quando giunga notizia di un sinistro, spetta all'autorità marittima o consolare procedere *“a sommarie indagini [...] e prendere provvedimenti [...]”*. *Ove non esistano né autorità marittime, né consolari, il compito sarà attribuito alle autorità doganali. L'inchiesta formale è invece disposta “dal direttore marittimo o dalle autorità consolari competenti”*. Per quel che concerne la composizione specifica dei componenti delle commissioni, gli artt. 466bis, 467 e 468 ss. del Reg. nav.mar., forniscono dettagliate disposizioni in merito.

giudizio civile. Tali effetti sono però mediati e consequenziali rispetto agli effetti immediati e diretti che attengono all'interesse pubblico al sicuro svolgimento della navigazione”. Per RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, Op. Cit.*, p. 2013, l'interesse dello Stato è in primo luogo finalizzato a garantire la sicurezza della navigazione, mentre l'eventuale tutela di interessi privati non può che considerarsi “mediata, indiretta e secondaria, anche se, in determinati casi, ai privati spetta una facoltà di sollecitazione e di intervento nell'indagine di competenza delle relative autorità statali”. Cfr. anche INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi, Op. Cit.*, p. 34, secondo la quale l'istituto non ha obiettivo di reintegrare l'ordine giuridico violato, bensì di attuare un diverso fine dello Stato, rappresentato dalla tutela del bene-sicurezza. In tale chiave, l'accertamento è “condotto in primis” per “reperire materiale informativo per un giudizio tecnico”.

Emerge inoltre con chiarezza che le commissioni di inchiesta, data la loro composizione, sono sottoposte al controllo del Ministro¹⁵⁷ e non possono dunque nemmeno qualificarsi come organi *super partes*, al contrario degli organi giurisdizionali. Tutto ciò sembra in definitiva avvalorare la tesi della natura amministrativa dell'istituto. Sul punto, anche la giurisprudenza della Cassazione ha, sul punto, successivamente chiarito che l'amministrazione marittima, quando procede all'istruzione preventiva ex artt. 578ss. c.nav., non esplica un'attività finalizzata all'esercizio di una funzione giurisdizionale.¹⁵⁸

Analoghe considerazioni che fanno propendere per la tesi della natura amministrativa possono essere effettuate con riguardo ai meccanismi tipici che si realizzano durante le inchieste, ed in particolare con riguardo alla presenza dei soggetti interessati ed ai poteri effettivi loro conferiti, oltre che sul carattere "non definitivo" e sulla non assoggettabilità a gravame dei verbali di inchiesta sommaria e della relazione di inchiesta formale.¹⁵⁹

A chiarimento ed a supporto della predetta ed ormai consolidata impostazione, vale da ultimo la pena di

¹⁵⁷ Negli organi collegiali in genere non esiste un vero e proprio potere gerarchico. Dagli artt. 466bis, 467 e 468 ss del Reg. nav. mar. emerge che sia il Presidente della Commissione che il Ministro esercitano un penetrante potere di controllo per quel che riguarda la composizione delle commissioni. Egli ha, ad esempio, la facoltà di aggregare, in qualità di esperti, tutte le persone il cui intervento ritenga necessario ai fini dello svolgimento dell'inchiesta e che saranno preferibilmente scelte tra gli iscritti degli albi speciali dei consulenti tecnici. Tale potere può giungere fino a disporre il raddoppio dei membri della commissione (art. 467 Reg. nav. mar.)

¹⁵⁸ Cass. S.U., 8 luglio 1972, n. 2292, in *Dir. mar.*, 1973, p. 34.

¹⁵⁹ Sul punto, v. D. DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, *Op. Cit.*, pp. 130ss.

effettuare il raffronto con la normativa comunitaria ed internazionale, dalle quali si deduce una implicita propensione per un inquadramento di tipo “amministrativo” dell’istituto.

La Direttiva 2009/18/CE sottolinea in primo luogo la necessità di approntare una efficiente organizzazione e personale adeguatamente preparato anche sotto il profilo tecnico: benché i precetti e gli ammonimenti sembrino soprattutto connessi alla finalità di prevenzione e di miglioramento della sicurezza marittima, è innegabile che il richiamo sembra evocare soprattutto una struttura più prossima al settore amministrativo che non a quello giurisdizionale in senso stretto.¹⁶⁰

¹⁶⁰ V. considerandi nn. 2 “*L’efficiente organizzazione di inchieste tecniche sui sinistri marittimi [...] concorre a prevenire il ripetersi di tali sinistri[...]*”, n.5 (“*L’articolo 94 dell’UNCLOS stabilisce che gli Stati di bandiera debbano aprire un’inchiesta che sarà svolta da o in presenza di una o più persone debitamente qualificate su specifici sinistri o incidenti in alto mare*”),7 (“*Il codice [...] IMO ribadisce l’obbligo [...] di assicurare che le inchieste [...] siano svolte da inquirenti debitamente qualificati, competenti nelle materie relative ai sinistri e agli incidenti marittimi. Inoltre tale codice prescrive che gli Stati di bandiera siano in grado di mettere a disposizione inquirenti qualificati a tale scopo [...]*”) e n. 13 (“*[...] tali inchieste dovrebbero essere svolte da inquirenti qualificati sotto il controllo di un organo o di un ente indipendente dotato dei necessari poteri al fine di evitare qualsiasi conflitto di interesse*”) e negli artt. 5.4 (“*Nel condurre le inchieste, l’organo inquirente segue la metodologia comune di indagine sui sinistri e gli incidenti marittimi sviluppata ai sensi dell’articolo 2, lettera e), del Regolamento (CE) n. 1406/2002. Gli inquirenti possono discostarsi da tale metodologia in un caso specifico ove risulti necessario, secondo il loro giudizio professionale, e sia richiesto per raggiungere gli obiettivi dell’inchiesta [...]*”) e 8.1 (“*Gli Stati membri assicurano che le inchieste di sicurezza siano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente*”).

In merito alla questione, assolutamente fondamentale, dell'indipendenza dell'organo inquirente non sembra invece potersi evidenziare una preferenza per un modello piuttosto che per l'altro,¹⁶¹ anche se l'art. 4.1 – mentre lascia agli Stati il compito di stabilire, in conformità col proprio ordinamento, la qualificazione giuridica dell'inchiesta di sicurezza – nello stesso tempo sottolinea chiaramente la necessità di assicurare che le indagini “*siano svolte in modo indipendente da indagini penali o da inchieste di altro tipo condotte parallelamente per determinare la responsabilità o attribuire colpe*”.

L'art. 8.1, Dir. 18/2009, nel richiedere che lo svolgimento delle inchieste sia affidato ad un organo inquirente “*permanente ed imparziale, dotato dei necessari poteri*” sottolinea ancora una volta i requisiti indispensabili del personale che compone l'organo (nella specie, il livello elevato di preparazione tecnica in materia di sinistri ed incidenti marittimi). Tale circostanza evidenzia una maggiore affinità con un organo di tipo amministrativo, a

ed imparziale, dotato dei necessari poteri, da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti marittimi. Al fine di realizzare l'inchiesta di sicurezza in modo imparziale, l'organo inquirente è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli”), 8.2 (“*L'organo inquirente assicura che ciascun inquirente abbia conoscenze operative ed esperienza pratica nelle materie attinenti ai suoi normali obblighi investigativi. [...]*”) e 8.6 (“*L'organo inquirente può svolgere, congiuntamente ai compiti affidatigli ai sensi della presente direttiva, attività di indagine non riguardanti i sinistri marittimi, purché tali attività non ne pregiudichino l'indipendenza*”).

¹⁶¹ Il considerando n. 13 ribadisce il concetto al fine di meglio realizzare lo scopo delle inchieste (“stabilire efficacemente le circostanze e le cause”).

meno che, optando per una qualificazione “giurisdizionale” non si voglia far riferimento all’istituzione di una sezione specializzata in materia di sinistri marittimi.

In ogni caso sembra difficilmente ipotizzabile un organo dotato di una natura giurisdizionale vera e propria visto che il procedimento di inchiesta non è contraddistinto da un vero e proprio contraddittorio, come accade in presenza di un autentico organo giurisdizionale. La stessa partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, benché effettuata con tutte le tutele previste a protezione dei testi o dei marittimi sottoposti ad audizione, sembra infatti conservare i tratti caratteristici tipici dell’inchiesta amministrativa, mentre il provvedimento conclusivo non potrebbe in ogni caso assumere la forma del giudicato.

A ben vedere, anche l’art. 8, nel suo complesso non sembra esprimere una preferenza di qualificazione, dato che l’obiettivo primario rimane comunque quello di garantire l’indipendenza effettiva dell’organo (in particolare, in par. 5 ribadisce la necessità di assicurare l’indipendenza attraverso l’erogazione di adeguate risorse e lo status giuridico del personale, mentre il par. 6 non preclude la possibilità per la commissione di indagine di effettuare anche attività di indagine di tipo diverso, purché non venga meno la sopracitata garanzia dell’indipendenza).

Di assoluta centralità appaiono, poi, le norme che mettono in evidenza lo scopo dell’inchiesta, delimitando il concetto sia in positivo (la prevenzione di futuri incidenti ed il miglioramento della sicurezza marittima) sia in negativo (il divieto, o almeno l’inattitudine, delle inchieste sui sinistri, ad attribuire responsabilità): tale ultimo obiettivo, al contrario delle inchieste di tipo giurisdizionale, sembra, ancora una volta, più prossimo al fine tipico e primario

dell'azione amministrativa che agisce sempre, in primo luogo, in funzione servente nell'interesse della collettività, in tal caso la tutela del bene pubblico della sicurezza marittima (non si potrebbe tuttavia giungere alle stesse conclusioni se, se si prendessero in esame altri procedimenti tipicamente amministrativi, quali ad esempio quelli di tipo disciplinare, che sono invece finalizzati all'emissione di un giudizio di responsabilità).

Sempre con riguardo alla Dir. 2009/18/CE, in ordine alla finalità "positiva" della prevenzione, i considerandi n. 1¹⁶², n.2¹⁶³ e n. 24¹⁶⁴ appaiono piuttosto generici nella loro formulazione, mentre il n. 13, che insiste sull'indipendenza dell'organo, sottolinea come tale requisito sia funzionale al fine dello svolgimento efficace delle inchieste;¹⁶⁵ allo stesso modo, il n. 26¹⁶⁶ e il n. 27¹⁶⁷, nel rimarcare ancora

¹⁶² *"occorre effettuare tutti gli sforzi possibili per ridurre il numero di sinistri e incidenti marittimi"*.

¹⁶³ *"l'efficiente organizzazione di inchieste tecniche [...] concorre a prevenire il ripetersi di tali sinistri[...]"*.

¹⁶⁴ *"In fase di elaborazione o modifica di una metodologia comune relativa alle inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi, occorre prendere in considerazione gli insegnamenti tratti dalle inchieste sugli incidenti"*).

¹⁶⁵ *"1. Condurre inchieste di sicurezza in occasione di sinistri e incidenti che coinvolgono navi in mare, o altre navi in zone portuali o in altre zone marittime regolamentate, è di estrema importanza per stabilire efficacemente le circostanze e le cause di tali sinistri o incidenti. Pertanto tali inchieste dovrebbero essere svolte da inquirenti qualificati sotto il controllo di un organo o ente indipendente dotato dei necessari poteri al fine di evitare qualsiasi conflitto di interesse. 2. Le inchieste svolte ai sensi della presente direttiva non riguardano la determinazione della responsabilità né l'attribuzione di colpe [...]"*.

¹⁶⁶ *"Poiché l'obiettivo delle inchieste tecniche di sicurezza è la prevenzione dei sinistri e incidenti marittimi, le conclusioni e le*

una volta i fini di tipo pubblicistico (“il miglioramento della sicurezza marittima”), si spingono a specificare che *“le conclusioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza non dovrebbero in alcun caso determinare responsabilità o attribuire colpe”*.

Di maggiore incisività risultano gli artt: 1¹⁶⁸, 4¹⁶⁹ e 5.3¹⁷⁰, nei quali, rispettivamente vengono definitivamente

raccomandazioni in materia di sicurezza non dovrebbero in alcun caso determinare la responsabilità o attribuire colpe”.

¹⁶⁷ *“Poiché l’obiettivo della presente direttiva, ossia il miglioramento della sicurezza marittima nella Comunità e quindi la riduzione del rischio di futuri sinistri marittimi, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell’intervento, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall’articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo”*.

¹⁶⁸ *“La presente direttiva è intesa a migliorare la sicurezza marittima e a prevenire l’inquinamento causato dalle navi, riducendo in tal modo il rischio di futuri sinistri marittimi: a) agevolando l’esecuzione efficiente delle inchieste di sicurezza e l’analisi corretta dei sinistri e degli incidenti marittimi al fine di determinarne le cause; e b) prevedendo la presentazione di rapporti precisi e tempestivi sulle inchieste di sicurezza e proposte di interventi correttivi”*.

¹⁶⁹ *“Gli Stati membri stabiliscono, in conformità con il proprio ordinamento giuridico, lo status giuridico dell’inchiesta di sicurezza, in modo che tali inchieste possano svolgersi nel modo più efficiente e rapido possibile. Essi provvedono [...] affinché tali inchieste di sicurezza: a) siano svolte in modo indipendente da indagini penali o da inchieste di altro tipo condotte parallelamente per determinare responsabilità o attribuire colpe [...]”*.

¹⁷⁰ *“La portata e le modalità pratiche dell’esecuzione delle inchieste di sicurezza sono determinate dall’organo inquirente dello stato che dirige l’inchiesta [...] secondo le modalità che*

delineati gli scopi della normativa (“migliorare la sicurezza marittima e [...] prevenire l’inquinamento causato dalle navi, riducendo in tal modo il rischio di futuri sinistri marittimi”: art. 1.1).

Il legislatore comunitario ha inoltre manifestato, nel considerando n. 17¹⁷¹ e nell’art. 7¹⁷² la necessità, salvo casi eccezionali, di garantire l’effettuazione di una sola inchiesta per sinistro: il divieto di duplicazione di procedimenti aventi lo stesso oggetto e le stesse parti sembra ricalcare il principio, connesso strettamente all’attività giurisdizionale, del *ne bis in idem*. Tale considerazione non sembra tuttavia sufficiente ad assimilare e qualificare il procedimento *de quo* come giurisdizionale. Infine, in merito alla tutela dei testimoni e degli atti (che viene affrontata negli artt. 9¹⁷³ e 13¹⁷⁴ e, con

ritiene più appropriate per conseguire l’obiettivo della presente direttiva ed allo scopo di prevenire futuri sinistri ed incidenti”.

¹⁷¹ *“In linea di principio, ogni sinistro o incidente marittimo dovrebbe essere oggetto di una sola inchiesta condotta da uno Stato membro che dirige l’inchiesta con la partecipazione di ogni altro Stato titolare di interessi rilevanti. In casi eccezionali e debitamente giustificati che coinvolgano due o più Stati membri in relazione alla bandiera dell’imbarcazione interessata, della localizzazione del sinistro o della nazionalità delle vittime, potrebbero essere condotte inchieste parallele”.*

¹⁷² *“In linea di principio, ogni sinistro o incidente marittimo è oggetto di una sola inchiesta condotta da uno Stato membro o da uno Stato che dirige l’inchiesta con la partecipazione di ogni altro Stato titolare di interessi rilevanti [...]”.*

¹⁷³ *“Fatta salva la direttiva 65/46/CE, gli Stati membri provvedono, nell’ambito dei propri ordinamenti giuridici, affinché i seguenti documenti non siano resi disponibili per fini diversi dall’inchiesta di sicurezza, salvo che l’autorità competente in tale Stato membro stabilisca che vi è un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di: a) Tutte le prove testimoniali e le altre*

riguardo alla necessità di evitare discriminazioni, nel considerando n. 10)¹⁷⁵, la Direttiva 18 sembra preoccuparsi di garantire i diritti fondamentali del processo (il che potrebbe far pensare che si tratti di natura di tipo processuale). Tale apparente assonanza con gli istituti di tipo processuale è tuttavia spiegabile con la tendenza, recente, ad assicurare anche nel processo amministrativo le garanzie che prima erano esclusiva del procedimento giurisdizionale.

Non si può inoltre non notare come il gruppo di norme appena analizzato realizzi un parallelo con i principi già

dichiarazioni, relazioni e annotazioni raccolte o ricevute dall'organo inquirente nel corso dell'inchiesta di sicurezza; b) Documenti da cui risulti l'identità delle persone che hanno testimoniato nell'ambito dell'inchiesta di sicurezza; c) Informazioni di carattere particolarmente sensibile e privato, comprese le informazioni di carattere sanitario, che riguardano persone coinvolte nel sinistro o incidente marittimo”.

¹⁷⁴ *“Gli Stati membri adottano misure affinché i soggetti interessati da sinistri e incidenti ai sensi della presente direttiva si adoperino per: a) Salvaguardare tutte le informazioni provenienti da carte marittime, libri di bordo, registrazioni elettroniche e magnetiche e cassette video, nonché le informazioni provenienti dai VDR e da altri apparecchi elettronici, riguardanti il periodo prima, durante e dopo l'incidente; b) Impedire che tali informazioni siano cancellate o comunque alterate; c) Prevenire interferenze con qualsiasi altra attrezzatura rilevante ai fini dell'inchiesta di sicurezza sull'incidente; d) Agire prontamente per raccogliere e conservare tutti gli elementi di prova ai fini delle inchieste di sicurezza”*

¹⁷⁵ *“Gli Stati membri, nel quadro dei loro ordinamenti giuridici, dovrebbero proteggere le deposizioni testimoniali relative a un sinistro e prevenire un loro uso per scopi diversi dalle inchieste di sicurezza, con l'obiettivo di evitare ogni discriminazione o ritorsione contro i testimoni a causa della loro partecipazione alle inchieste”.*

stabiliti e vigenti in materia di inchieste aeronautiche, dove la protezione delle fonti e dei testimoni ha la finalità di conoscenza e di prevenzione ai fini della tutela della sicurezza della navigazione.

Quanto al codice IMO, in tutte le sue versioni, sembra che esso si concentri principalmente sull'obiettivo del miglioramento della sicurezza della navigazione. Tale obiettivo può certamente essere considerato alla stregua di un bene pubblico¹⁷⁶. In particolare, si sottolinea l'importanza della separazione del procedimento di inchiesta rispetto ai conseguenti ed eventuali giudizi civili o penali (*"It is not the purpose of the Code to preclude any other form of investigation, wheter for civil, criminal, administrative, or any other form of action, but to create a marine casualty investigation process the aim of which is to establish the circumstances relevant to the casualty, to establish the causal factors, to publicise the causes of the*

¹⁷⁶ Cfr Res.A.849(20), Preambolo, 1., 1.2, 1.3: (*"purpose of enhancing safety of life at sea and protection of marine environment; Recognizing the need for a code to provide [...] a standard approach to marine casualty and incident investigation with the sole purpose of correctly identifying the causes and underlying causes of casualties and accidents"*); 1. "introduction": 1.2 (*"The aim of this Code is to promote a common approach to the safety investigation of marine casualties and incidents, and also to promote co-operation [...]in identifying the contributing factors leading to marine casualties. The result of this common approach [...] will be to aid remedial action and to enhance the safety [...] and the protection of the marine environment.;* 1.3 (*By introducing a common approach to marine casualty investigations and the reporting [...] the international community may be better informed about the factors which lead up to and cause, or contribute to, marine casualties. This may be facilitated by: clearly defining the purpose of marine casualty investigation [...] ; defining a framework for consultation and co-operation"*)).

casualty and to make appropriate safety recommendations, Ideally, marine casualty investigation should be separate from, any, and independent of, any other form of investigation)”: su questo punto, in realtà la norma sembra suggerire non solo una separazione rispetto ai procedimenti civili e penali, ma anche rispetto a quelli di tipo amministrativo aventi altre finalità. A meno che l’intenzione del legislatore internazionale non sia quella di assicurare a livello globale il raggiungimento dell’obiettivo prefissato, a prescindere dal modello (amministrativo, giurisdizionale od altro) prescelto da ciascuno Stato, la disposizione in oggetto sembra quasi prefigurare un ulteriore *genus*, del tutto separato ed autonomo nel quale non sia contemplata l’emissione di un giudizio di responsabilità.

Nella prima versione del *Code* – IMO Res. A.849(20) – tuttavia compare una definizione di *marine casualty or incident safety investigation* che sembra collocare l’inchiesta così definita all’interno di un’attività tipicamente amministrativa (almeno con riguardo alla finalità primaria di tutela del bene pubblico della *safety* e non ad altri aspetti, più prossimi ai procedimenti tipicamente finalizzati all’emissione di un giudizio di responsabilità).¹⁷⁷ Anche l’ultima versione del Codice – MSC Res.255(84) – non presenta, sotto questo profilo, significative differenze (nella parte I. cap. I, art. 1.1 viene infatti specificato che l’obiettivo prioritario del Codice è

¹⁷⁷ V. Res.A.849(20), 4.6: “*Marine casualty or incident safety investigation means a process held in public or in camera conducted for the purpose of casualty prevention which includes the gathering and analysis of information, the drawing of conclusions, including the identification of the circumstances and the determination of causes and contributing factors and, when appropriate, the making of safety recommendations*”.

quello di fornire agli Stati un supporto per assicurare un approccio comune nella conduzione delle investigazioni sui sinistri marittimi con lo scopo di prevenire per il futuro la verifica di tali sinistri. Nel capitolo 1.2 viene inoltre precisato che benché intento del Codice non sia quello di precludere l'istruzione di altri tipi di procedimenti di tipo civile, penale od amministrativo, deve essere ribadita la necessità che l'inchiesta marittima sia separata ed indipendente da ogni altro tipo di indagine, compresa quella amministrativa.¹⁷⁸

L'obiettivo del miglioramento della sicurezza marittima (*"to prevent similar casualties in the future"*) viene

¹⁷⁸ V. Res. MSC.255(84), Part. 1 (*"general provisions"*), Chapter 1 (*"purpose"*): 1.1 *"The objective of this Code is to provide a common approach for States to adopt in the conduct of marine safety investigations into marine casualties and marine incidents. Marine safety investigations do not seek to apportion blame or determine liability. Instead a marine safety investigation, as defined in this Code, is an investigation conducted with the objective of preventing marine casualties and marine incidents in the future. The Code envisages that this aim will be achieved through States: -1 applying consistent methodology and approach to enable and encourage a broad ranging investigation, where necessary, in the interests of uncovering the casual factors and other safety risks; and -2 providing reports to the Organization to enable a wide dissemination of information to assist the international marine industry to address safety issues"*. 1.2 *"A marine safety investigation should be separate from, and independent of, any other form of investigation. However, it is not the purpose of this Code to preclude any other form of investigation, including investigations for action in civil, criminal and administrative proceedings. Further, it is not the intent of the Code for a State or States conducting a marine safety investigation to refrain from fully reporting on the causal factors of a marine casualty or marine incident because blame or liability, may be inferred from the findings"*.

ribadito anche nell'art. 2 del Codice, nel quale si statuisce che non rientra tra gli obiettivi del Codice l'attribuzione di responsabilità (*"it is not the purpose of such investigations to determine liability, or apportion blame"*).

In merito alle modalità di gestione delle indagini, il *Code* conferma l'importanza di una conduzione dell'inchiesta minuziosa ed imparziale e sottolinea che ai procedimenti di inchiesta sui sinistri marittimi dovrebbe essere assicurata la stessa priorità che viene assicurata agli altri procedimenti (*"criminal or other investigations"*) solitamente finalizzati all'individuazione ed all'attribuzione di responsabilità civili e penali.¹⁷⁹

Ancora, all'art. 8.3, si sottolinea l'importanza di evitare le interferenze tra i vari procedimenti e, in ogni caso si suggerisce di preferire le procedure descritte nel Codice, coordinando altresì lo svolgimento delle diverse investigazioni in modo da evitare conflitti in materia di

¹⁷⁹ V. Res.A.849(20), art. 5. *"Conduct of marine casualty investigations"*: 5.1 *"Thorough and unbiased marine casualty investigations are the most effective way of establishing the circumstances and causes of a casualty"*; 5.3 *"Marine casualty investigations should be given the same priority as criminal or other investigations held to determine responsibility or blame"*. Considerazioni del tutto analoghe si rinvengono nel "nuovo" codice IMO, nel capitolo 16 (*"Principles of investigation"*): 16.2 *"Safety focused: it is not the objective of a marine safety investigation to determine liability, or apportion blame. However, the investigator(s) carrying out a marine safety investigation should not refrain from fully reporting on the causal factors because fault or liability may be inferred from the findings"*; 16.4 *"Priority: A marine safety investigation should, as far as possible, be afforded the same priority as any other investigation, including investigations by a State for criminal purposes being conducted into the marine casualty or marine incident"*.

audizione testi ed acquisizione delle prove.¹⁸⁰ Seguono, infine le norme relative alla tutela dei testimoni e degli atti, contenute nell'artt. 8, 9 e 10.¹⁸¹

In merito al concetto di “inchiesta sui sinistri marittimi”, nella più recente formulazione del Codice IMO viene fornita – come già precisato – una nuova definizione di *marine safety investigation*. Questa nuova definizione (di cui non si comprende la funzione, visto che non pare troppo diversa nella sostanza rispetto alla precedente)

¹⁸⁰ Cfr. Res.A.849(20), art. 8. (“*Consultation*”): 8.3 “*Nothing should prejudice the right of any State to conduct its own separate investigation into a marine casualty occurring within its jurisdiction according to its legislation. Ideally, if more than one of one State desires to conduct an investigation of its own, the procedures recommended by this Code should be followed, and those States should co-ordinate the timing of such investigations to avoid conflicts demands upon witnesses and accesses to evidence*”.

¹⁸¹ Res.A.849(20), 8.3 “*Nothing should prejudice the right of any State to conduct its own separate investigation into a marine casualty occurring within its jurisdiction according to its legislation. Ideally, if more than one of one State desires to conduct an investigation of its own, the procedures recommended by this Code should be followed, and those States should co-ordinate the timing of such investigations to avoid conflicts demands upon witnesses and accesses to evidence*”; 9.(“*cooperation [...] to: question witnesses; [...]view and examine evidence [...]; produce witnesses or other evidence[...].*”); 10 (“*disclosure of records*”): “*The State conducting the investigation [...] should not make the following records, obtained during the conduct of the investigation, available other than casualty investigation, unless the appropriate authority for the administration of justice in that State determines that their disclosure outweighs any possible adverse domestic and international impact on that or any future investigation, and the State providing the information authorizes its release*”.

sembra ugualmente collocare l'inchiesta così definita all'interno di un'attività tipicamente amministrativa¹⁸²

In buona sostanza, la visione conclusiva che si può trarre dal Codice IMO, è certamente più prossima ad un inquadramento di tipo "amministrativistico" dell'istituto che non alla sua collocazione all'interno dei procedimenti strettamente giurisdizionali.

5.Finalità e pubblicità delle inchieste

Lo scopo delle inchieste appare strettamente collegato con la questione, affrontata nel paragrafo precedente, della loro natura giuridica. Come si è visto, la dottrina prevalente¹⁸³ propende per una qualificazione di tipo amministrativo del

¹⁸² V. Res. MSC.255(84), 2.11: "*A marine safety investigation means an investigation or inquiry (however referred to by a State), into a marine casualty or marine incident, conducted with the objective of preventing marine casualties and marine incidents in the future. The investigation includes the collection of and analysis of, evidence, the identification of casual factors and the making of safety recommendations as necessary*". Cfr PISCHEDDA, *l'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in *La sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale* (a cura di G. Mancuso e N. Romana), Palermo, 2006, p. 94: secondo l'A. il tipo di inchiesta delineata dal codice IMO è un'inchiesta tipicamente di tipo tecnico-amministrativo.

¹⁸³ Cfr. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. cit.*, p. 97; RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, *Cit.*, pp. 2012 ss.; QUERCI, *Diritto della navigazione*, *Op. cit.*, p. 693ss.; ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, *Op. cit.*, p. 13; INGRATOCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, *Op. cit.*, pp. 33ss; TURCO BULGHERINI, *Le inchieste sui sinistri marittimi e la disciplina dell'accesso agli atti amministrativi*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p.1129.

procedimento in ognuna delle sue fasi. Coerentemente con questa impostazione, anche lo scopo delle inchieste non può quindi che riguardare l'approntamento ad uso, *in primis*, delle autorità amministrative competenti di elementi materiali e di informazioni che, nell'ambito di un giudizio tecnico,¹⁸⁴ siano finalizzate nell'immediato all'applicazione di sanzioni disciplinari (tali misure, si è visto, peraltro non hanno nulla a che vedere con l'attribuzione delle responsabilità e nemmeno con l'irrogazione di misure sanzionatorie di diverso genere che invece sono proprie della fase, successiva ed eventuale, di competenza dell'autorità giurisdizionale).¹⁸⁵

La funzione delle inchieste, in una fase cronologicamente successiva, coincide inoltre con l'approntamento di tutti gli

¹⁸⁴ Cfr. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, *Op. cit.*, p. 2015; TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. cit.*, 116.

¹⁸⁵ A norma dell'art. 1241, 1c c.nav., “*se la commissione per l'inchiesta formale [...] esprime il parere che il fatto è avvenuto per dolo o per colpa, il verbale di inchiesta è inviato al procuratore della Repubblica*”. Poiché la sicurezza della navigazione rappresenta un aspetto della pubblica incolumità, uno dei beni essenziali per la società e che lo Stato ha il compito di tutelare. Tale tutela viene attuata sia mediante misure preventive (quali, ad esempio, i controlli sui veicoli destinati alla navigazione), sia repressive. A quest'ultima categoria appartengono non solo le inchieste sui sinistri, ma, più in generale, tutti i controlli successivi effettuati dalla Autorità marittime in funzione repressiva allo scopo di accertare la dinamica dei sinistri della navigazione e delle relative cause. Tali misure, invero, possono anche assolvere ad una funzione preventiva quando siano finalizzate all'adozione di provvedimenti idonei a prevenire in futuro altri sinistri. Così, DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 446,

strumenti – sia di carattere normativo, sia di carattere tecnico – che risultano più adatti a prevenire per il futuro altri sinistri. Come si vede, quest’ultima finalità è strettamente connessa con l’oggetto della tutela del bene (pubblico) della sicurezza della navigazione, che spetta ai competenti organi – e, segnatamente, all’autorità marittima – assicurare.¹⁸⁶

Sotto questo aspetto, si ribadisce che il concetto di sicurezza marittima, ha subito negli ultimi anni una evoluzione che l’ha portato a porre tra gli obiettivi di primaria importanza anche l’integrità dell’ambiente marino, intesa come condizione necessaria ad uno sviluppo compatibile con le esigenze di tutela delle risorse ambientali.

In tale accezione, la *safety* è divenuta l’espressione della prevenzione del rischio di verificazione di un sinistro e di danni alle persone o all’ambiente marino, a seguito di eventi accidentali ed indipendenti dalla volontà di offesa. La *safety* si è così delineata come un concetto (ed un bene) autonomo diverso dalla *security*. Quest’ultima è invece considerata l’espressione delle misure adottate alla salvaguardia della sicurezza marittima contro atti illeciti.

¹⁸⁶ Come si è già avuto modo di rilevare, per la dottrina più accorta ed autorevole, “il fine specifico e diretto dell’inchiesta [...] è costituito dal controllo amministrativo sullo svolgimento della navigazione”. Tale controllo viene attuato in concreto attraverso l’accertamento di una situazione oggettiva i cui risultati si concretano in un atto (la relazione di inchiesta) al quale la legge, in via secondaria e mediata, attribuisce l’idoneità ad esplicare i suoi effetti anche in un eventuale giudizio civile. Così, TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, 1958, 109. L’A. specifica inoltre che comunque tali effetti sono consequenziali rispetto agli effetti immediati e diretti che concernono l’interesse pubblico al sicuro svolgimento della navigazione.

Anche lo stesso concetto di *security*, peraltro ha subito progressive modificazioni nel tempo (ad esempio, con riferimento al pericolo di attentati terroristici perpetrati mediante l'utilizzo delle navi, divenute non più l'obiettivo, ma l'arma). Negli ultimi anni, infine si è assistito all'applicazione di misure combinate di *safety* e *security*, sicché la distinzione, prima netta, tra i due concetti è andata progressivamente sfumando. Ulteriori evoluzioni in materia di *safety* hanno infine permesso l'elaborazione di un concetto di "sicurezza globale", intesa come bene in sé e finalizzata a realizzare uno sviluppo sostenibile imperniato sull'attenzione verso l'uomo (anziché verso la macchina).¹⁸⁷

Sotto il profilo normativo, non sembrano esservi dubbi che quella appena delineata (almeno con riguardo alle finalità di implementazione della sicurezza della navigazione) sia la linea seguita anche dal legislatore comunitario ed internazionale.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Cfr., PELLEGRINO F., *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, pp. 8-15.

¹⁸⁸ Appaiono in merito particolarmente significative le norme, contenute nella Direttiva 2009/18/CE, che ribadiscono come lo scopo dell'inchiesta sia quello di prevenire i futuri incidenti e di migliorare la sicurezza marittima : cfr i considerando nn 1, 2 e 24, in base alle quali, rispettivamente "*occorre effettuare tutti gli sforzi possibili per ridurre il numero di sinistri e incidenti marittimi*"; "*l'efficiente organizzazione di inchieste tecniche [...] concorre a prevenire il ripetersi di tali sinistri[...]*"; "*In fase di elaborazione o modifica di una metodologia comune relativa alle inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi, occorre prendere in considerazione gli insegnamenti tratti dalle inchieste sugli incidenti*". Il considerando n. 13, invece insiste sull'indipendenza dell'organo e sottolinea come tale requisito sia funzionale al fine dello svolgimento efficace delle inchieste ("*Condurre inchieste di sicurezza in occasione di sinistri e incidenti che coinvolgono navi*

in mare, o altre navi in zone portuali o in altre zone marittime regolamentate, è di estrema importanza per stabilire efficacemente le circostanze e le cause di tali sinistri o incidenti. Pertanto tali inchieste dovrebbero essere svolte da inquirenti qualificati sotto il controllo di un organo o ente indipendente dotato dei necessari poteri al fine di evitare qualsiasi conflitto di interesse”). Parimenti, i nn. 26 e il n. 27, rimarcano ancora una volta i fini di tipo pubblicistico (“[...]l’obiettivo delle inchieste tecniche è la prevenzione di sinistri e incidenti marittimi”, “l’obiettivo della presente direttiva [...] il miglioramento della sicurezza marittima e quindi la riduzione del rischio di futuri sinistri marittimi [...]”). Seguono gli artt. 1 e 5.3 nei quali vengono definitivamente delineati gli scopi della normativa (“La presente direttiva è intesa a migliorare la sicurezza marittima e a prevenire l’inquinamento causato dalle navi, riducendo in tal modo il rischio di futuri sinistri marittimi: a) agevolando l’esecuzione efficiente delle inchieste di sicurezza e l’analisi corretta dei sinistri e degli incidenti marittimi al fine di determinarne le cause; e b) prevedendo la presentazione di rapporti precisi e tempestivi sulle inchieste di sicurezza e proposte di interventi correttivi”; “La portata e le modalità pratiche dell’esecuzione delle inchieste di sicurezza sono determinate dall’organo inquirente dello stato che dirige l’inchiesta [...] secondo le modalità che ritiene più appropriate per conseguire l’obiettivo della presente direttiva ed allo scopo di prevenire futuri sinistri ed incidenti”).

Per quel che concerne il codice IMO, lo scopo, connesso di garantire la tutela della sicurezza della navigazione è evidenziato sia nel preambolo che nel restante corpo normativo (“[...] *purpose of enhancing safety of life at sea and protection of marine environment; Recognizing the need for a code to provide [...] a standard approach to marine casualty and incident investigation with the sole purpose of correctly identifying the causes and underlying causes of casualties and accidents*”); Art. 1.2 (“*The aim of this Code is to promote a common approach to the safety investigation of marine casualties and incidents, and also to promote co-operation [...] in identifying the contributing factors leading to marine casualties. The result of this common approach [...] will be to aid remedial action and to enhance the safety [...]*”).

Sempre con riguardo alla finalità dell'inchiesta, si può notare, infine che la relazione conclusiva dell'inchiesta stessa può avere efficacia anche nei confronti dei terzi, i quali hanno facoltà di avvalersene, nei limiti consentiti dalla legge. Normalmente, questo avviene quando, alla conclusione dell'inchiesta tecnica segue l'istruzione di un procedimento civile o penale, nel quale la relazione conclusiva può essere introdotta come materia di conoscenza che, pur non rivestendo un'efficacia probatoria privilegiata, può, ad esempio, essere comunque valutata dal giudice secondo il suo libero apprezzamento.¹⁸⁹

L'accoglimento della tesi della necessaria interrelazione tra gli obblighi di natura pubblicistica inerenti la tutela della sicurezza della navigazione (intesa nella succitata e ampia nozione di "sicurezza globale") e la finalità delle inchieste, comporta inoltre la risoluzione della questione consequenziale relativa alla tematica, della pubblicità, della segretezza e dell'accesso ai relativi documenti.

and the protection of the marine environment.; 1.3 (By introducing a common approach to marine casualty investigations and the reporting [...] the international community may be better informed about the factors which lead up to and cause, or contribute to, marine casualties. This may be facilitated by: clearly defining the purpose of marine casualty investigation [...] ; defining a framework for consultation and co-operation". In Codice IMO nella sua ultima versione (adottata con la Ris. MSC.255(84), del 16 maggio 2008), pone ulteriormente l'accento sulla necessità di migliorare la sicurezza marittima. A tale scopo vengono rese obbligatorie le inchieste sui sinistri marittimi molto gravi (vale a dire i sinistri che comportano – secondo la definizione fornita dall'art. 4.2 del Codice IMO – la perdita totale della nave, o la morte, oppure un grave danno all'ambiente).

¹⁸⁹ ANTONINI, *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, Op. Cit., p. 10.

In questa sede puramente introduttiva ci si limita a tracciare i lineamenti essenziali del problema, dibattuto e complesso, dell'opportunità di rendere pubbliche (ed in quale misura) le conclusioni e gli atti delle inchieste.

In particolare, se si considera che la sicurezza della navigazione sia un "bene" pubblico che come tale va tutelato secondo l'accezione allargata di "sicurezza globale" sopra riferita, ci si deve anche interrogare sull'attribuzione della titolarità (esclusiva o meno) dell'esercizio "mediato" di tale tutela: spetta alla sola autorità amministrativa preposta (attualmente, in attesa del recepimento della direttiva 2009/18/CE, l'autorità marittima) conoscere i dettagli tecnici dell'inchiesta, o è anche ipotizzabile che tale conoscenza venga estesa anche alla collettività nel suo complesso, e quindi anche a tutti i soggetti che solo occasionalmente – in qualità di meri fruitori occasionali – hanno a che fare con l'esercizio della navigazione? E cosa accade quando il sinistro coinvolge unità mercantili e militari?

Si tratta di una tematica che è stata oggetto di vivaci discussioni, specie in occasione di sinistri gravi, riguardanti sia il settore marittimo che quello aereo – quali il disastro aereo di Ustica¹⁹⁰ o l'incendio del m/t *Moby*

¹⁹⁰ La vicenda si riferisce al disastro aereo in cui persero la vita 81 persone nel cielo tra le isole di Ustica e Ponza, il 27 giugno 1980, quando l'aereo di linea I-TIGI Douglas DC-9 appartenente alla compagnia aerea Itavia si squarciò in volo senza preavviso e scomparve in mare. Dopo trent'anni di inchieste, molti aspetti di questo disastro non appaiono ancora chiariti. Sul punto, LOBIANCO R., *Il disastro aviatorio di Ustica e la teoria della forma atipica del segreto di Stato*, in *Dir. Trasp.*, 2007, p. 67ss. Per i riferimenti giurisprudenziali sulla vicenda, cfr. Cass civ, sez III, 5/5/2009, n. 10285, in *Foro it.*, 2009, 7-8, p. 2064; Cass civ. I, 24 gennaio 2008, n. 1535; TAR Palermo, I, 18 luglio 2007, n. 1802; Cass. Civ, I, 30

*Prince*¹⁹¹ o, ancora, l'affondamento del m/p *Francesco Padre*¹⁹² – a seguito dei quali l'opinione pubblica ha reclamato con insistenza il diritto ad essere informata sulla natura e sulle circostanze di eventi considerati talmente gravi da superare lo sbarramento del segreto di Stato.¹⁹³ Sul piano del diritto amministrativo, oltre alla possibilità di opporre il segreto di Stato (*recte* la segregazione di atti o documenti coperti dal segreto di Stato¹⁹⁴), vi è anche la

maggio 2006, n. 12858; Cass. Civ. I, 20 gennaio 2006, n. 1184; Cass. Pen., V, 27 ottobre 2004, n. 49019; C.te Assise di Roma, 1 dicembre 2000, in *Rass. Avv. Stato*, I, p. 359; Cons. Stato., sez. I, 9 luglio 1997, n. 559, in *Cons. Stato*, 1998, I, p.1688.

¹⁹¹ Com'è noto, secondo la versione ufficiale, la collisione tra il traghetto M/T Moby Prince e la M/C Agip Abruzzo avvenne la sera del 10 aprile 1991; l'incendio che ne seguì causò la morte delle 140 persone che si trovavano a bordo. Vi fu un solo sopravvissuto. Per la giurisprudenza sulla vicenda, v. Trib. Di Livorno, 21 gennaio 1998, in *Dir. Mar.*, 1998, p. 1239; Trib. Livorno, 17 aprile 1998, in *Dir. Mar.*, 1998, p. 1272 ss.

¹⁹² La vicenda, poco nota alle cronache, riguarda l'affondamento del m/p molfettese "Francesco Padre" – avvenuto il 4 novembre del '94 a 20 miglia dalle coste del Montenegro in circostanze mai completamente chiarite. Per informazioni di carattere "generale" sulla vicenda, cfr, LANNES, *Nato: colpito e affondato. La tragedia insabbiata del Francesco Padre*, Bari, 2009.

¹⁹³ Sul punto, v. anche La sicurezza del Trasporto marittimo e la vicenda del *Moby Prince* – indagine conoscitiva della IX Commissione permanente della Camera, 21 gennaio 1998, in *Dir. Mar.*, 1998, p. 595.

¹⁹⁴ A norma dell'art. 12 della L. 801/1977, "Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati

possibilità che gli atti di alcuni procedimenti siano semplicemente considerati a carattere “riservato”, al fine di garantire che il loro effetto – inteso come strumento di cura di un superiore interesse pubblico – venga vanificato dalla divulgazione del loro contenuto.¹⁹⁵

L'apposizione del segreto di Stato, peraltro, benché in genere sia riferita agli atti di inchiesta sul sinistro e quindi

e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato”. L’art. 24 della L. 241/90 prevede una preclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi coperti da segreto di Stato, “nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall’ordinamento”. In base al d. P.R. n. 352/1992, art. 8, vengono dettagliatamente disciplinati i casi di esclusione. In particolare è previsto che i documenti non possono essere sottratti all’accesso se non quando siano suscettibili di arrecare un pregiudizio concreto agli interessi di cui all’art. 24 L. 241/90. Inoltre, tra le varie ipotesi, i documenti amministrativi possono essere sottratti all’accesso quando “dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica ed individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, nonché all’esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali [...]”, . La norma dispone infine che in ogni caso “deve comunque essere garantita ai richiedenti la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro stessi interessi giuridici”.

In materia di disciplina del segreto, cfr. anche la L. 3 agosto 2007, n. 124 (in G.U. del 13/08/2007).

¹⁹⁵ L’esigenza della riservatezza del procedimento, in tali casi, viene giustificata da una causa (e, segnatamente, l’interesse pubblico per il quale il procedimento amministrativo è concesso) che si ritiene debba prevalere sulle esigenze connesse al principio di partecipazione. Cfr. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo, Op. Cit.*, p. 339ss.; SCOCA, *Il procedimento amministrativo*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli, Napoli, 2007, p. 17.

al correlato divieto di divulgazione *erga omnes*, può in linea teorica riflettersi anche sul lavoro dello stesso personale inquirente, ad esempio quando l'investigatore marittimo od aeronautico si veda opporre tale segreto.

In particolare, vi sono alcune categorie di procedimenti per i quali, non essendo applicabile la normativa sulla partecipazione – specie in relazione alla c.d. trasparenza amministrativa e al diritto di accesso ai documenti – vige la preclusione del contenuto del documento: generalmente questo si verifica in presenza di soggetti “controinteressati”¹⁹⁶ (in genere portatori di interessi oppositivi rispetto all'azione di acclaramento condotta dall'autorità amministrativa), o di soggetti terzi, anche estranei al procedimento.

Che cosa accade invece, quando è il giudice a richiedere l'accesso ai documenti e quale finalità (la tutela della sicurezza della navigazione, realizzata mediante l'inchiesta amministrativa, oppure l'individuazione dei profili di responsabilità a seguito dell'inchiesta giudiziaria) deve essere considerata prioritaria?

La materia dell'accesso agli atti amministrativi è, in linea generale, disciplinata dalla L. 241/1990, come modificata dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15 e dal d. P.R. n. 18/2006.¹⁹⁷

¹⁹⁶ L'art. 15, 1 comma, lett. c) della L. 11 febbraio 2005, contenente modifiche ed integrazioni alla L. 241/90, definisce “controinteressati” “*tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza*”.

¹⁹⁷ L. 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (in. G.U. del 18/08/1990); L. 11 febbraio 2005, n. 15, “contenente modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa” (in G. U. n.

Nell'ambito del diritto della navigazione, la disciplina più specifica, è invece contenuta nelle già citate circolari ministeriali, ed in particolare nella circolare 8 gennaio 1963 “sinistri marittimi – serie II, n. 1” , n. 214753 e nella circolare 4 novembre 1992, n. 258416 (intitolato “Inchieste sui sinistri marittimi – accesso alla relativa

42 del 21/02/2005); D. P.R. n. 18 del 12 aprile 2006 (“Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”), in G. U. n. 114 del 18/05/2006. La L. 241/90 (art. 22) riconosce, *“al fine di assicurare la trasparenza dell’attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale”*, *“il diritto di accesso ai documenti amministrativi secondo le modalità stabilite dalla presente legge”*. Tale accesso è assicurato a *“chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti”*. Nel secondo comma del medesimo articolo, è inoltre fornita una definizione di documento amministrativo (*“E’ considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, foto cinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell’attività amministrativa”*). L’art. 15 L n. 15/2005, emenda il testo dell’art. 22 della L. 241/90 e dispone che (comma 3) *“Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati nell’art. 24, commi 1, 2,3,5,e 6 (della L. 241/90)”*; l’art. 16 della medesima legge introduce emendamenti al testo dell’art. 24 della L. 241/90 e, in particolare, indica le categorie di documenti sottratte al diritto di accesso (documenti coperti da segreto di Stato; procedimenti tributari; attività della PA diretta all’emanazione di atti normativi ed amministrativi generali di pianificazione e programmazione; documenti amministrativi contenenti informazione di carattere psicoattitudinale relativi a terzi utilizzati nei procedimenti di selezione); prevede la possibilità, sia per il Governo che per le P.A., di individuare ulteriori categorie di documenti sottratte all’accesso; prevede infine (7c) l’obbligo di garantire ai richiedenti *“l’accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici [...]”*.

documentazione”)¹⁹⁸. Quest’ultima è stata modificata dalla Circolare n. 3400 del 31 luglio 2006.¹⁹⁹

In relazione ai sinistri marittimi, la conduzione dell’attività di inchiesta implica spesso l’insorgere di una contrapposizione tra interessi pubblici divergenti, ispirati a differenti esigenze, quali il principio della trasparenza amministrativa (in base alla quale gli atti sono ostensibili a quanti, avendone interesse, ne facciano richiesta) e la contrapposta esigenza di tutelare il segreto istruttorio, soprattutto in presenza di atti suscettibili di confluire in un giudizio penale.

Questo aspetto è risultato particolarmente problematico nel corso delle inchieste sui sinistri nelle quali si sia registrata la presenza di soggetti che, in qualità di pubblici ufficiali investiti della responsabilità di un procedimento amministrativo, abbiano dovuto rilasciare dichiarazioni, poi verbalizzate nella relazione d’inchiesta.

In base all’art. 331, 1c c.p.p., tali soggetti sono infatti obbligati a sporgere denuncia all’autorità giudiziaria ogni volta che “*nell’esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio*” abbiano “*notizia di un reato perseguibile di ufficio*”.

Quest’ultima previsione ha spesso vanificato i risultati dell’attività ispettiva che, in concreto, può quindi essere compromessa dalle reticenze in cui inevitabilmente sono indotti ad incorrere i soggetti esaminati qualora abbiano cognizione che, in conseguenza delle dichiarazioni da essi

¹⁹⁸ Circolare 4 novembre 1992, n. 258416 (in. G. U. n. 39 del 17/02/1993).

¹⁹⁹ Ministero dei trasporti, Direzione generale per la navigazione e il trasporto marittimo e interno – Divisione 4 (“sicurezza marittima e interna”), classificazione 046.01.28. La circolare ha ad oggetto i “sinistri marittimi – inchieste. Accesso alla relativa documentazione”.

stessi rilasciate, possono (se si tratta di dichiarazioni contenenti elementi di responsabilità) determinare una denuncia, sia nei loro confronti che nei confronti di soggetti terzi.²⁰⁰

Con specifico riferimento alla disciplina specifica sui sinistri marittimi, all'inizio della sequenza si colloca la Circolare n. 214753 ("Sinistri marittimi – serie II, n. 1) del 8 gennaio 1963, in base alla quale vige il divieto assoluto di portare a conoscenza dei terzi, *“anche se interessati”*, i verbali d'inchiesta sui sinistri e la documentazione ad essi allegata. Agli interessati *“quando ne facciano esplicita richiesta”* è possibile comunicare soltanto *“se la Commissione inquirente abbia ravvisato o meno il caso fortuito o la forza maggiore, ovvero abbia rilevato l'esistenza di elementi di responsabilità”*. A motivo di tale preclusione viene addotta la possibilità, nel caso, contemplato dall'art. 1241 c.nav., di acquisire la relativa documentazione direttamente presso la procura della Repubblica investita del potere di avviare un'indagine autonoma sui fatti oggetto dell'inchiesta.

Con la Circolare n. 258416 del 4 novembre 1992, sulla scia (ed in previsione) delle innovazioni introdotte con la L. 241/'90, previa specificazione che i verbali di inchiesta non sono da ritenersi coperti dal segreto istruttorio in relazione ai fatti, oggetto di inchiesta, viene invece prevista (con alcune distinzioni) la possibilità di accesso ai soli documenti concernenti situazioni di fatto e privi di valutazione in ordine alla responsabilità.

Infine, con la citata circolare n. 3400 del 2006 vengono impartiti indirizzi di massima sull'accesso ai documenti

²⁰⁰ Sul punto, v. ANTONINI, *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, *Op. cit.*, p. 10.

amministrativi, soprattutto in relazione alle innovazioni introdotte dalla L. n. 15/2005 e dal d. P.R. 184/2006.

L'orientamento ministeriale va comunque valutato anche alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato, la quale tende a riconoscere il diritto di accesso alla stregua di un principio generale dell'ordinamento giuridico e di un diritto soggettivo che può tollerare limitazioni soltanto in presenza di specifiche esigenze di salvaguardia dell'ordine o della sicurezza pubblica.²⁰¹

In merito alle criticità connesse con il “diritto di riservatezza” che l'inquirente incaricato di eseguire l'inchiesta tecnica può far valere nei confronti del giudice investito dell'inchiesta giudiziaria, la questione può invece considerarsi risolta nel settore aeronautico dove, in seguito alle innovazioni introdotte con il d.lgs 25 febbraio 1999, n. 66,²⁰² le due inchieste proseguono su due binari paralleli e

²⁰¹ Secondo il Cons. Stato sez V, 2 aprile 2001, n. 1893, in *Foro amm.*, 2001, p. 846, l'art. 24 della L. 241/90, nel definire i casi di esclusione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, ridimensiona la portata sistematica del segreto amministrativo il quale non esprime più un principio generale dell'azione della P.A., ma rappresenta un'eccezione al canone della trasparenza. Per il Cons. Stato sez IV, 14 ottobre 2005, n. 5715, in *Foro amm. CDS* 2005, 10, 2900, il diritto di accesso introdotto dalla L. 241/90 costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico, le cui eventuali limitazioni od esclusioni debbono considerarsi fattispecie eccezionali. Il Cons. Stato. sez. VI, 12 aprile 2005, n. 1679, in *Foro amm. CDS* 2005, 4, 1168 ha chiarito invece che il diritto di accesso ha natura di vero e proprio diritto soggettivo, previsto da una legge di settore che ne disciplina minutamente l'attribuzione e l'esercizio nell'esclusivo interesse del richiedente e lo limita solo a fronte di specifiche e tassative esigenze di riservatezza (dei terzi o dell'amministrazione stessa).

²⁰² V. D.lgs 25 febbraio 1999, n. 66, emanato in attuazione della direttiva 94/56/CE, istitutivo dell'Agenda nazionale per la

senza che vi siano interferenze nell'attività connessa con la raccolta del materiale probatorio ad opera del giudice.²⁰³ In sede processuale, si ricorda che il giudice ha facoltà – ex art. 213 cpc – di ordinare alla PA l'esibizione di un documento in possesso all'amministrazione.

6. La normativa di riferimento: rinvio.

Nel corso degli anni si è venuta progressivamente accrescendo, sia in seno all'opinione pubblica, che tra gli operatori del settore, la consapevolezza dell'importanza di perseguire l'obiettivo della sicurezza della navigazione mediante l'adozione di misure sempre più dettagliate ed efficaci, sia sotto il profilo della *safety* che della *security*²⁰⁴.

Le dinamiche e (purtroppo) la frequenza della verifica dei sinistri marittimi – specie di quelli più gravi – hanno infatti definitivamente chiarito che il potenziale distruttivo di tali eventi molto spesso non si

sicurezza del volo (ANSV) e recante le opportune modifiche al codice della navigazione.

²⁰³ Sul punto, v. ANTONINI, *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, *Op. cit.*, pp. 8 ss.; FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, *Op. cit.*, p. 219ss; CAMARDA, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, in *Dir. Prat. Av. Civ.*, 1998, p. 106; Sui rapporti tra inchiesta tecnica ed inchiesta giudiziaria, v. FOJALDELLI, *Le inchieste aeronautiche*, in *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, p. 531.

²⁰⁴ Cfr. PELLEGRINO F., *I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 781ss.; ARROYO, *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza della navigazione marittima*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, Milano, 2006, p.32ss.

limita al danneggiamento più o meno grave dei mezzi coinvolti o alla lesione dell'integrità delle sole persone imbarcate, ma va ad intaccare anche porzioni più o meno ampie di spazi marini, producendo conseguenze catastrofiche sull'ambiente stesso e, correlativamente, sugli interessi che le comunità rivierasche – e, di riflesso, la comunità internazionale – hanno nella preservazione dell'integrità della flora e della fauna. Tali interessi, come è noto, sono connessi con l'esercizio di attività economicamente rilevanti, quali il turismo o la pesca, ma si riverberano anche sulla più ampia e pregnante questione della tutela della salute dei cittadini²⁰⁵.

Sotto questo profilo, a livello generale, giova ricordare come il legislatore sia già intervenuto con diversi strumenti e sotto molteplici e specifici profili – comprese, ad esempio, alcune Convenzioni internazionali – per assicurare, mediante il miglioramento della sicurezza, anche una più efficace protezione degli spazi marini.²⁰⁶

²⁰⁵ Il tema della protezione dell'integrità degli spazi in cui si svolge la navigazione ha interessato soprattutto il settore marittimo. Nel settore aeronautico la questione delle conseguenze di carattere ambientale è infatti legata a fenomeni come il rumore, strettamente correlati con l'esercizio in sé dell'attività aeronautica e non necessariamente legati alla verifica dei sinistri.

²⁰⁶ A titolo puramente esemplificativo, si ricordano in primo luogo le procedure del PSC Port State Control – Paris MOU. Per quanto concerne la produzione normativa di carattere pattizio, si può notare come anche alcune convenzioni internazionali – ad esempio la Convenzione Salvage 1989 – contengano al loro interno norme dirette a tutelare non solo i beni “privati” tradizionalmente considerati (quali la nave od il carico), ma anche beni – quali l'ambiente marino – tradizionalmente considerati sotto un aspetto più squisitamente pubblicistico (nella specie, la citata Convenzione, innova i suoi contenuti rispetto alla precedente del 1910). Sul punto, v. CAMARDA, *Il soccorso in mare – profili*

Come già sottolineato, in relazione al tema specifico delle inchieste sui sinistri della navigazione, nel corso degli anni si è correlativamente venuta incrementando a tutti i livelli l'esigenza di acquisire una conoscenza sempre più approfondita e razionale dei fenomeni causativi dei sinistri e, conseguentemente, di tradurre tale esigenza a livello normativo.

Benché esistessero già disposizioni *ad hoc* all'interno delle più importanti normative di carattere pattizio – quali ad esempio, la Convenzione UNCLOS 1982, la SOLAS 1974, o, ancora, la Marpol 73-78 e la Convenzione di Londra 1966 sulle linee di carico – ²⁰⁷ la prima risposta specifica a questa necessità si è realizzata con il più volte citato codice IMO,²⁰⁸ che ha apportato un significativo mutamento nella normativa ed ha costituito un valido parametro di riferimento anche per il legislatore comunitario.

Attualmente, quindi, il panorama delle fonti della disciplina delle inchieste sui sinistri della navigazione – del quale in questo paragrafo si accenna a solo titolo

contrattuali ed extracontrattuali, Milano, 2006; RIZZO, *La nuova disciplina del soccorso in acqua e il codice della navigazione*, Napoli, 1996; BRICE, *Maritime Law of Salvage*, 4th ed. by Reeder, London, 2003.

²⁰⁷ 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS); International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974; International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto (MARPOL); International Convention on Load Lines, 1966; v. www.imo.org ; Sul tema, v. *infra*, cap. II.

²⁰⁸ Il *Code for the investigation of marine casualties and incidents* (“Codice IMO”) è stato introdotto con la Resolution A.849(20), del 27 novembre 1997 ed in seguito modificato con la Res. A884(21), del 25 novembre 1999.

introduttivo, rinviando la trattazione nei capitoli che seguono – non è più limitato alle sole prescrizioni contenute nella legge italiana, ma deve tenere conto della pertinente normativa internazionale e comunitaria (ed in particolare, dal già citato Codice Imo e dalla recente Direttiva 2009/18/CE).

Particolare rilevanza assumono, in questa veste, le questioni relative al valore delle norme IMO il cui contenuto, benché ampiamente recepito all'interno delle norme di rango inferiore – sia nazionali che comunitarie – non sembra tuttavia avere valore cogente ma soltanto raccomandatorio. Sul punto, com'è noto, molta parte della normazione internazionale in materia – nella specie, il c.d. *Code for the investigation of marine casualties and incidents* (e successive modifiche) – deriva da fonte IMO, le cui molteplici funzioni si sono andate rafforzando col tempo e si concretano sia in un'azione di coordinamento e di cooperazione finalizzate allo scambio di dati e di informazioni (nonché alla discussione delle problematiche connesse al commercio marittimo), sia nell'approvazione di proposte di leggi o regolamenti (c.d. *approval role*) che i singoli Stati intendono adottare nel settore della navigazione marittima. Nel caso dell'adozione di convenzioni internazionali, l'IMO può svolgere un ruolo incisivo, quale organizzazione internazionale di riferimento e coordinamento. E' stato osservato che, con l'espressione “*generally accepted*”, applicata alle norme o procedure formulate in sede IMO, si intende indicare l'obbligatorietà di una serie di norme tecniche e di procedure minime di livello internazionale “accettate” dalla maggior parte degli Stati costieri o detenenti la maggior quota di tonnellaggio mondiale. Nell'adempimento del suo *standard-setting role*, l'IMO si avvale inoltre anche di altri strumenti, quali i “codici” e le

“raccomandazioni”, la cui adozione è generalmente demandata ai comitati di riferimento (MSC, MEPC etc). Benché questi strumenti non siano considerati, per definizione, giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, è tuttavia possibile che tali norme esplichino effetti più incisivi se richiamati dalle convenzioni internazionali (per cui una loro violazione si tradurrebbe automaticamente nella violazione della corrispondente convenzione). Questi strumenti vengono perciò spesso incorporati nelle convenzioni IMO, sotto forma di emendamenti alle convenzioni stesse e divengono automaticamente vincolanti per gli Stati parte. Si tratta, anche in questo caso, di una procedura semplificata di revisione delle convenzioni preferibile alla convocazione (e relative lungaggini) di una conferenza *ad hoc*.²⁰⁹

In merito alla posizione delle norme comunitarie, nonostante la loro collocazione su un gradino inferiore nella gerarchia delle fonti internazionali, esse (soprattutto

²⁰⁹ FORNARI M, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, Milano, 2010, pp. 130-140. Solitamente una norma IMO è “generalmente accettata” in presenza di un numero consistente o un’alta percentuale di flotta mercantile di Stati parte alle Convenzioni contenenti le predette disposizioni. In ordine alle espressioni “*rules*” e “*standards*”, il primo termine è solitamente riferito alle norme sostanziali contenute in un trattato, mentre il secondo sarebbe utilizzato per indicare le disposizioni tecniche inserite negli allegati dei trattati. Il carattere delle norme generalmente accettate, comunque, può in alcuni casi essere rafforzato da alcune procedure di attuazione e di emendamento, mediante le quali, ad esempio, è possibile aggiornare in tempi brevi la normativa tecnica contenuta nelle Convenzioni permettendo così che, tali emendamenti entrino in vigore entro una data stabilita dalla conferenza dell’IMO, a meno che non vengano respinti da un certo numero di Stati rappresentanti una certa percentuale del tonnellaggio mondiale.

quando si tratta di Regolamenti) esplicano un'azione indubbiamente più diretta nel procedimento di formazione e di integrazione legislativa.

Per quel che riguarda i rapporti tra la normativa internazionale e comunitaria e la regolamentazione interna, il raffronto va effettuato tra le prime e le disposizioni contenute nel codice della navigazione, nel relativo Regolamento., nelle circolari ministeriali e negli altri articolati normativi emanati nel corso degli anni.

Sotto questo aspetto, tenendo conto del principio del primato del diritto comunitario e del diritto internazionale sul diritto statale nella gerarchia delle fonti, per quanto riguarda l'ambito della normativa interna, il valore vincolante delle circolari non è comunque esteso *erga omnes*, ma riguarda solo gli organi della P.A.

In relazione alle inchieste sui sinistri marittimi ci si interroga sulle possibili linee evolutive dell'istituto e sulle prospettive che possono presentarsi all'interprete non solo con riguardo alla fase successiva alla recepimento della direttiva 2009/18/CE – quando permarranno comunque delle “zone grigie”, ad esempio con riguardo ai sinistri che coinvolgono alcune categorie di navi, per le quali non è prevista l'applicazione della direttiva²¹⁰ – ma anche con riguardo al periodo antecedente, nel quale, fermo il divieto implicito di applicazione (*recte* la disapplicazione) per le norme che si pongono in diretto contrasto con la normativa comunitaria, permangono degli interrogativi circa l'attitudine della normativa comunitaria ad orientare le modalità di gestione dei sinistri ancor prima del suo recepimento “ufficiale”.

²¹⁰ Cfr., art. 2 Dir. 2009/18/CE.

2 – Lo svolgimento dell’inchiesta nell’ordinamento internazionale: dalla Convenzione di Montego Bay al Codice IMO.

1. Le disposizioni contenute nella UNCLOS 1982, nella SOLAS 1974, nella Marpol, nella International Convention on Load lines 1966 e nella Maritime Labour Convention 2006; 2. Il codice IMO: a) la Ris. A.849(20); b) la Ris. A.884(21); c) la Ris. MSC.255(84).

1. Le disposizioni contenute nella UNCLOS 1982 nella SOLAS 1974, nella Marpol, nella International Convention on Load lines 1966 e nella Maritime Labour Convention 2006.

L’importanza che le indagini ricognitive e conoscitive sui sinistri rivestono ai fini della sicurezza della navigazione ha da tempo costituito un incentivo per il legislatore internazionale a dotarsi di norme atte a monitorare il fenomeno nel modo più approfondito ed efficace possibile. L’attività di produzione normativa internazionale può essere distinta in due fasi, la prima delle quali è costituita dall’introduzione di norme *ad hoc* all’interno delle più rilevanti Convenzioni di diritto uniforme, senza tuttavia prefigurare un disegno organico comune.²¹¹

²¹¹ Oltre alle disposizioni contenute nelle Convenzioni di diritto uniforme, esistono anche alcune Risoluzioni IMO sull’argomento. Cfr. Res. A. 173(ES.IV) del novembre 1968 (“*Participation in Official Inquiries into Maritime Casualties*”); Res. A. 322(IX), del novembre 1975 (“*The Conduct of Investigations into Casualties*”);

La seconda fase, che sfocia nell'emanazione della Ris. A 849(20) del 27/11/1997 – e successivamente modificata dalla Ris. A 884(21) del 25/11/1999 – e dalla Ris. MSC.255 (84) del 16 maggio 2008 – contiene il già citato Codice IMO (“Imo Casualty Investigation Code”), si caratterizza invece per una visione più organica del fenomeno, del quale il legislatore internazionale sembra aver ormai definitivamente intuito l'importanza ai fini della prevenzione ritenendo insufficiente la mera previsione di norme senza aver prima raggiunto una effettiva ed approfondita conoscenza delle dinamiche causative dei sinistri.

A queste due fasi se ne potrebbe aggiungere una terza (che sarà oggetto di trattazione nel capitolo dedicato espressamente alla normativa comunitaria), relativa alle conseguenze che l'emanazione del Codice IMO²¹² – la cui prima versione non è vincolante, mentre solo recentemente è stato reso obbligatorio in alcune delle sue parti – ha prodotto in seno alla legislazione comunitaria, la quale a sua volta, sul piano attuativo ha, ancor una volta, agito in

Res. A. 440(XI) e A.442(XI) del novembre 1979 (rispettivamente intitolate “*Exchange of Information for Investigations into Marine Casualties*” e “*Personnel and Material Resource Needs of Administrations for the Investigation of Casualties and the Contravention of Conventions*”) e la Res. A. 637(16), adottata nel 1989 ed intitolata “*Co-operation in Marine Casualty Investigations*”. Le citate risoluzioni hanno contribuito a costituire la base per le successive Ris. A.849(20) e A. 884(21). Cfr. MSC. Res. 255(84), *Foreword*.

²¹² Il *Code for the investigation of marine casualties and incidents*, adottato il 27 novembre 1997 con la Ris. A. 849(20) e modificato con la Ris. A 884(21) del 25/11/1999 (introduttiva delle linee guida relative all'investigazione del c.d. *Human Factor* nella causazione dei sinistri e degli incidenti) è stato recentemente modificato dalla Ris. MSC.255(84) del 16 maggio 2008.

funzione anticipatoria della stessa normativa internazionale.

Il legislatore comunitario, infatti, mediante l'emanazione della Direttiva 2009/18/CE, non si è limitato a richiamare il contenuto delle norme IMO di riferimento, ma – con riguardo al periodo in cui queste avevano valore solo meramente raccomandatorio – ha previsto la loro applicazione “obbligatoria” all'interno degli Stati membri (trattandosi di una Direttiva, com'è noto, non essendo il contenuto di questo tipo di norma comunitaria direttamente applicabile, è necessaria l'adozione preliminare, da parte dei singoli Stati membri, di una normativa di recepimento che, nel nostro ordinamento nazionale, è ancora in via di elaborazione).

Iniziando l'analisi dalla “prima fase” della produzione normativa internazionale, si avverte chiaramente che il fenomeno dei sinistri – e la connessa attività di indagine – non è stato certo ignorato dal legislatore. Tuttavia, come già sottolineato, non è possibile rinvenire la presenza di una regolamentazione compiuta ed esaustiva delle inchieste, dato che le poche norme che si occupano di questa tematica sembrano peraltro essere molto simili anche nei contenuti.

Presumibilmente questo approccio “generalista” e frammentario sembra essere essenzialmente motivato dalla conoscenza, nella seconda metà del secolo scorso ancora parziale e superficiale, dell'istituto in questione e dei suoi riflessi, anche di natura economica, sull'intero fenomeno della navigazione, specie con riguardo ad alcuni aspetti problematici – quali ad esempio il già accennato *human factor* – che attualmente sono invece considerati di importanza fondamentale ai fini della comprensione delle

dinamiche eziologiche dei sinistri.²¹³ La previsione di un'inchiesta tecnica era perciò limitata ai casi più gravi o riguardanti certe tipologie di navi.

Non va tuttavia tralasciato che, in sede IMO, anche prima dell'emanazione del Code²¹⁴ si riscontra la presenza di diverse precedenti deliberazioni aventi tutte per oggetto particolari aspetti concernenti le investigazioni sui sinistri marittimi.²¹⁵

²¹³ Dagli studi emersi in sede IMO, l'incidenza del numero di sinistri connessi al c.d. fattore umano (in tutte le sue sfaccettature, ma con particolare riguardo per la tendenza, giustificata con l'aumento del livello di automazione e di tecnologia a bordo, a ridurre il numero dei componenti dell'equipaggio delle navi) è ancora molto elevata. Sul punto, PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale* (a cura di G. MANCUSO e N. ROMANA), Palermo, 2006, 110; CHENGI KUO, *Manging ship safety*, London, 1998, p. 107ss. Per quanto concerne la tematica della ricostruzione del nesso eziologico, effettuata allo scopo di chiarire la concatenazione degli eventi che hanno contribuito alla verificazione del sinistro, il Codice IMO ricorre ad un sistema di analisi tecniche molto dettagliate che però non sempre è di agevole utilizzo quando si tratta di accertare la responsabilità: ancora PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, *Cit.*, p. 99 ss. In ogni caso la normativa internazionale si pone come fine precipuo quello di accertare le cause e non le responsabilità, in funzione di migliorare l'attività di prevenzione dei sinistri (art. 2 Code IMO). V. inoltre, PISCHEDDA, *L'elemento umano come fattore determinante della sicurezza della navigazione*, in *Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità* (a cura di Stefania Bevilacqua), Palermo, 2005, p.97.

²¹⁴ Codice IMO, approvato con la Ris. A 849(20), successivamente emendato con la Ris. A. 884(21).

²¹⁵ In particolare, si tratta della Ris. A. 173 (ES.IV), sulla partecipazione nelle inchieste ufficiali sui sinistri marittimi, la Ris.

In merito alla normativa contenuta all'interno delle convenzioni internazionali, la Convenzione di Montego Bay sul Diritto del Mare (UNCLOS 1982), prevede, all'articolo 94.²¹⁶ l'obbligo per ogni Stato di “*condurre un'inchiesta tecnica condotta da personale adeguatamente qualificato*” in relazione ad ogni (*every*) sinistro marittimo (*marine casualty*) o ad ogni incidente di navigazione (*incident of navigation*) in alto mare (*on the high seas*) “*che abbia coinvolto una nave battente la sua bandiera e che abbia cagionato la morte o lesioni gravi a cittadini di un altro Stato, oppure abbia provocato seri danni a navi od installazioni di un altro Stato o all'ambiente marino*”. Viene inoltre previsto un obbligo di cooperazione per lo Stato di bandiera della nave e per lo Stato “danneggiato” allo svolgimento di inchieste aperte da quest'ultimo su uno qualunque di tali incidenti (*in the conduct of any inquiry held by that other State into any such marine casualty or*

A. 203 (VII), la Ris. A. 322 (IX) in materia di conduzione delle inchieste, la Ris. A. 440 (XI) sullo scambio di informazioni ai fini delle investigazioni, la Ris. A. 442(XI), in materia di personale e risorse da allocare per le inchieste e le *contraventions of conventions* e la Res. A. 637 (16) sulla cooperazione nella conduzione delle inchieste. Tra le più importanti circolari del Maritime Safety Committee (MSC) si ricordano invece la MSC/Circ. 539/Add. 2, in materia di navi da pesca e la MSC/Circ. 827 (e successive modifiche) sui sinistri e incidenti marittimi.

²¹⁶ Cfr. Art. 94 UNCLOS (“*Duties of the flag State*”), par. 7: “*Each State shall cause an inquiry to be held by or before a suitably qualified person or persons into every marine casualty or incident of navigation on the high seas involving a ship flying its flag and causing loss of life or serious injury to nationals of another State or serious damage, to ships or installation of another State or to the marine environment. The flag State and the other State shall cooperate in the conduct of any inquiry held by that other State into any such marine casualty or incident of navigation*”.

incident of navigation). La norma – pur nella sua estrema sinteticità – sembra a prima vista contenere tutti gli elementi minimi necessari alla creazione di un organo incaricato della conduzione delle inchieste e alla predisposizione di una, seppur elementare, regolamentazione della materia.

Come si può intuire, tuttavia, l'art. 94.7 UNCLOS appare, ad un'analisi più approfondita, ambigua e non totalmente soddisfacente, perché di fatto potrebbe determinare una discriminazione tra i *marine casualties*²¹⁷, gli *incidents*²¹⁸ avvenuti in alto mare, e gli *incidents* di altro genere, quali gli avvenimenti non produttivi di danni seri o verificatisi negli altri spazi marini. Non è chiaro se la prima espressione utilizzata dalla norma sia equivalente nei contenuti a quella analoga, contenuta nel codice IMO²¹⁹. Al concetto di *marine casualties*, potrebbe essere infatti attribuito un significato molto ampio, riferito agli eventi

²¹⁷ L'espressione, se ritenuta collimare col significato attribuitole nel Codice IMO, può essere tradotta con il termine "sinistri marittimi".

²¹⁸ Il termine, se ritenuto corrispondente al significato attribuitogli nel Codice IMO, può essere tradotto con "incidenti".

²¹⁹ L'art. 4.1 del Codice IMO, Res. A.849(20), dispone che: "*Marine Casualty means an event that has resulted in any of the following: 1. The death of, or serious injury to, a person that is caused by, or in connection with, the operation of a ship; or 2. The loss of a person from a ship that is caused by, or in connection with, the operations of a ship; or 3. The loss, presumed loss or abandonment of a ship; or 4. Material damage to a ship; or 5. The stranding or disabling of a ship, or the involvement of a ship in a collision; or 6. Material damage being caused by, or in connection with, the operation of a ship; or 7. Damage to the environment brought about by the damage of a ship or ship being caused by or in connection with, the operations of a ship or ships*".

più gravi accaduti a bordo di una nave, anche non in navigazione e a prescindere dallo spazio in cui l'unità si trova, mentre gli *incidents* avvenuti in alto mare, come tali, sarebbero inclusi nel campo di applicazione della norma, purché comportanti la perdita di vite umane (o lesioni gravi), danni di considerevole entità a navi o installazioni di un altro Stato o, infine, danni di considerevole entità all'ambiente marino.

Per le due categorie di eventi così delimitate, la convenzione di Montego Bay 1982 sul diritto del mare prevede l'istruzione dell'inchiesta tecnica.

Invece per gli *incidents* di altro genere, cioè gli avvenimenti non compresi nella lettera della norma e non produttivi di danni seri o di qualunque entità, ma verificatisi negli altri spazi marini, quali, ad esempio, il mare territoriale, la zona contigua od altro, nulla viene detto circa l'obbligo o le modalità di conduzione dell'inchiesta da parte degli Stati (l'obbligo di cooperazione sembra infatti riguardare le sole ipotesi dei sopra citati "*marine casualty or incident of navigation*").

I risultati sarebbero invece diversi se l'espressione "*on the high seas*" venisse riferita ad entrambe le locuzioni "*marine casualty*" e "*incident of navigation*": in tal caso resterebbero infatti esclusi tutti i sinistri e gli incidenti (anche gravi) accaduti negli spazi marini diversi dall'alto mare (tornando all'esempio appena fatto, nel silenzio della normativa internazionale, l'inchiesta tecnica potrebbe o non essere svolta affatto, oppure potrebbe essere condotta secondo criteri meno rigorosi rispetto agli standard internazionali, che impongono, per esempio, la presenza di personale adeguatamente qualificato).

Da questa rappresentazione, forse in ottemperanza ad un generico principio di sussidiarietà o forse nel tentativo pragmatico di assicurare almeno il rispetto degli obblighi

“minimi”, sembrerebbe dedursi un minor interesse da parte del legislatore internazionale per tutti i sinistri ad effetti puramente interni, relativamente ai quali l’espletazione della relativa inchiesta resta di pertinenza dello Stato costiero, in virtù della sovranità sulle acque interne ed il mare territoriale che il diritto internazionale riconosce a tutti gli Stati.

A conferma di questa impostazione, potrebbe soccorrere la stessa norma UNCLOS, la quale, in materia di partecipazione e di gestione dell’inchiesta, nel sottolineare un generico obbligo di collaborazione tra gli Stati durante la conduzione dei lavori, non chiarisce a quale di essi, di bandiera o costiero, debba spettare la direzione dell’investigazione. Dall’espressione utilizzata (“*The flag State and the other State shall cooperate in the conduct of any inquiry held by that other State into any such marine casualty or incident of navigation*”) sembra, comunque doversi presumere che la preferenza del legislatore internazionale sia stata accordata allo Stato di bandiera della nave, anche se appare discutibile che il ruolo dello Stato costiero, nelle cui acque ha avuto luogo il sinistro (ed eventuali conseguenze di carattere ambientale), possa essere degradato a mero compartecipe dell’inchiesta.

Se, poi, si consulta il testo del Codice IMO (anche nella sua versione più attuale), si scopre che questo, nel richiamare l’art. 2 UNCLOS, specifica che “*the Code also takes in account that under the provisions of UNCLOS article 94, a flag State shall cause an inquiry to be held, by or before a suitably qualified person or persons into certain casualties or incidents of navigations on the high seas. However, the Code also recognizes that where a casualty occurs within the territorial sea or internal*

waters of a State, that State²²⁰ has a right, under UNCLOS article 2, to investigate the cause of any such casualty which might pose a risk to life or to the environment, involve the coastal State's search and rescue authorities, or otherwise affect the coastal State.”²²¹ E' indubbio, alla luce delle modifiche apportate nell'ultima versione del Codice²²², che sia stato quindi sancito un diritto di priorità nella gestione dell'inchiesta per lo Stato di bandiera in caso di sinistri avvenuti in alto mare, e un diritto – più ambiguo e sfumato – per lo Stato costiero²²³ di conduzione

²²⁰ Si intende lo Stato costiero.

²²¹ Così, art. 1.1 Codice IMO - Res. A.849(20). Analoghe considerazioni sono contenute nella versione più aggiornata del Code, foreword. 5: “The sovereignty of a coastal State extends beyond its land and inland waters to the extent of its territorial sea. This jurisdiction give the coastal State an inherent right to investigate marine casualties and marine incidents connected with its territory. Most national Administration have legal provisions to cover the investigation of a shipping incident within its inland waters and territorial sea, regardless of a flag”.

²²² Cfr. Res. MSC.255(84), 2.14 “Marine safety investigating State(s) means the flag State or, where relevant, the State or States that take responsibility for the conduct of the marine investigation as mutually agreed in accordance with this Code”. Invero, il questo ruolo secondario, attribuito allo Stato costiero, sembra più sfumato nell'ultima versione del codice, dove, l'art. 2.14, nell'accordare in via generale allo Stato di bandiera la responsabilità della conduzione dell'inchiesta, concede in via subordinata tale ruolo ad un altro Stato, non preventivamente precisato.

²²³ Cfr. anche Res. MSC.255(84), 1.3, dove è espressamente enunciato il dovere, per lo Stato di bandiera, di condurre l'inchiesta. Viene inoltre riconosciuto un analogo diritto per lo Stato nelle cui acque territoriali sia avvenuto il sinistro o l'incidente: “This Code recognizes that under the Organization's instruments, each flag State has a duty to conduct an investigation into any casualty occurring to any of its ships, when it judges that

dell'inchiesta in relazione ai sinistri o incidenti avvenuti nelle acque di sua stretta pertinenza (il testo dell'art. 2 UNCLOS, invero, non contiene alcun riferimento esplicito alla conduzione di inchieste da parte dello stato costiero, ma si limita ad enunciare il diritto di sovranità che ogni Stato costiero ha sulle sue acque interne, sul mare territoriale, sulle acque arcipelagiche – nel caso di tratti di Stato-arcipelago – sullo spazio aereo sovrastante ed sul relativo fondo marino e sottosuolo).²²⁴

Per contro, se si richiama in funzione integrativa l'art. 6 del codice IMO – Res. A.849(20) – si ricava in primo

such an investigation may assist in determining what changes in the present regulations may be desirable, or if such a casualty has produced a major deleterious effect upon the environment. The Code also takes into account that Flag State shall cause an inquiry to be held, by or before a suitably qualified person or persons into certain marine casualties or marine incidents of navigation on the high seas. However, the Code also recognizes that where a marine casualty or marine incident occurs within the territory, including the territorial sea of a State, that State has a right (reference is made to the United Nations Convention on the Law of the Sea UNCLOS, article 2 or requirements of international and customary laws) to investigate the cause of any such marine casualty or marine incident which might pose a risk to life or to the environment, involve the coastal State's search and rescue authorities, or otherwise affect the coastal State".

²²⁴ Cfr. UNCLOS ("Part II Territorial sea and contiguous zone – Section 1. General provisions") art. 2 ("Legal status of the territorial sea, of the air space over the territorial sea and of its bed and subsoil"): "1. The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea. 2. This sovereignty extends to the air space over the territorial sea as well as to its bed and subsoil. 3. The sovereignty over the territorial sea is exercised to this Convention and to other rules of international law".

luogo l'invito agli Stati di bandiera ad assicurare lo svolgimento di inchieste su tutti i sinistri occorsi alle proprie navi e, in particolar modo in occasione di sinistri seri o molto seri.²²⁵ In secondo luogo, in caso di incidente o sinistro avvenuto nel mare territoriale, tutto ciò che si può desumere è un generico invito (contraddittorio, rispetto al disposto del citato art 94 UNCLOS), rivolto allo Stato costiero e allo Stato di bandiera a collaborare, stabilendo altresì a quale dei due Stati spetti la conduzione dell'inchiesta.²²⁶ In terzo luogo, in relazione ad un incidente o ad un sinistro in alto mare, la norma si limita a ribadire (oltre al generico invito, rivolto allo Stato di bandiera, ad effettuare inchieste su tutte le sue navi) il predetto "invito" alla reciproca consultazione e collaborazione, soprattutto qualora si sia in presenza di una collisione in cui sia rimasta coinvolta la nave di un altro *Flag State*. In tale evenienza, avuto riguardo anche delle particolari condizioni del caso (per esempio dovute alla presenza di uno Stato "interessato" a partecipare

²²⁵ Art. 6.1: "*Flag States are encouraged to ensure that the investigations are carried out into all casualties occurring to its ships. All cases of serious and very serious casualties should be investigated*".

²²⁶ Art. 6.2: "*Where a marine casualty or incident occurs within the territorial sea of a State, the flag and the coastal States recognizing the obligations of that State to its citizens and the legal status of the territorial sea under the provisions of UNCLOS and also recognizing the duties placed on a flag State, the flag and coastal States should-cooperate to the maximum extent possible, and mutually agree which State should take the role of lead investigating State*". L'art. 8.1 del Codice "prima versione", prevede, in caso di sinistro od incidente avvenuto nelle acque interne o nel mare territoriale di uno Stato l'obbligo di notificare il fatto allo Stato di bandiera, specificando inoltre le circostanze e le misure da adottare.

all'inchiesta a causa della nazionalità dell'equipaggio o dei passeggeri delle navi coinvolte), la norma si limita, ancora una volta, a stimolare una generica collaborazione tra gli Stati al fine di determinare chi debba condurre l'inchiesta.²²⁷

In ogni caso, in presenza di sinistri che coinvolgono navi battenti diversa bandiera o/e che interessano le acque interne o il mare territoriale di un altro Stato, ricorrendo ancora in funzione integrativa al Codice di cui alla Res. A.849(20), anche a prescindere dal raggiungimento di accordi tra gli Stati interessati in ordine alla conduzione ed alla direzione dell'inchiesta, non risulta comunque intaccato il diritto di ogni singolo Stato alla conduzione di un'inchiesta separata *“into a marine casualty occurring within its jurisdiction according to its own legislation”*.

Peraltro, in quest'ultima evenienza, l'art. 8.3 – e, analogamente, il cap. 9 del codice di cui alla Res. MSC.255(84) – nel formulare l'invito a seguire in ogni caso le procedure raccomandate, in modo da coordinare le rispettive azioni e raggiungere comunque un accordo con gli altri Stati al fine di evitare rivendicazioni reciproche su

²²⁷ Art. 6.3: *“Where a marine casualty or incident occurs on the high seas, a flag State should carry out an investigation into a casualty to, or on, any of its ships. If that casualty is a collision involving a ship of another flag State, then the State should consult which each other and agree which will be the lead investigating State and determine the best means of co-operation under this Code. In line with 9.1, if another State is a substantially interested State by virtue of the nationality of the ship's crew, passengers or other persons, or the location of the casualty, that State or States should be invited to take part in investigation”*. Il successivo paragrafo 4 specifica inoltre che: *“By fully participating in an investigation conducted by another substantially interested State, the flag State shall be considered as fulfilling its obligations under UNCLOS article 94, section 7”*.

questioni delicate come l'assunzione dei testi o l'accesso alle prove, non sembra predisporre effettivi strumenti e garanzie per risolvere le eventuali e successive controversie (ciò, soprattutto se le inchieste, condotte separatamente ed in assenza di un accordo tra gli Stati, contengono conclusioni divergenti in merito alle cause del sinistro o dell'incidente).²²⁸

In relazione alle ipotesi appena esaminate, il capitolo 7 del "nuovo" Codice non apporta significative innovazioni, né suggerisce soluzioni, ma si limita a ribadire il contenuto dell'art. 8 del Codice "prima versione". In particolare, rinnovando l'invito alla reciproca consultazione e collaborazione al fine di trovare un accordo sulla conduzione dell'inchiesta e ribadendo che in ogni caso (anche "*if an agreement is not reached*") rimane fermo il diritto per ogni Stato di condurre un'inchiesta separata (tale affermazione viene costantemente ribadita anche in altre disposizioni).²²⁹

Infine, si rileva che la definizione di *substantially interested State*, contenuta nell'art. 4.11 del Codice (e quella molto simile, contenuta nell'art. 2.20 del "nuovo"

²²⁸ Cfr. IMO Res. A. 849 (20), 8.3": "*Nothing should prejudice the right of any State to conduct its own separate investigation into a marine casualty occurring within his jurisdiction according to his legislation. Ideally, if more than one State desires to conduct an investigation of its own, the procedures recommended by this Code should be followed, and those States should co-ordinate the timing of such investigations to avoid conflicting demands upon witnesses and access to evidence*".

²²⁹ L'art. 7 della Res. MSC.255(84), disciplina gli accordi tra lo Stato di bandiera della nave e un altro "*substantially interested State*" nella conduzione dell'inchiesta: pur risultando più dettagliato per alcuni aspetti (ad esempio, nel paragrafo 2 aggiunge anche indicazioni sulla zona economica esclusiva), non sembra sostanzialmente diverso nei contenuti.

Codice) potrebbe avere la funzione di colmare le lacune o le ambiguità contenute nell'art. 94.7 UNCLOS, stabilendo l'applicazione del Codice anche a queste categorie di Stati, tuttavia – ancora una volta – non vengono offerte soluzioni alle controversie che possono sorgere in seguito alla pubblicazione dei risultati delle inchieste.

Spostando il campo di osservazione alla Convenzione SOLAS 1974²³⁰, si nota che invece questa prevede, nella regola I/21, l'impegno, per “*each Administration*” alla conduzione di un'inchiesta su ogni *casualty* che abbia coinvolto una qualsiasi delle sue navi soggette alle disposizioni della Convenzione, “*quando ritenga che tale investigazione possa essere utile per apportare i cambiamenti necessari nella regolamentazione in materia attualmente in vigore*”.

Si tratta di una norma formulata secondo un'ottica di grande attualità, in quanto incentrata sui fini primari, *safety focused*, attribuiti e riconosciuti alle inchieste.

Viene inoltre chiaramente specificato che ogni “*contracting Government*” si impegna a fornire all'IMO le conclusioni dell'inchiesta, corredate da ogni informazione rilevante allo scopo e che nessun *report* o raccomandazione dell'Organizzazione basata sulle informazioni fornite potrà svelare l'identità o la nazionalità delle navi coinvolte e comunque in nessun caso avrà il potere di attribuire alcun tipo di responsabilità in capo a navi o persone.²³¹

²³⁰ International Convention for the safety of Life at Sea (SOLAS) 1974 e successivi emendamenti. V. www.imo.org/.

²³¹ SOLAS *Chapter 1 – General Provisions*. Reg. 21 (“Casualties”): “*a) Each Administration undertakes to conduct an investigation of any casualty occurring to any of its ships subjects to the provisions of the present Convention when it judges that such an investigation may assist in determining what changes in*

In questo caso, pare più netta la presa di posizione del legislatore internazionale, il quale sembra chiaramente aderire ai principi sui quali è imperniato l'attuale codice IMO (e, segnatamente, il divieto di attribuzione di responsabilità per mezzo dell'inchiesta e lo scopo di circoscrivere ed analizzare con precisione le circostanze di verificazione del sinistro in modo da apportare favorire una positiva evoluzione nel campo della sicurezza della navigazione). Anche in questo caso vengono messi in evidenza gli aspetti più moderni dell'approccio alle investigazioni sui sinistri e alla tutela della sicurezza della navigazione.

Con la Ris. MSC.257(84) del 16 maggio 2008, viene introdotta nella Convenzione SOLAS una nuova Regola 6, con la quale vengono rese obbligatorie le parti I e II del nuovo Codice IMO²³²

the present regulation might be desirable. b) Each Contracting Government undertakes to supply the Organization with pertinent information concerning the findings of such investigations. No report or recommendations of the Organization based upon such information shall disclose the identity or nationality of the ships concerned or in any manner fix or imply responsibility upon any ship or person”.

²³² L'Annex 3, Res. MSC.257(84) (“Adoption of amendments to the international convention for the safety of life at sea, 1974, as amended”), chapter XI-1 (“special measures to enhance maritime safety”) nella nuova Regola 6, contenente gli “additional requirements for the Investigation of marine casualties and incidents”, dispone: “Taking into account regulation I/21, each Administration shall conduct investigation of marine casualties and incidents, in accordance with the provisions of the present Convention, as supplemented by the provisions of the Code of the International Standards And Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident (Casualty Investigation Code) adopted by Resolution MSC.255(84), and: 1-

Ancora, la Convenzione Marpol²³³, prevede, alla Regola 12 che, in materia di *casualties to ships*, ogni “Administration” si impegna a condurre “*an investigation of any casualty occurring to any of its ships subjects to the provisions of the regulations if such casualty has produced a major deleterious effect upon the marine environment*”. Le sole condizioni richieste sono quindi connesse alla produzione di un sinistro che abbia coinvolto una nave e la produzione di un danno grave per l’ambiente marino. Il mancato riferimento agli altri eventi pregiudizievoli connessi ai sinistri ed agli incidenti – quali ad esempio, la lesione o la morte delle persone o i danni alle navi o alle altre strutture – sono giustificabili dall’oggetto specifico della convenzione.

Al secondo comma è inoltre stabilito che “*Each party to the Convention undertakes to supply the Organization with information concerning the findings of such investigations,*

the provisions of parts I and II of the Casualty Investigation Code shall be fully complied with; 2- the related guidance and explanatory material contained in part III of the Casualty Investigation Code should be taken into account to the greatest possible extent in order to achieve a more uniform implementation of the Casualty Investigation Code; -3 amendments to parts I e II of the Casualty Investigation Code shall be adopted, brought into force and take effect in accordance with the provisions of article VIII of the present Convention concerning the amendments procedures applicable to the annex other than chapter I; and 4- part III of the Casualty Investigation Code shall be amended by the Maritime Safety Committee in accordance with its rules of procedure”.

²³³ La International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973, è stata modificata da un Protocollo del 1978 (e successivamente denominata brevemente “MARPOL 73/78”). La Convenzione è stata ulteriormente modificata da un Protocollo del 1997. V. www.imo.org.

when it judges that such information may assist in determining what changes in the present Convention might be desirable”.

Nella sua estrema sintesi, la norma non contiene alcun riferimento al predetto divieto di attribuzione di responsabilità, ma si sofferma sullo scopo principale del legislatore internazionale che consiste, ancora una volta, nell’implementazione delle norme in materia di *safety*.

La Regola 8 della stessa Convenzione, concerne invece le modalità di reportazione degli incidenti (*incidents*) relativi a sostanze pericolose.²³⁴

Sulla stessa linea si pone l’art. 23 della Convenzione di Londra 1966 sulla linea di carico delle navi (LL)²³⁵, il

²³⁴ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, Art. 8: “*Reports on incidents involving harmful substances*”): “(1) *A report of an incident shall be made without delay to the fullest extent possible in accordance with the provisions of Protocol I to the present Convention. (2) Each Party to the Convention shall (a) make all the arrangements necessary for an appropriate officer or agency to receive and process all reports on incidents; and (b) notify the Organization with complete details of such arrangements for circulation to other Parties and Members of the Organization. (3) Whenever a Party receives a report under the provisions of the present article, that Party shall relay the report without delay to: (a) the Administration of the ship involved; and (b) any other State which may be affected. (4) Each Party to the Convention undertakes to issue instructions to its maritime inspection vessel and aircraft and to other appropriate service, to report to its authorities and incidents referred to in Protocol I to the present Convention. That Party shall, if it considers it appropriate, report accordingly to the Organization and to any other Party concerned”.*

²³⁵ La International Convention on Load Lines 1966, è entrata in vigore il 21 luglio 1968 ed è stata emendata nel 1971, 1975, 1979, 1983. Nel 1988 è stato adottato un Protocollo sulla procedura di tacito emendamento. Ulteriori emendamenti sono stati appostati nel

quale prevede l'obbligo per ciascuna Amministrazione a svolgere un'indagine in merito a *“qualsiasi sinistro (casualty) occorso a navi di cui essa è responsabile e che sono sottoposte alle disposizioni della presente Convenzione se ritiene che tale indagine possa contribuire ad apportare modifiche alla Convenzione stessa”*.

Nel secondo comma viene inoltre specificato (con termini quasi del tutto analoghi a quelli adoperati nella Convenzione SOLAS) che *“Ciascun Governo contraente si obbliga a fornire all'organizzazione tutte le informazioni utili sui risultati di tali indagini. I rapporti o le raccomandazioni dell'Organizzazione, basati su tali informazioni, non rivelano né l'identità, né la nazionalità delle navi oggetto delle indagini e non attribuiscono in alcun modo, né lasciano presumere la responsabilità del sinistro ad una persona o ad una nave”*.

Nulla di nuovo, in definitiva: ancora una volta emerge a grandi linee l'obiettivo legato al reperimento di quante più informazioni possibili allo scopo del miglioramento della sicurezza marittima nel suo complesso.

In seno all'International Labour Organisation (ILO) sono inoltre state approvate alcune convenzioni e raccomandazioni quali la Merchant Shipping (minimum standards) Convention 1976 (N.147)²³⁶, la Prevention of Accidents (seafarers) Convention 1970 (N. 134)²³⁷ e la Prevention of Accidents (Seafarers) Recommendation 1970 (N. 142).

1995 e nel 2003 (con la revisione dell'allegato tecnico). Ne sono parti 159 Stati che rappresentano il 99% del tonnellaggio mercantile mondiale: www.imo.org.

²³⁶ Entrata in vigore il 28 novembre 1981, è stata ratificata dall'Italia il 23 giugno 1981.

²³⁷ Entrata in vigore il 17 febbraio 1973 e ratificata dall'Italia il 23 giugno 1981.

L'importanza di queste normative, alcune delle quali piuttosto datate, risiede soprattutto nel fatto che anticipano nel contenuto le linee della legislazione successiva: benché in alcuni casi le disposizioni in esse contenute siano indirizzate – come la *Prevention of Accidents seafarers Convention 1970*, N. 134 – soltanto ai *maritime countries*, oppure si riferiscano alle inchieste sui sinistri nel solo settore del lavoro marittimo, tuttavia esse non tralasciano di considerare, sia pure ancora in forma larvale, problematiche fondamentali, come quello dell'incidenza, nella causazione del sinistro, di tutti i fattori connessi con le modalità di prestazione del lavoro, dell'ambiente in cui il marittimo si trova ad operare e di tutti gli altri elementi che, in seguito, confluiranno e saranno analiticamente studiati nelle varie versioni del Codice IMO e nelle Circolari dell'IMO – *Maritime Safety Committee*²³⁸.

In particolare, l'art. 2 della *Merchant Shipping (minimum standards) Convention 1976* (N.147), prevede che “*each Member which ratifies this Convention undertakes [...] (g) to hold an official inquiry into any serious marine casualty involving ships registered in its territory*”, mentre l'art. 2 della *Prevention of Accidents (seafarers) Convention 1970* (N. 134) impone all'Autorità competente di ogni “*maritime country*” di prendere le misure necessarie al fine di assicurare “*that occupational accidents are adequately reported and investigated, and comprehensive statistics of such accidents kept and analysed[...]*”. Nella stessa norma viene inoltre specificato che “*the competent authority shall*

²³⁸ Cfr, per esempio, la *MSC/Circ.621 – Guidelines for the investigation of accidents where fatigue may have been a contributing factor*. Il documento in oggetto è frutto della collaborazione tra l'ILO e l'IMO ed è stato elaborato da un gruppo di esperti del settore.

undertake an investigation into the causes and circumstances of occupational accidents resulting in loss of life or serious personal injury, and such other accidents as may be specified in national laws and regulations”. Il successivo art. 3 dispone invece che *“In order to provide a sound basis for the prevention of accidents which are due to particular hazards of maritime employment, research shall be undertaken into general trends and into such hazards as are brought out by statistics”*. Ancora, l’art. 9 dispone che *“1. The competent authority shall promote and, in so far as appropriate under national conditions, ensure the inclusion, as part of the instruction in professional duties, of instruction in the prevention of accidents and in measures for the protection of health in employment in the curricula, for all categories and grades of seafarers, of vocational training institutions. 2. All appropriate and practicable measures shall also be taken to bring to the attention of seafarers information concerning particular hazards, for instance by means of official notices containing relevant instructions”*. Invece, il Par. 3 della Prevention of Accidents (Seafarers) Recommendation 1970 (N. 142), stabilisce che *“subjects to be investigated in pursuance of Article 3 of the Prevention of Accidents (Seafarers) Convention 1970, might include – (a) working environment, such as working surfaces, layout of machinery and means of access and lighting, and methods of work; (b) incidence of accidents in different age groups; (c) special physiological or psychological problems created by the shipboard environment; (d) problems arising from physical stress on board ship, in particular in consequence of increased workload; (e) problems arising from and effects of technical developments and their influence on the*

composition of crews; (f) problems arising from any human failures such as carelessness [...]”.

Più recentemente, l’ILO ha adottato la Maritime Labour Convention (MLC) 2006²³⁹ la quale prevede, alla Regola 5.1.6, l’obbligo per ogni Stato membro di condurre un’inchiesta ufficiale su ogni sinistro marittimo grave (*serious marine casualty*) in cui sia rimasta coinvolta una nave che batte la sua bandiera e che abbia comportato feriti o perdite di vite umane.²⁴⁰ La norma dispone esplicitamente che il *report* conclusivo dell’indagine debba essere reso pubblico e sollecita la cooperazione degli Stati nella conduzione delle inchieste.

2. Il Codice IMO.

a) La Ris. A.849(20).

Come già ampiamente sottolineato, il *Code for the investigation of marine casualties and incidents*, comunemente designato col termine di Codice IMO, è stato emanato al fine di definire un quadro comune per l’effettuazione delle indagini in materia di inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi in modo da garantire un significativo miglioramento della tutela dei marittimi, dei

²³⁹ La Convenzione, che al momento in cui si scrive non risulta essere ancora stata ratificata dall’Italia, dovrebbe entrare in vigore nel 2011 o nel 2012. v. www.ilo.org/; v. anche: mlc2006.org.

²⁴⁰ MLC 2006, Titolo 5 (“*Compliance and enforcement*”), Reg. 5.1.6. “ 1. *Each Member shall hold an official inquiry into any serious marine casualty, leading to injury or loss of life, that involves a ship that flies its flag. The final report of an inquiry shall normally be made public. 2. Members shall cooperate with each other to facilitate the investigation of serious marine casualties referred to in paragraph 1 of this Regulation*”.

passengeri, dell'ambiente marino e della sicurezza dei traffici nel suo complesso.

In relazione alla versione originaria, adottata con la Ris.A849(20) in data 27 novembre 1997, si prendeva atto del fatto che, nonostante gli sforzi e le iniziative finalizzate al miglioramento della *safety*, il numero dei sinistri e degli incidenti fatali comportanti perdita di vite umane, di navi ed inquinamento marino rimaneva troppo elevato.²⁴¹ Per ovviare a tale carenza, si decise quindi di introdurre un nuovo strumento in grado di uniformare le procedure di inchiesta e di facilitare la redazione, la trasmissione e lo studio dei relativi *reports* i cui contenuti, debitamente analizzati, avrebbero facilitato l'identificazione delle circostanze e delle cause sottostanti ai sinistri ed agli incidenti marittimi.

Il Codice al primo comma dell'art. 1 richiama il disposto delle Convenzioni elaborate in sede IMO (e già segnalate nel paragrafo precedente) e ribadisce il dovere (*duty*) per ogni Stato di bandiera di condurre un'inchiesta su ogni sinistro (*casualty*) occorso a qualsiasi delle sue navi,

²⁴¹ Cfr. preambolo Ris. A. 884(21): “*Noting [...] that the safety of seafarers and passengers and the protection of the marine environment can be enhanced by timely and accurate reports identifying the circumstances and causes of marine casualties and incidents [...] considering the need [...] to investigate all cases of serious and very serious casualties, [...] acknowledging that the investigation and proper analysis of marine casualties and incidents can lead to greater awareness of casualty causation and result in remedial measures, including better training, for the purpose of enhancing safety of life at sea and protection of the marine environment, [...] recognizing the need for a code to provide, as far as national laws allow, a standard approach to marine casualty and incident investigation with the sole purpose of correctly identifying the causes and underlying causes of casualties and incidents [...]*”.

qualora [questo] sia dell'avviso che l'investigazione possa contribuire ad apportare delle modifiche alla normazione attualmente in vigore oppure qualora ritenga che il sinistro abbia arrecato un danno significativo all'ambiente.²⁴²

La disposizione, già in parte commentata nel paragrafo precedente (soprattutto con riguardo a certi elementi di ambiguità in ordine al contenuto degli artt. 2 e 94 UNCLOS), merita attenzione per l'utilizzo del termine "duty" al fine di indicare l'obbligo, posto a carico degli Stati, di istruire la relativa inchiesta. Poiché è stato osservato che la prima versione del Codice ha solo valore raccomandatorio²⁴³, le sue disposizioni non sono state ritenute uno strumento capace di garantire pienamente né l'effettuazione dell'inchiesta da parte degli Stati di bandiera, né (in ogni caso) l'adesione di questi agli *standard* e alle procedure indicate (nel codice stesso).

Il sostantivo *duty*, può però essere interpretato in un senso più persuasivo se riferito ai contenuti delle convenzioni internazionali che il Codice richiama – in particolare, ci si riferisce alle già citate disposizioni della Convenzione SOLAS. Mediante il richiamo e l'incorporazione sotto forma di emendamenti delle procedure in oggetto all'interno delle convenzioni internazionali, tali strumenti divengono più incisivi e possono, in funzione di tale richiamo, assumere una forza cogente. Una loro violazione si tradurrebbe infatti automaticamente nella violazione della corrispondente convenzione.²⁴⁴

²⁴² Introduction, 1.1.

²⁴³ Cfr. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, Op. Cit., p. 47.

²⁴⁴ Sul punto, cfr. FORNARI M, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, Milano, 2010, pp. 130-140.

In ogni caso, il fatto che il Maritime Safety Committee dell'IMO abbia in seguito deciso di mutare radicalmente atteggiamento, prevedendo l'obbligatorietà di alcune parti del codice (nella sua versione più aggiornata), sembra quanto meno indicare una scarsa attitudine di tutte le norme e le Convenzioni indicate a rivestire un ruolo realmente attivo (o quanto meno tempestivo) nel procedimento di esecuzione normativa, almeno per quel che concerne l'effettivo rispetto delle regole in esse contenute.

Non a caso, l'esigenza di rendere vincolanti le procedure contenute nel codice era già da tempo stata avvertita anche dalle istituzioni comunitarie le quali, sono successivamente intervenute emanando provvedimenti *ad hoc*, tra i quali, particolare importanza rivestono i tre pacchetti Erika (ed, in particolare il terzo).²⁴⁵

²⁴⁵ L'impulso alla politica comunitaria in materia di *safety* è stato determinato, in particolare, da due gravissimi incidenti, conseguenti all'affondamento della Nave Erika nel dicembre del 1999 e della nave Prestige, nel novembre del 2002. In entrambi i casi, le pesanti conseguenze di carattere ambientale sono ricadute sulle acque e sulle coste degli Stati membri interessati dai disastri. Con i c.d. "pacchetti sulla sicurezza marittima" o "pacchetti Erika", da parte delle istituzioni comunitarie sono state approntate varie misure finalizzate a rafforzare l'impegno comune in materia. I primi due pacchetti hanno trovato applicazione (o direttamente mediante i provvedimenti comunitari, o indirettamente mediante il recepimento delle indicazioni contenute in alcuni strumenti internazionali), mentre il terzo è stato recentemente approvato. Sull'argomento, cfr, ROMANA, *Il "pacchetto Erika III" e la proposta di direttiva sulle inchieste sui sinistri marittimi*, in *La sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale* (a cura di G. Mancuso e N. Romana), Palermo, 2006, p. 147ss; ZUNARELLI-COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, Padova, 2009 p. 18.

Gli obiettivi principali del Codice vengono più volte ribaditi e si realizzano innanzi tutto nella promozione di un comune approccio nell'attività di investigazione e rapportazione su sinistri ed incidenti marittimi; secondariamente nella promozione della cooperazione tra gli Stati al fine di implementare – attraverso una struttura comune di consultazione – la protezione dei marittimi, dei passeggeri e dell'ambiente marino²⁴⁶; ed infine nella prevenzione, per il futuro di sinistri od incidenti dello stesso tipo²⁴⁷.

La realizzazione degli obiettivi prefissati può essere ottenuta, secondo il testo in esame, mediante l'identificazione delle circostanze in cui è avvenuto il sinistro o l'incidente, nonché le relative cause ed i fattori che hanno contribuito alla verifica dell'evento.²⁴⁸

²⁴⁶ IMO Res.A.849(20), 1.2: *“The aim of this Code is to promote a common approach to the safety investigation of marine casualties and incidents, and also to promote the cooperation between States in identifying the contributing factors leading to marine casualties. The result of this common approach and co-operation will be to aid remedial action and to enhance the safety of seafarers and passengers and the protection of the marine environment. In achieving these aims, this Code recognizes the need for mutual respect for national rules and practices and puts particular emphasis upon co-operation”*.

²⁴⁷ IMO Res. A.849(20), 2: *“The objective of any marine casualty investigation is to prevent similar casualties in the future[...].”*

²⁴⁸ Cfr. IMO Res. A.849(20),1.2 *“The aim of this Code is to promote a common approach [...] and also to promote co-operation between States in identifying the contributing factors leading to marine casualties [...]”*; art. 2. *“[...]Investigations identify the circumstances of the casualty under investigation and establish the causes and contributing factors, by gathering and analyzing information and drawing conclusions”*. Anche nel preambolo si sottolinea che l'approccio suggerito dal Codice ha il

Per “causa” si intende, nel lessico della prima versione del Codice ogni azione, omissione od evento, od ogni condizione esistente o preesistente che (da sola o in combinazione con le altre), abbia contribuito a cagionare il sinistro o l’incidente.²⁴⁹

Per la dottrina, sono da ricondursi alle “cause” tutti gli elementi di una situazione in atto in cui l’uomo ha una capacità di controllo che si sostanzia in una azione (o in una inazione), e alle “circostanze” tutti gli elementi di una situazione in atto (ad esempio, lo stato del mare) in cui l’uomo non può esercitare alcuna capacità di controllo.²⁵⁰

Come già più volte ribadito, viene inoltre chiaramente sottolineato che il lavoro di investigazione, minuzioso, imparziale e completo, non deve avere lo scopo di determinare responsabilità o di ripartire colpe.²⁵¹

solo scopo di identificare correttamente le cause sottostanti ai sinistri ed agli incidenti. Nell’art. 5.1 viene invece chiarito che un’attività di investigazione imparziale e minuziosa è il modo più efficace per riuscire ad identificare e conoscere le circostanze e le cause di un sinistro.

²⁴⁹ IMO Res. A.849(20), 4.5: “*Causes means actions, omissions, events, existing or pre-existing conditions or a combination thereof, which led to the casualty or incident*”. Nell’ultima versione del Codice, invece il riferimento è effettuato all’espressione “*causal factor*”: cfr. MSC.255(84), 2.2 (“*Causal factor means actions, omissions, events or conditions, without which: .1 The marine casualty or marine incident would not have occurred; or .2 adverse sequences associated with the marine casualty or marine incident would probably not have occurred or have been as serious; .3 another action, omission, event or condition, associated with an outcome in .1 or .2 would probably not have occurred*”).

²⁵⁰ Così, PISCHEDDA, *L’investigazione sui sinistri marittimi e l’errore umano*, Op. Cit., p. 93.

²⁵¹ IMO Res. A.849(20), 2: “[...]Ideally, it is not the purpose of such investigation to determine liability, or apportion blame.

Per facilitare la ricezione di un libero flusso di informazioni, è altresì prevista la predisposizione di un sistema di incentivazione e di tutela delle persone interessate a collaborare durante le varie fasi dell'inchiesta, attraverso forme di immunità atte ad evitare che, per esempio, i soggetti chiamati a deporre possano "auto incriminarsi" o che vengano loro a mancare i mezzi di sostentamento a causa dell'interruzione del loro rapporto di lavoro.²⁵²

Il Campo di applicazione (art. 3) del Codice nella sua versione originaria si estende alle investigazioni su sinistri ed incidenti marittimi nei quali uno o più Stati interessati abbiano un "interesse sostanziale" in un sinistro coinvolgente una nave sotto la sua (o la loro) giurisdizione. L'art. 4.11, a sua volta, definisce "*substantially interested State*" uno Stato: che è lo stato di bandiera della nave oggetto dell'investigazione; o, nelle cui acque interne o mare territoriale è avvenuto il sinistro; oppure al cui ambiente un sinistro ha causato o ha minacciato di causare un danno o dove detto danno o minaccia si è verificato

However, the investigation authority should not refrain from fully reporting the causes because fault or liability may be inferred from the findings". V. anche art. 1.4: "It is not the purpose of the Code to preclude any other form of investigation, whether for civil, criminal, administrative, or any other form of action, but to create a casualty investigation process the aim of which is to establish the circumstances relevant to the casualty, to establish the causal factors, to publicize the causes of casualty and to make appropriate safety recommendations. Ideally, marine casualty investigation should be separate from, and independent of, any other form of investigation".

²⁵² IMO Res. A.849(20), 1.3.3 "[...] *the free flow of information will be promoted if individuals who are attempting to assist the investigation may be offered a degree of immunity, both from self-incrimination and from any ensuing risk to their livelihood. [...]*"

all'interno delle aree sulle quali lo Stato in questione ha il diritto di esercitare la propria giurisdizione in base al diritto internazionale; o, ancora, alle cui isole artificiali, installazioni o strutture (e sulle quali ha giurisdizione) il sinistro marittimo (e relative conseguenze) ha causato o minacciato di cagionare un danno considerevole; o i cui cittadini, in seguito al sinistro, hanno perso la vita o hanno riportato gravi lesioni; o che dispone di importanti informazioni utili per l'inchiesta; o, infine, che, per altri motivi, ha un interesse [a partecipare] ritenuto significativo dallo Stato che conduce l'inchiesta.).²⁵³

Le definizioni, numerose ed articolate, sono trattate nell'art. 4 dove, in particolare ci si sofferma sui concetti, già approfonditi *supra*, di “sinistro marittimo” (“*marine casualty*”, comprese le sottodistinzioni in “*very serious casualty*” e “*serious casualty*”) ²⁵⁴ e di “incidente

²⁵³ IMO Res. A.849(20),4.11: “*Substantially interested State means a State: .1 which is the flag of a ship that is the subject of an investigation; or .2 in whose internal waters or territorial sea a marine casualty has occurred; or .3 where a marine casualty caused, or threatened, serious harm to the environment of that State, or within those areas over which the State is entitled to exercise jurisdiction as recognized under international law; or .4 where the consequences of a marine casualty caused, or threatened, serious harm to that State or to artificial islands, installations, or structures over which it is entitled to exercise jurisdiction; or .5 where, as a result of a casualty, nationals of that State lost their lives or received serious injuries; or .6 that has at his disposal important information that may be of use to the investigation; or .7 that for some other reason establishes an interest that is considered significant by the lead investigating State*”.

²⁵⁴ Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.1: “*Marine casualty means an event that has resulted in any of the following: .1 the death of, or serious injury to, a person that is caused by, or in connection with, the*

marittimo” (“*marine incident*”).²⁵⁵ Particolare rilievo assumono, nel contesto del codice anche le nozioni di “*cause*”,²⁵⁶ di “*marine casualty or incident safety investigation*”,²⁵⁷ di “*marine casualty investigator*”,²⁵⁸ di

operation of a ship; or .2 the loss of a person from a ship that is caused by, or in connection with, the operations of a ship; or .3 the loss, presumed loss or abandonment of a ship; or .4 material damage to a ship; or . the stranding or disabling of a ship, or the involvement of a ship in a collision; or .6 material damage being caused by, or in connection with, the operation of a ship; or .7 damage to the environment brought about by the damage of a ship or ship being caused by or in connection with, the operations of a ship or ships.”; Art. 4.2: “Very serious casualty means a casualty to a ship which involves the total loss of the ship, loss of life or severe pollution”; art. 4.3: “Serious casualty means a casualty which does not qualify as a very serious casualty and which involves: .1 A fire, explosion, grounding, contact, heavy weather damage, ice damage, hull cracking or suspected hull defect, etc., resulting in; .2 Structural damage rendering the ship unseaworthy, such as a penetration of the hull underwater, immobilization of main engines, extensive accommodation damage etc; or .3 Pollution (regardless of quantity); and/or .4 A breakdown necessitating towage or shore assistance”.

²⁵⁵ Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.4: “*Marine incident means an occurrence or event being caused by, or in connection with, the operations of a ship by which the ship or any person is imperilled, or as a result of which serious damage to the ship or structure or the environment might be caused*”.

²⁵⁶ Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.5: “*Causes means actions, omissions, events, existing or pre-existing conditions or a combination thereof, which led to the casualty or incident*”.

²⁵⁷ Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.6: “*Marine casualty or incident safety investigation means a process held in public or in camera conducted for the purpose of casualty prevention which includes the gathering and analysis of information, the drawing of conclusions, including the identification of the circumstances and*

“serious injury”²⁵⁹, di “ship”²⁶⁰, di “lead investigating State”²⁶¹ e di “substantially interested State”²⁶².

L’art. 5, altrettanto fondamentale, si occupa di illustrare i capisaldi di conduzione dell’inchiesta prescritte dal Codice, mentre nella relativa appendice sono invece

the determination of causes and contributing factors and, when appropriate, the making of safety recommendations”.

²⁵⁸ Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.7: “*Marine casualty investigator means a person or persons qualified and appointed to investigate a casualty, or accident, under procedures laid down in national legislation for the furtherance of marine safety and protection of the marine environment*”.

²⁵⁹ Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.8: “*Serious injury means an injury which is sustained by a person in a casualty resulting in incapacitation for more than 72 hours commencing within seven days from the date of injury*”.

²⁶⁰ Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.9: “*Ship means any kind of vessel which is used in navigation in water*”.

²⁶¹ Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.10: “*Lead investigating State means a State that takes responsibility for the conduct of the investigation as mutually agreed between the substantially interested States*”.

²⁶² Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.11: “*Substantially interested State means a State: .1 which is the flag of a ship that is the subject of an investigation; or .2 in whose internal waters or territorial sea a marine casualty has occurred; or .3 where a marine casualty caused, or threatened, serious harm to the environment of that State, or within those areas over which the State is entitled to exercise jurisdiction as recognized under international law; or .4 where the consequences of a marine casualty caused, or threatened, serious harm to that State or to artificial islands, installations, or structures over which it is entitled to exercise jurisdiction; or .5 where, as a result of a casualty, nationals of that State lost their lives or received serious injuries; or .6 that has at his disposal important information that may be of use to the investigation; or .7 that for some other reason establishes an interest that is considered significant by the lead investigating State.*”.

comprese le linee guida ad uso degli investigatori. In particolare, viene sottolineata la necessità di attribuire alle inchieste sui sinistri ed incidenti marittimi la medesima rilevanza delle indagini di tipo penale (o comunque finalizzate all'emissione di un giudizio di responsabilità).²⁶³ Con particolare enfasi viene inoltre sottolineata l'importanza, per gli investigatori, di avere libero accesso alle *relevant safety information*, inclusi i *survey records* in possesso di Stati di bandiera, *owners* e società di classificazione. In particolare, si puntualizza che l'accesso alle succitate fonti di informazione non dovrebbe essere precluso od ostacolato col pretesto di eventuali altri procedimenti, aperti contestualmente da soggetti aventi un interesse configgente a quello degli ispettori incaricati di svolgere l'inchiesta marittima.²⁶⁴ Quest'ultima disposizione lascia supporre che il primato, a lungo prevalente, della finalità di repressione deve, all'epoca attuale, cedere il passo ad altre finalità, quali la *safety*. Allo stesso modo viene formulato l'invito a fare uso, quando necessario, dei dati e dei flussi di informazioni registrati, inclusi i *voyage data recorders* (VDR).²⁶⁵ In più,

²⁶³ Cfr. IMO Res. A.849(20),5.1.3: “*Marine casualty investigations should be given the same priority as criminal or other investigations held to determine responsibility or blame*”.

²⁶⁴ Cfr. IMO Res. A.849(20), 5.1.4: “*Marine casualty investigators should have ready access to relevant safety information including survey records held by the flag State, the owners, and classification societies. Access to information should not be barred by reason of competing investigations*”.

²⁶⁵ Cfr. IMO Res. A.849(20), 5.1.5: “*Effective use should be made of all recorded data, including voyage data recorders (VDR), if fitted, in the investigation of a marine casualty or marine incident wherever it occurred. The State conducting the investigation should arrange for the read-out of the VDR*”.

viene ribadita la necessità di garantire agli ispettori che conducono l'inchiesta la possibilità di comunicare con i funzionari governativi, gli ufficiali dell'autorità marittima o della guardia costiera, gli operatori addetti al monitoraggio del traffico, i piloti e ad altro personale marittimo dei rispettivi Stati coinvolti.²⁶⁶

Ulteriori indicazioni si focalizzano sulla necessità di attenersi alle raccomandazioni pubblicate dai competenti organismi IMO od ILO, specie in materia di “fattore umano”.²⁶⁷

Ancora, viene sottolineato che l'ostensione al pubblico e all'industria marittima dei *reports* conclusivi dell'investigazione, ne amplifica l'effetto.²⁶⁸

L'articolo 5.2 si concentra invece sulle garanzie e i diritti da accordare agli *interested States* in materia di rappresentanza, accesso alle informazioni, alle fonti di prova ed all'ammissione nel procedimento in qualità di parti.²⁶⁹ La norma, apparentemente chiara nella sua

²⁶⁶ Cfr. IMO Res. A.849(20), 5.1.6: “*Marine casualty investigators should be afforded access to Government surveyors, coastguards officers, vessel traffic service operators, pilots or other marine personnel of the respective States*”.

²⁶⁷ Cfr. IMO Res. A.849(20), 5.1.7: “*The investigation should take into account any recommendations or instruments published by IMO or ILO, in particular those relating to the human factor, and any other recommendations or instruments adopted by other relevant international organizations*”.

²⁶⁸ Cfr. IMO Res. A.849(20), 5.1.8 “*Reports of investigations are most effective when released to the shipping industry and public*”. Come si vede, la formulazione della norma, molto sfumata, non impone la pubblicazione e la divulgazione dei reports.

²⁶⁹ IMO Res. A.849(20), 5.2: “*In accordance with 9, other substantially interested States should be invited to be represented during any such investigation and should be admitted as a party in*

formulazione, sembra però confondere le esigenze di tipo processuale (eventuali e susseguenti, sia in sede civile che penale) con quelle, prettamente tecniche connesse all'espletamento dell'inchiesta marittima.

L'articolo 5.3 sottolinea invece l'importanza di non dilatare irragionevolmente i tempi di conduzione dell'inchiesta, in modo da permettere alle navi coinvolte la prosecuzione della loro attività. La norma sembra riferirsi delle conseguenze, normalmente pregiudizievoli, che si ripercuotono sulle navi (e quindi sulle società armatoriali e di *management*) quando, a seguito di un sinistro o di un incidente, al danno emergente prodotto dal sinistro, si aggiunge il lucro cessante connesso con il fermo della nave, anche quando questa potrebbe tecnicamente essere in condizioni di proseguire la navigazione.

A tale scopo viene ripetuto l'invito, ad ogni *interested State*, a collaborare, mediante la conclusione di accordi reciproci finalizzati a favorire la loro partecipazione all'attività di inchiesta – si suppone a scopo di accelerarne la conclusione – anche quando i lavori dovessero trovarsi ad uno stadio avanzato.²⁷⁰

Gli articoli 6 e 7, concernenti rispettivamente la “*responsibility for investigating casualties and*

the proceedings and have equal standing, rights and access to evidence as the States conducting the investigation”.

²⁷⁰ Cfr. IMO Res. A.849(20), 5.3: “*Recognizing that any vessel involved in a casualty may continue in service and that a ship should not be delayed more than is absolutely necessary, the State conducting the investigation should start the investigation as soon as practicable, without delaying the ship unreasonably. Other substantially interested State may, by mutual agreement, join the investigation either immediately or at a later stage”.*

incidents”²⁷¹ e le *responsibilities of the lead investigating State*”, si concentrano invece sui comportamenti che gli Stati devono tenere durante l’espletamento dell’inchiesta e si limitano, ancora una volta ad enunciare generici inviti alla collaborazione; nel caso dell’art. 7, il riferimento espresso allo Stato che conduce l’inchiesta si traduce nell’elencazione di una serie di “*responsibilities*” relative

²⁷¹ Cfr. IMO Res. A.849(20), 6: “6.1 *Flag States are encouraged to ensure that the investigations are carried out into all casualties occurring to its ships. All cases of serious and very serious casualties should be investigated. 6.2 Where a marine casualty or incident occurs within the territorial sea of a State, the flag and the coastal States recognizing the obligations of that State to its citizens and the legal status of the territorial sea under the provisions of UNCLOS and also recognizing the duties placed on a flag State, the flag and coastal States should cooperate to the maximum extent possible, and mutually agree which State should take the role of lead investigating State. 6.3 Where a marine casualty or incident occurs on the high seas, a flag State should carry out an investigation into a casualty to, or on, any of its ships. If that casualty is a collision involving a ship of another flag State, then the State should consult which each other and agree which will be the lead investigating State and determine the best means of co-operation under this Code. In line with 9.1, if another State is a substantially interested State by virtue of the nationality of the ship’s crew, passengers or other persons, or the location of the casualty, that State or States should be invited to take part in investigation. 6.4 By fully participating in an investigation conducted by another substantially interested State, the flag State shall be considered as fulfilling its obligations under UNCLOS article 94, section 7.; 6.5 An investigation should be started as soon as practicable after the casualty occurs. Substantially interested States should, by mutual agreement, be allowed to join an investigation conducted by another substantially interested State at any stage of the investigation”.*

alla conduzione dell'inchiesta.²⁷² In particolare, spetta a tale Stato incaricarsi dello sviluppo di una strategia di investigazione che tenga conto dei legami con i *substantially interested States* (7.1), nonché dei legami con le agenzie, organizzazioni ed individui non facenti parte del corpo investigativo (7.8) e curando altresì i rapporti (e coordinandosi) con le altre agenzie incaricate di condurre altre investigazioni dello stesso tipo (7.6). Quest'ultima disposizione non chiarisce se tali altre agenzie siano quelle "omologhe" dislocate in altri Paesi o se si tratti di agenzie che, all'interno dello stesso Paese, si occupano di tematiche simili, ad esempio con riguardo agli altri settori del trasporto.

Lo Stato che conduce l'inchiesta deve inoltre assicurare la nomina dell'investigatore (o degli investigatori) incaricati dell'inchiesta e la relativa attività di coordinamento (7.2); deve inoltre verificare e fissare i parametri legislativi entro i quali gli inquirenti dovranno agire (7.3); deve occuparsi del necessario supporto logistico (7.7) e deve assicurare un adeguato servizio di custodia degli elementi di prova e dei *reports* relativi all'investigazione (7.4) dei quali ha il

²⁷² Cfr. IMO Res. A.849(20), 7: "*The lead investigating State should be responsible for: .1 developing a common strategy for investigating the casualty in liaison with substantially interested States; .2 providing the investigator in charge and co-ordinating the investigation; .3 establishing the investigation parameters, based on the laws of the investigating State and ensuring that the investigation respects those laws; .4 being the custodian of records of interviews and other evidence gathered by the investigation; .5 preparing the report of the investigation, and obtaining and reflecting the views of the substantially interested State; .6 co-ordinating, when applicable, with other agencies conducting other investigations; .7 providing reasonable logistic support; and for .8 liaison with agencies, organizations and individuals not part of the investigation team*".

compito di curare la redazione, tenendo debito conto degli orientamenti espressi dai *substantially interested States* (7.5).

Gli articoli 8 e 9 si occupano infine delle questioni relative alla notificazione, consultazione e cooperazione: nel primo caso (art. 8) con riguardo alle particolari situazioni che si possono presentare (sinistri od incidenti²⁷³ avvenuti nelle acque interne o nel mare territoriale; modalità della notifica agli altri Stati; diritto per ogni Stato di condurre inchieste separate²⁷⁴) e nel secondo (art. 9) con riguardo alla cooperazione che, in seguito ad accordi, si instaura tra gli Stati, relativamente alle procedure da seguire (e con particolare riguardo per le questioni concernenti la convocazione dei testimoni, l'esame e l'assunzione delle prove e la redazione della relativa documentazione). In particolare, tutti gli Stati devono collaborare attivamente alla conduzione dell'inchiesta sia mediante la partecipazione ai lavori dei propri rappresentanti, sia (e ciò vale soprattutto per lo Stato di bandiera) favorendo la reperibilità dei marittimi imbarcati sulla nave (o sulle navi) oggetto di inchiesta. In merito ai profili di criticità che possono presentarsi in relazione al mancato raggiungimento di accordi ed alla conseguente conduzione, da parte degli Stati interessati, di inchieste parallele e separate, valgono le considerazioni già fatte *supra*, nel paragrafo precedente.

L'art 10 si occupa invece della questione, delicata, relativa alla divulgazione del contenuto delle registrazioni (e dei

²⁷³ Nella norma si utilizzano le espressioni “*casualty*” ed “*incident*”.

²⁷⁴ La normativa comunitaria, Dir., 2009/18/CE stabilisce che le inchieste parallele possono essere condotte solo in casi eccezionali. Sul punto, *infra*, cap. 3.

dati, anche sensibili, e delle informazioni riservate in esse racchiuse) ottenute nel corso dell'inchiesta e della possibilità che tali registrazioni possano produrre conseguenze ulteriori, sia a livello interno che internazionale: il divieto di divulgazione dei suddetti *records*, per fini diversi da quelli dell'investigazione, può essere eluso mediante un'autorizzazione, proveniente dall'amministrazione (giurisdizionale) dello Stato interessato, nella quale si dichiara che la divulgazione delle registrazioni debba prevalere su ogni possibile impatto od effetto su ulteriori indagini.²⁷⁵

Come si vede, accanto all'esigenza di pubblicità, connessa alla tutela della *safety*, il codice pone anche la correlativa ed antitetica necessità di tutelare le fonti (e, nella specie, i soggetti che hanno rilasciato in sede di inchiesta le

²⁷⁵ Cfr. IMO Res. A.849(20), 27/11/1997, Art. 10: “10.1 *The State conducting the investigation of a casualty or incident, wherever it has occurred, should not make the following records, obtained during the conduct of investigation, available for purposes other than casualty investigation, unless the appropriate authority for the administration of justice in that State determines that their disclosure outweighs any possible adverse domestic and international impact on that or any future investigation, and the State providing the information authorizes its release: .1 all statements taken from persons by the investigating authorities in the course of the investigation; .2 all communications between persons having been involved in the operation of the ship; .3 medical or private information regarding persons involved in the casualty or incident; .4 opinions expressed during the conduct of the investigation. 10.2 These records should be included in the final report, or its appendices, ONLY when the pertinent to the analysis of the casualty or incident. Parts of the record not pertinent, and not included in the final reports, should not be disclosed.*”.

informazioni necessarie all'identificazione delle cause e delle circostanze del sinistro).

Gli artt. 11 e 12 si occupano di tematiche di tipo organizzativo, connesse all'approntamento dei mezzi e del personale necessario e delle modalità di invio dei succitati *reports* (e relative informazioni) e documenti ai competenti organismi IMO.

L'art. 13 disciplina l'ipotesi di riapertura di un'inchiesta già conclusa, qualora, in seguito al reperimento di un nuovo elemento di prova, questo sia tanto significativo da apportare modifiche al processo causale ricostruito ed acquisito nel corso dell'inchiesta.

I conclusivi artt. 14 e 15 si occupano, infine del contenuto dei *reports* (nonché delle modalità di redazione) e delle relazioni che i competenti organismi IMO possono intrattenere, al fine di sollecitare la collaborazione durante lo svolgimento dell'inchiesta e il miglioramento delle procedure contenute nello stesso Codice, con le rispettive, competenti amministrazioni statali.

b) La Ris. A.884(21).

Il Codice è stato emendato con la Ris. A.884(21) del 25 novembre 1999, mediante la quale sono state introdotte le linee guida per l'investigazione del fattore umano in relazione dinamiche causative dei sinistri e degli incidenti: le modifiche apportate in questa occasione si concentrano, in altre parole, su un aspetto nuovo e specifico, considerato particolarmente critico. Si tratta del c.d. *human factor*,²⁷⁶ la cui analisi e comprensione è stata avviata in

²⁷⁶ Cfr. IMO Res. A.884(21), 1 (*“Introduction – purpose of the guidelines”*), 1.7: *“Human factors which contribute to marine casualties and incidents may be broadly defined as the acts or omissions, intentional or otherwise, which adversely affect the*

maniera sistematica ed approfondita a partire dagli anni '90 ed è divenuta nel corso del tempo assolutamente fondamentale, date le particolari e talvolta difficili condizioni di prestazione dell'attività lavorativa a bordo delle navi e l'elevata incidenza causale che tale fattore ha dimostrato di avere nella causazione dei sinistri.

L'errore umano, infatti, anche quando non viene riconosciuto quale causa principale dell'evento, molto spesso ne costituisce una concausa o antecedente causale sotto il profilo del contesto ambientale. Talvolta può rendere addirittura "scusabile" l'errore commesso.

Ancora nella metà del secolo scorso e fino a non molto tempo fa le procedure di investigazione sui sinistri marittimi sono state imperniate prevalentemente sulla mera ricerca delle cause tecniche mentre l'elemento umano veniva considerato rilevante quasi esclusivamente ai fini dell'attribuzione delle eventuali responsabilità non solo con riguardo ai profili di dolo o colpa: in molte occasioni, la "causa ignota" – dovuta per esempio all'assenza di studi appropriati, di procedure o tecnologie in grado di determinare l'esatta dinamica di causazione del sinistro – veniva automaticamente attribuita all'"errore umano".

Per questo motivo, successivamente l'attenzione del legislatore e degli operatori si è spostata proprio sulle particolari condizioni di vita e di lavoro dei marittimi, dato che si è ormai chiarito in maniera incontrovertibile che queste, anche quando le modalità di prestazione di lavoro si svolgono nel pieno rispetto delle normative,

proper functioning of a particular system, or the successful performance of a particular task. Understanding human factors thus requires a study and analysis of the design of the equipment, the interaction of the human operator with the equipment, and the procedures followed by crew and management".

contribuiscono in maniera determinante ad aumentare il rischio di commissione di errore “umano” e, conseguentemente, di sinistro.

Negli ultimi anni peraltro, si è registrato, da parte dei marittimi, un significativo incremento nel ricorso agli apparati tecnici di bordo (ad esempio, il c.d. autopilota) al fine di sopperire alle carenze di organico o ad altre criticità, quali la stanchezza o lo stress. Questa eccessiva (e talvolta sconsiderata) fiducia nell’automazione di bordo²⁷⁷ ha spesso contribuito alla causazione di numerosi sinistri.²⁷⁸

Il codice, nella versione del 1999, impone pertanto una riflessione sulle criticità del settore, altamente dinamico, della navigazione, nel quale il personale navigante è costretto a condurre un’esistenza frammentata in una serie di turni e di interruzioni connesse con le fasi di navigazione e di stazionamento in porto e caratterizzata dalla permanenza a bordo e lontano da casa per lunghi

²⁷⁷ Il problema dell’impiego massiccio ed acritico degli strumenti di bordo allo scopo di sopperire alle predette criticità non sembra peraltro circoscritto al solo settore marittimo, dato che anche nel settore della navigazione aerea vi sono stati casi di eccessiva fiducia nel pilota automatico: sul punto, v. TAMBURRO, *Un caso di eccessiva fiducia nel pilota automatico*, in *Dir. Trasp.* 2008, 744 dove, l’A. commenta il caso inerente due piloti della compagnia Air India i quali, dopo aver inserito il pilota automatico, si sono addormentati lasciando che l’aereo superasse la destinazione prevista.

²⁷⁸ Cfr. *Urto di navi e inchieste sui sinistri marittimi*, nota a Tribunale di Catania – 28 febbraio 2007, *Comis Sebastiano c. Tala & Zeina Co/Gardenia, Altoun Shipping e Syrian Insurance Co.*, in *Dir. Trasp.* 3/2009, p. 859ss.

periodi durante i quali la vita lavorativa si confonde inevitabilmente con quella privata.²⁷⁹

Come è stato evidenziato anche in dottrina²⁸⁰, a bordo di una nave il personale umano interagisce con situazioni che ne condizionano la vita ed il rendimento professionale. Non si tratta solo di elementi connessi con l'organizzazione e la gestione della nave, con le condizioni di lavoro, o con l'ambiente meteorologico

²⁷⁹ L'appendix 3 della Res. A.884(21), contiene un prontuario dei termini, corredati dalle relative definizioni, più comuni riferibili alla tematica dello *human element* e definisce errore umano “*a departure from acceptable or desirable practice on the part of an individual or group of individuals that can result in unacceptable or undesirable results*”. Cfr. Inoltre la IMO Res. A.884(21), 1 (“Introduction – purpose of the guidelines”), 1.2 (“*Ships operate in a highly dynamic environment; frequently the people on board follow a set routine of shift work disrupted by arrival at, working in, and sailing from port. This is an existence which involves living in the place of work for prolonged periods, creating a unique form of working life which almost certainly increases the risk of human error*”). Sulla stessa linea la IMO Res. A. 987(24) del 1 dicembre 2005, contenente le linee guida “*on fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident*”. V. anche BEVILACQUA S., *La sicurezza della navigazione sotto il profilo dei soggetti che esercitano la prestazione lavorativa a bordo delle navi*, in *La sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale (a cura di G. Mancuso e N. Romana)*, Palermo, 2006, p. 51ss

²⁸⁰ PISCHEDDA L., *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in *La sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale (a cura di G. Mancuso e N. Romana)*, Palermo, 2006, p. 107. Tali elementi sono dettagliatamente elencati nell'appendix 3 della Res. A.884(21) e sono stati suddivisi in cinque categorie: “*diminished human performance*”, “*marine environment*”, “*safety administration*”, “*management*” e “*mental action*”.

esterno, ma anche di fattori che riguardano, ad esempio, anche le relazioni sociali e le eventuali difficoltà di comunicazione e di interazione tra i vari componenti dell'equipaggio.²⁸¹

Ancora una volta, l'intento è stato quello di sviluppare, attraverso gli emendamenti al codice IMO, un'efficace azione preventiva, realizzata scomponendo le predette criticità secondo modelli matematici finalizzati a un approccio il più possibile sistematico al problema e a fornire agli investigatori uno strumento di valutazione sempre più preciso ed efficace.²⁸²

Il codice del 1999 – Res. A.884(21) – nell'analisi approfondita del predetto fattore, contiene ulteriori indicazioni sui lineamenti essenziali delle inchieste, ed in

²⁸¹ Le appendici 1,2 e 3 della Res. A.884(21) contengono utili strumenti ed indici di riferimento per affrontare la problematica dello *human factor* in relazione al livello di incidenza dei sinistri. Tra le numerose circolari elaborate in sede IMO merita di essere menzionata anche la MSC/Circ.621, contenente le linee guida per la conduzione delle inchieste su incidenti dei quali la fatica può essere stata una delle concause. V. anche la IMO Assembly Res. A.850(20) – *Human element vision, principles and goals for the Organization* e la, successive, A. 947(23), adottata nel 2003 dalla 23^{ma} Assemblea.

²⁸² Cfr. IMO Res. A.884 (21),2.1: “(*Timing of the investigation*)*The following is a process that provides a step-by-step systematic approach for use in the investigation of human factors. The process is an integration and adaptation of a number of established human factor frameworks. The process can be applied to any type of marine casualty or incident and consist of the following steps: .1 collect occurrence data; .2 determine occurrence sequence; .3 identify unsafe acts or decisions or unsafe conditions, and then for each unsafe act or decision. .4 identify the error type or violation; .5 identify underlying factors; and .6 identify potential safety problems and develop safety actions [...]*”.

particolare con riguardo ai tempi necessari per la conduzione dell'inchiesta²⁸³, ai comportamenti cui attenersi sul luogo dove si è verificato il fatto²⁸⁴, alle c.d. *background information*²⁸⁵ e alle modalità di raccolta degli elementi di prova e delle fonti testimoniali – nel caso in

²⁸³ Cfr. IMO Res.A.884(21), 2.2.1: “(Timing of the investigation) An investigation should be carried out as soon as possible after an occurrence. The quality of evidence, particularly that relying on the accuracy of human recollection, can deteriorate rapidly with time, and delayed investigations are usually not as conclusive as those performed promptly. A prompt investigation is also a good demonstration of commitment by all those concerned”.

²⁸⁴ Cfr. IMO Res.A.884(21), 2.2.2: “(The occurrence site) Where possible, the site of occurrence should be left unchanged until the investigation team has inspected it. Where this is not possible, for instance because the need to make essential and immediate repairs following serious structural damage, the scene should be documented by photographs, audio-visual recordings, sketches or any other relevant means available with the object of preserving vital evidence and possibly recreating the circumstances at a later date. Of particular importance is the recording of the position of individuals at the site, the condition and position of equipment, supervisory instructions, work permits and recordings charts. Damage or failed components should be kept in a secure location to await the arrival of the investigation team, who may require detailed scientific examination of certain key objects. Such key objects should be carefully marked”.

²⁸⁵ Cfr. IMO Res.A.884(21), 2.2.4: “(Background information) Appropriate background information should be obtained before visiting the occurrence location. Such information might include, but is not necessarily limited to: procedures for the type of operation involved; records of instructions/briefings given on the particular job being investigated; location plans; command structure and persons involved; messages, directions, etc, given from base/headquarters concerning the work; ship particulars and plans; and any other relevant information that may enable the investigator to understand the context of the incident”.

cui emergano profili di responsabilità a carico di Società od Enti, questa è invitata a designare un proprio rappresentante incaricato di mantenere le relazioni ed i contatti con le predette autorità e di assisterle nella fase di raccolta delle informazioni.²⁸⁶

Nei successivi paragrafi 2.2.5 e 2.2.6 viene inoltre dedicata specifica attenzione agli aspetti denominati rispettivamente *investigation sequence* (concernente il metodo adottato di conduzione dell'investigazione)²⁸⁷ e *fact-finding*, il cui obiettivo è quello di permettere la raccolta del maggior numero di elementi finalizzati alla migliore comprensione dell'incidente e di tutti gli eventi ad esso collaterali (e, nel fare ciò, il paragrafo 2.2.6 raccomanda particolare attenzione per cinque aree di particolare rilevanza:

²⁸⁶ Cfr. IMO Res.A.884(21), 2.2.3 (“*witness information*”): “*Once the situation in the immediate aftermath of an occurrence has been stabilized and the threat to people, plant and the environment has been removed, everyone involved should commit their recollections to paper to assist in preserving their memory of events. In the event that local authorities take over responsibility for the investigation, the organization/company involved should nominate a focal point to liaise with the authorities and to assist them in assembling the information they require. Where necessary, legal assistance should be provided*”.

²⁸⁷ IMO Res.A.884(21), 2.2.5: “(“*The investigation sequence*”) 1. *The method for fact-finding while conducting an investigation includes, but is not necessarily limited to, the following activities: inspecting the location; gathering or recording physical evidence; interviewing witnesses taking into account cultural and language differences (on-site and external); reviewing of documents, procedures and records; conducting specialized studies (as required); identifying conflicts in evidence; identifying missing information and; recording additional factors and possible underlying causes. 2. Following the fact-finding a typical marine casualty or incident investigation includes analysis of the facts, conclusions and safety recommendations*”.

“people”, “environment”, “equipment”, “procedures” e “organization”).

Viene inoltre raccomandata particolare attenzione alle fasi della raccolta dei suddetti elementi e della loro valutazione: al fine di evitare conclusioni affrettate, tali due momenti devono essere necessariamente separati.²⁸⁸

Tra gli altri elementi su cui la norma insiste particolarmente, figurano, oltre c.d. “*active failures*” (vale a dire i fattori causali di primaria importanza, legati a condizioni ed attività più strettamente connessi alla verifica dell’evento), anche i c.d. “*latent failures*” (da intendersi quali condizioni e circostanze considerate la premessa necessaria degli *active failures*)²⁸⁹, nonché il fattore denominato “*recent change*”, legato ad esempio ai cambiamenti apportati nei tempi precedenti al sinistro da parte della compagnia marittima, e relativi al personale, all’organizzazione, alle procedure e all’equipaggiamento.

²⁸⁸ IMO Res.A.884(21), 2.2.6.3 “[...] *Investigators should be aware of danger of reaching conclusions too early, thereby failing to keep an open mind and to consider the full range of possibilities. Which this in mind, it is recommended that the fact-finding stage of the investigation process itself be kept separate from the complete analysis of the collected evidence leading to conclusions and recommendations, and that structured methodology be adopted to ensure the effectiveness of the analysis of the collected evidence leading to conclusions and recommendations, and that a structured methodology be adopted to ensure the effectiveness of that analysis. [...]*”

²⁸⁹ IMO Res.A.884(21), 2.2.6.5: “*The initial stages of any investigation normally focus on conditions and activities close to the incident and only primary causes also called “active failures”, are normally identified at this stage. However, conditions or circumstances underlying these causes, also called “latent failures”, should also be investigated*”.

Si tratta, in tutta evidenza, di situazioni connesse indirettamente con commissione di errore umano.

Ancora, particolare risalto viene al c.d. “*error-enforcing conditions*”, vale a dire agli effetti che i cicli di lavoro, il correlato stress e le pressioni sociali e familiari hanno sul personale impiegato a bordo.

La norma contribuisce quindi a dare implicito rilievo anche alla c.d. “fatica”²⁹⁰, che solo negli ultimi anni è stata a buon diritto inclusa tra gli elementi determinanti dei sinistri.²⁹¹

I successivi paragrafi 2.2.8 e 2.2.7 si occupano rispettivamente delle modalità di selezione delle persone da interrogare – scelte a seconda del loro ruolo e del luogo in cui si trovavano al momento del sinistro – e delle modalità ritenute più efficaci di conduzione dei colloqui nei confronti delle persone e dei testimoni che devono

²⁹⁰ Secondo la circolare MSC n. 1014 del 12 giugno 2001, finalizzata a fornire accurate informazioni in merito a tutti i soggetti operanti nel settore (compresi gli architetti navali, gli *owners* e gli *operators*, i comandanti gli ufficiali e gli istituti di formazione), la fatica può essere generalmente definita come uno stato fisico di stanchezza o di sonnolenza risultante da un prolungato periodo di lavoro fisico o mentale, da stati prolungati di ansietà o da perdita di sonno connessa all’esposizioni a condizioni ambientali particolarmente critiche. Nella predetta circolare, i proprietari di nave, gli armatori e le *shipping companies* sono “*strongly urged*” a prendere le misure necessarie a tenere debito conto dell’elemento in questione.

²⁹¹ Sul punto, PISCHEDDA, *L’investigazione sui sinistri marittimi e l’errore umano*, *Cit.*, p.110. L’A. sottolinea come per molti anni tale elemento è stato valutato solo in termini di incapacità del singolo marittimo a sostenere le condizioni di stress e come soltanto dopo il disastroso sinistro della petroliera Exxon Valdez (arenatasi in Alaska nel 1989), esso sia stato riconosciuto come un elemento determinante del sinistro.

essere sentiti. Significativa è, al riguardo, la disposizione contenuta nel 5 comma (2.2.7.5) dove, si ha riguardo per la tendenziale riluttanza a parlare liberamente propria dei soggetti interrogati, soprattutto quando le loro dichiarazioni potrebbero tradursi in auto-incriminazioni o in incriminazioni a carico di loro colleghi. La norma non sembra collimare perfettamente con il disposto della precedente versione del codice dal momento che l'art. 1.3.3 della IMO Res. A.849(20), per facilitare la ricezione di un libero flusso di informazioni, sollecita, sia pure in maniera sfumata, la previsione di un sistema di incentivazione e di tutela delle persone interessate a collaborare attraverso *a degree of immunity, both from self-incrimination and from any ensuing risk to their livelihood*. La previsione contenuta nella versione 1999 del codice dispone invece espressamente che *“it should be remembered that an investigation team is often seen as having a prosecuting role, and there may be reluctance to talk freely if interviewees think they may incriminate themselves or their colleagues. An investigator is not in the position to give immunity in return for evidence, but should try to convince interviewees of the purpose of the investigation and of the need for frankness.”*²⁹². Si presume che tale attività di convincimento non collida con le garanzie previste in tema di immunity, ma le rafforzi.

Il paragrafo 3 dell'articolo 2 si occupa di delineare e di approfondire gli elementi essenziali (*“topics to be covered by the investigator”*) sui quali deve necessariamente concentrarsi l'inchiesta. Tali elementi, raggruppati in un diagramma corredato da ulteriori e minuziose annotazioni esplicative, comprendono un elenco di fattori (*people factor, ship factor, working and living conditions,*

²⁹² Così. Res. A.884(21), 2.2.7.5.

organization on board, shore-side management, external influences and environment) che si ritiene abbiano un impatto, diretto od indiretto, sul comportamento umano e sulla capacità di svolgere determinati compiti.²⁹³

²⁹³ Ogni singolo fattore viene infatti scomposto minuziosamente in una serie di elementi la cui analisi si ritiene possa fornire un quadro preciso del contesto e delle condizioni che hanno portato al verificarsi del sinistro. Ad esempio, l'elemento denominato "People factors" (2.3.1) è, a sua volta, costituito da "*ability, skills, knowledge (outcome of training and experience); personality (mental condition, emotional state); physical condition (medical fitness, drugs and alcohol, fatigue); activities prior to accident/occurrence; assigned duties at time of accident/occurrence; actual behavior at time of accident/occurrence; attitude*", mentre la voce "organization on board" (2.3.2) viene scissa in "*division of tasks and responsibilities; composition of the crew (nationality/competence); manning level; workload/complexity of tasks; working hours/rest hours; procedures and standing orders; communication (internal and external); on-board management and supervision; organization of on-board training and drills; teamwork, including resource management; planning (voyages, cargo, maintenance)*". Anche l'espressione "working and living conditions" (2.3.3) è ulteriormente scomposta in "*level of automation; ergonomic design of working, living and recreation areas and equipment; adequacy of living conditions; opportunities for recreation; adequacy of food, level of ship motion, vibrations, heat and noise*". Ancora, "ship factors" (2.3.4) viene scomposta in "*design, state of maintenance, equipment (availability, reliability) cargo characteristics, including securing, handling and care; certificates*", "shore-side management" in "*policy on recruitment, safety policy and philosophy (culture, attitude and trust); management commitment to safety; scheduling of leave periods; general management policy; port scheduling; contractual and/or industrial arrangements and agreements; assignments of duties; ship-shore communication*" e, infine, ad "*external influences and environment*" (2.3.6) sono rapportati elementi come "*weather and*

I paragrafi 4 (“*analysis*”) e 5 (“*safety action*”) dell’art. 2 si soffermano infine sui momenti dell’analisi dei fatti per stabilire la corretta sequenza causale degli eventi e sullo scopo principale del Codice che, in tutte le sue versioni, è costituito dall’implementazione degli standard della sicurezza marittima.

I conclusivi articoli 3 (“*reporting procedures*”) e 4 (“*qualifications and training of investigators*”) contengono infine disposizioni sulle procedure di reportazione e sulla necessità di servirsi di personale adeguatamente preparato e dotato di significativa esperienza nel campo dell’investigazione sui sinistri marittimi. Tale necessità è infatti resa ancora più stringente dalla particolare complessità e multidimensionalità del fattore umano.

Le successive, importantissime, appendici, contengono gli schemi dei modelli – SHEL(L) e GEMS²⁹⁴ – ad uso degli investigatori incaricati di comprendere e valutare l’apporto del fattore umano nella dinamica del sinistro, nonché altri strumenti in grado di guidare gli ispettori aiutandoli a eliminare i profili di indagine irrilevanti e a focalizzarsi sui fattori realmente significativi.²⁹⁵

sea conditions; port and transit conditions (VTS, pilots, etc); traffic density; ice conditions; organizations representing ship-owners and seafarers; regulations, surveys and inspections (international, national, port, classification societies, etc.)”.

²⁹⁴ Cfr. Res. A.884(21), Appendix 1.

²⁹⁵ Cfr. Appendix 2 (“*areas of human factors inquiry*”). Vengono inoltre indicate delle “*areas of inquiry*”, “*shipboard issues*” e “*shore-side management issues*”, vale a dire schemi di quesiti e criteri di valutazione da utilizzarsi per la pianificazione e la conduzione delle “*interviewes*” e delle altre attività. Tali ausili concernono tematiche quali la “*safety policy*”, le attività condotte prima e durante l’incident, i “*duties at the time of accident*”,

In particolare, il metodo SHEL(L), che è fondato sull'esame di quattro fondamentali aspetti dello *human element*, si propone di individuare con precisione l'interrelazione tra le varie dinamiche che entrano in gioco nella causazione del sinistro. Gli aspetti contemplati da tale modello sono contraddistinti da lettere alfabetiche (per l'appunto, S,H, E, L), ciascuna delle quali riferita ad una precisa componente: così, S (*Software*), analizza l'organizzazione del lavoro a bordo, comprese la politica e le procedure in uso presso la Compagnia; H (*Hardware*) si riferisce a tutti gli aspetti tecnici legati agli impianti di bordo; E (*Environment*) riguarda tutte le condizioni ambientali, sia interne (come la rumorosità degli spazi adibiti al riposo), sia esterne (come lo stato del mare); L (*Liveware*) rappresenta infine tutti gli elementi interni ed esterni alla persona che sono in grado di condizionarne il comportamento. Ad esempio, sono presi in considerazione il tempo libero a disposizione per il riposo e lo svago, la

l'“*actual behaviour at time of accident*”, il livello di “*training/education/certification/professional experience*”, la “*physical condition*”, le “*psychological, emoziona, mental condition and employment conditions*”, la “*workload/complexity of tasks*”, il “*work-period/rest-period/recreation pattern*”, la relazione esistente tra i vari membri dell'equipaggio, I superiori e/o i subordinati, le “*living conditions and shipboard environment*”, i “*manning levels*”, i “*master's standing orders*”, il “*level of automation/reliability of equipment*”, lo “*ship design, motion/cargo characteristics*”. E ancora, con riferimento alle questioni relative al *shore-side management*, lo “*scheduling of work and rest periods*”, il “*manning level*”, le “*watchkeeping practices*”, l'“*assignment of duties*”, le “*shore-ship-shore support and communications*”, le “*management policies*”, il “*voyage planning and port call schedules*”, le “*recreational facilities*”, i “*contractual and/or industrial arrangements and agreements*” ed, infine i “*national/international requirements*”.

stanchezza, gli effetti connessi all'assunzione di sostanze alcoliche o psicotrope, nonché il livello di socializzazione e di comunicazione esistente tra i membri dell'equipaggio.²⁹⁶

Il metodo GEMS, permette invece di effettuare con maggior facilità il collegamento esistente tra la commissione di un errore (o della violazione di una procedura) ed il comportamento tenuto dal soggetto umano agente. Poiché tale comportamento può infatti essere sia intenzionale che involontario, l'errore viene ulteriormente scomposto in quattro categorie (*slip*, *lapse*, *mistake* e *violation*): così, ad esempio, *slip* viene riferito ad ogni azione involontaria creata da un deficit di attenzione; *lapse* ad ogni azione involontaria creata da un deficit di memoria; *mistake* ad ogni azione involontaria nella quale non si registra comunque la volontà di agire contro una procedura od un ruolo; *violation*, al contrario, è riferita ad un comportamento attuato deliberatamente in contrasto con un ruolo od una procedura.

c) La Ris. MSC.255(84).

I più recenti emendamenti al codice IMO sono stati apportati mediante la Ris. MSC.255(84), del 16 maggio 2008, con la quale il Maritime Safety Committee (MSC) nel corso della LXXXIV sessione (7-16 maggio 2008) ha adottato il “nuovo” *Code for the International standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident* (*casualty*

²⁹⁶ Sul punto, cfr. PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, Op. Cit., p. 104.

investigation Code)²⁹⁷, ed ha fissato la sua entrata in vigore è stata fissata per il 1 gennaio 2010.²⁹⁸

Quest'ultimo intervento modificativo è principalmente motivato dalla ricordata necessità, da tempo avvertita, di attribuire forza cogente ad alcune disposizioni del codice.

A tale scopo, ed in particolare al fine di rendere obbligatorie le parti I e II del nuovo Codice, erano state previamente apportate alcune variazioni alla Convenzione SOLAS.²⁹⁹

²⁹⁷ Cfr. anche la MSC-MEPC.3Circ.2 del 13 giugno 2008.

²⁹⁸ Res. MSC.255(84): “*THE MARITIME SAFETY COMMITTEE, [...]1. ADOPTS the Code [...] set out in the Annex to the present Resolution; 2. INVITES Contracting Governments to the Convention to note that the Code will take effect on 1 January 2010 upon entry into force of the amendments to regulation XI-1/6 of the Convention*”.

²⁹⁹ In particolare, con la Res. MSC.257(84) “Adoptions of amendments to the international *Convention for the safety of life at sea, 1974, as amended*”, è stata introdotta una nuova Regola, n. 6 nel Cap. XI-1 SOLAS. In base a tale Risoluzione, è stabilito che: “*Taking into account regulation I/21, each Administration shall conduct investigations of marine casualties and incidents, in accordance with the provisions of the present Convention, as supplemented by the provisions of the Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident (Casualty Investigation Code) adopted by resolution MSC.255(84), and: .1 the provisions of parts I and II of the Casualty Investigation Code shall be fully complied with; .2 the related guidance and explanatory material contained in part III of the Casualty Investigation Code should be taken into account to the greatest possible extent in order to achieve a more uniform implementation of the Casualty Investigation Code; .3 amendments to parts I and II of the Casualty Investigation Code shall be adopted, brought into force and take effect in accordance with the provisions of article VIII of the*

Nella nuova versione del Codice si prende atto del fatto che, ancora, nonostante gli sforzi compiuti per implementare ulteriormente la sicurezza marittima, i sinistri e gli incidenti comportanti perdita di vite umane, di navi o inquinamento marino, continuano a verificarsi. A tale scopo viene annunciata l'incorporazione, in questa più recente versione, delle più accurate ed efficaci prassi in modo da realizzare un approccio *standard* alla questione ed assicurare ai marittimi, ai passeggeri e all'ambiente una più efficace protezione, promuovendo altresì la cooperazione e l'approccio comune tra gli Stati nella conduzione delle predette inchieste.³⁰⁰ L'obiettivo in questione – si ribadisce – può essere perseguito attraverso la redazione di *reports* dettagliati in cui le cause e le circostanze dei sinistri siano identificate con precisione. Fin qui, nulla di particolarmente innovativo.

Oltre ai necessari richiami alle Convenzioni internazionali (UNCLOS, Solas, Load Lines, Marpol) e alle precedenti Risoluzioni³⁰¹ che, con singole previsioni, si sono occupate della stessa tematica, particolare rilievo viene dato alle più recenti disposizioni che prevedono ulteriori strumenti a tutela dei marittimi: tra esse, la IMO Res. A.987(24), del 1 dicembre 2005, contenente le linee guida “*on fair treatment of seafarers in the event of a marine accident*” e

present Convention concerning the amendment procedures applicable to the annex other than chapter I; and .4 part III of the Casualty Investigation Code shall be amended by the Maritime Safety Committee in accordance with its rules of procedure.”

³⁰⁰ Cfr. Res. MSC.255(84), Foreword, 1.

³⁰¹ Cfr. Res. MSC.255(84), Foreword, Background, 2 e 3: le Res. A. 173(ES.IV), A. 322(IX); A. 440(XI), A.442(XI) e A. 637(16) hanno costituito la piattaforma per le successive Ris. A.849(20) e A. 884(21).

le regole contenute nella Maritime Labour Convention (MLC) 2006.³⁰²

Viene inoltre annunciato uno dei principali elementi di novità rispetto alle due versioni precedenti, vale a dire la necessità di assicurare obbligatoriamente l'espletamento delle indagini su tutti i "*very serious marine casualties*".³⁰³

Il richiamo al diritto interno di ogni singolo Stato costiero, ed in particolare per quel che concerne il diritto di procedere ad investigazione sui "*marine casualties and marine incidents connected with its territory*" pare effettuato per sottolineare come la maggior parte di codesti Stati disponga ormai di strumenti normativi atti a "*cover the investigation of a shipping incident within its inland waters and territorial sea, regardless of the flag*".³⁰⁴ La

³⁰² *Ibidem*, MLC 2006, Reg. 5.1.6.

³⁰³ In quest'ultima versione del Code, è definito "*very serious casualty*" "*a casualty to a ship which involves the total loss of the ship, loss of life or severe pollution*". Come si osserverà *infra*, nella prima versione del Codice, viene espresso il dovere per gli Stati di condurre l'investigazione nei confronti di "*any casualty*" (tuttavia nel paragrafo 3 del preambolo viene richiesto ai *flag States* la conduzione di inchieste "*into all very serious and serious marine casualties*"), qualora lo si ritenga utile per individuare le modifiche da apportare alla normativa in vigore o qualora il sinistro abbia cagionato un significativo danno ambientale. La seconda versione del Codice si concentra principalmente sull'analisi dello "*human factor*" quale concausa nella produzione dei sinistri. Nella terza versione del Codice, il legislatore è tornato a dedicarsi sulla previsione di regole generali, alcune obbligatorie, altre solo raccomandate. In particolare, sono considerate obbligatorie le inchieste sui "*very serious casualties*" (Parte II, *chapter 6*), mentre sono incluse tra le "*recommended practices*" (Parte III, *chapter 17*) le inchieste sui sinistri marittimi diversi dai "*very serious casualties*" e sui "*marine incidents*".

³⁰⁴ *Res. MSC.255(84), Foreword, 5.*

disposizione in oggetto, che utilizza l'espressione più ampia “*shipping incident*”, sembra tenere conto delle ambiguità già segnalate con riferimento all'art. 94.7 UNCLOS e presenti, soprattutto nelle versioni precedenti del *Code*, in relazione ai *marine casualties* e agli *incidents* non avvenuti in alto mare o non produttivi di danni seri e, specialmente, con riguardo al ruolo dello Stato Costiero in caso di eventi cagionati da navi non battenti la sua bandiera.

Nella prefazione del nuovo Codice, si sottolinea che, a partire dall'adozione della prima versione della Convenzione SOLAS, i mutamenti che si sono andati verificando, sia all'interno della struttura dell'industria marittima che in seno alla stessa normativa internazionale, hanno prodotto un aumento del numero degli Stati interessati a ricoprire un ruolo attivo nel procedimento di inchiesta e a tenere in debito conto dei risultati delle investigazioni. Paradossalmente, tra gli Stati coinvolti, si sono andate accrescendo anche le differenze tra i procedimenti giurisdizionali e gli altri tipi di procedimento³⁰⁵. Ed il correlato rischio di interferenze.

Per tale motivo, nel *foreword 8*, viene rimarcato lo scopo del Codice: “*while it specifies some mandatory requirements, recognizes the variations in international and national laws in relation to the investigation of marine casualties and marine incidents. The Code is designed to facilitate objective marine safety investigations for the benefits of flag States, coastal States, the Organization and the shipping industry in general*”.

Sotto il profilo strutturale, la terza versione del *Code* è divisa in tre parti e presenta alcune novità rispetto alle precedenti versioni.

³⁰⁵ *Res. MSC.255(84), Foreword, 7.*

La prima parte è intitolata “*general provisions*” e consta di due soli capitoli, nei quali vengono rispettivamente indicati gli obiettivi perseguiti e le definizioni ad uso degli interpreti e degli operatori.

In particolare, il capitolo 1, nel ribadire, le finalità di prevenzione, che vengono particolarmente enfatizzate mediante il costante impiego del termine “*safety*”³⁰⁶ conferma la validità dei capisaldi fondamentali delle inchieste, già evidenziati nelle precedenti versioni. In particolare, con riguardo alle caratteristiche che la *marine safety investigation* deve avere, viene ribadita la necessità dell’indipendenza, sia sul piano organizzativo che decisionale, rispetto ad ogni altra forma di investigazione. Viene inoltre ribadita, ai fini dell’individuazione dei *causal factors*, l’importanza di fornire rapporti il più possibile esaustivi.³⁰⁷

³⁰⁶ Res. MSC.255(84), Part I, Chapter 1 (“*Purpose*”).1: “(“*The objective of this Code is to provide a common approach.. in the conduct of marine safety investigations into marine casualties and marine incidents [...] with the objective of preventing marine casualties and marine incidents in the future [...]. The Code envisages that this aim will be achieved through States: 1. Applying consistent methodology and approach, to enable and encourage a broad ranging investigation, where necessary, in the interests of uncovering the causal factors and other safety risks; and .2 providing reports to the Organization to enable a wide dissemination of information to assist the international marine industry to address safety issues.*”). Come si può notare, viene posto un particolare accento sul termine *safety*.

³⁰⁷ Res. MSC.255(84),1.2: “*A marine safety investigation should be separate from, and independent of, any other form of investigation. However, it is not the purpose of this Code to preclude any other form of investigation, including investigations for action in civil, criminal and administrative proceedings. Further, it is not the intent of the Code for a State or States conducting a marine safety*

Per quanto concerne le definizioni utilizzate nella nuova versione del Codice e contenute nel capitolo 2, si può notare che ve ne sono alcune – come quella di “*substantially interested State*”³⁰⁸, di “*marine incident*”³⁰⁹,

investigation to refrain from fully reporting on the causal factors of a marine casualty or marine incident because blame or liability, may be inferred from the findings.”.

³⁰⁸ Nella IMO Res. A.849(20) è definito “*substantially interested State*” “*a State: .1 which is the flag of a ship that is the subject of an investigation; or .2 in whose internal waters or territorial sea a marine casualty has occurred; or .3 where a marine casualty caused, or threatened, serious harm to the environment of that State, or within those areas over which the State is entitled to exercise jurisdiction as recognized under international law; or .4 where the consequences of a marine casualty caused, or threatened, serious harm to that State or to artificial islands, installations, or structures over which it is entitled to exercise jurisdiction; or .5 where, as a result of a casualty, nationals of that State lost their lives or received serious injuries; or .6 that has at his disposal important information that may be of use to the investigation; or .7 that for some other reason establishes an interest that is considered significant by the lead investigating State*”, mentre nell’ultima versione del Codice, Res. MSC.255(84), la definizione è quasi del tutto simile nel contenuto: “*Substantially interested State means a State: .1 which is the flag State of a ship involved in a marine casualty or marine incident; or .2 which is the coastal State involved in a marine casualty or marine incident; or .3 whose environment was severely or significantly damaged by a marine casualty (including the environment of its waters and territories recognized under international law); or .4 where the consequences of a marine casualty or marine incident caused, or threatened, serious harm to that State or to artificial islands, installations, or structures over which it is entitled to exercise jurisdiction; or .5 where, as a result of a marine casualty, nationals of that State lost their lives or received serious injuries; or .6 that has important information at its disposal that the marine safety investigating State(s) consider useful to the investigation; or*

di “*marine casualty*”³¹⁰ o, infine, di “*serious injury*”³¹¹ che, rispetto al primo Codice, sono rimaste sostanzialmente

.7 that for some other reason establishes an interest that is considered significant by the marine safety investigating State(s)”.

³⁰⁹ Anche le definizioni di “*marine incident*” contenute nelle due versioni del codice sono del tutto simili nei contenuti: IMO Res. A.849(20), 4.4: “*marine incident means an occurrence or event being caused by, or in connection with, the operations of a ship by which the ship or any person is imperilled, or as a result of which serious damage to the ship or structure or the environment might be caused*”; Res. MSC.255(84), 2.10: “[...]an event, or sequence of events, other than a marine casualty, which has occurred directly in connection with the operations of a ship that endangered, or, if not corrected, would endanger the safety of the ship, its occupant or any other person or the environment”.

³¹⁰ “*Marine Casualty*” nella IMO Res.A.849(20), 4.1 è definito: “*an event that has resulted in any of the following: .1 The death of, or serious injury to, a person that is caused by, or in connection with, the operation of a ship; or .2 The loss of a person from a ship that is caused by, or in connection with, the operations of a ship; or .3 The loss, presumed loss or abandonment of a ship; or .4 Material damage to a ship; or .5 The stranding or disabling of a ship, or the involvement of a ship in a collision; or .6 Material damage being caused by, or in connection with, the operation of a ship; or .7 Damage to the environment brought about by the damage of a ship or ship being caused by or in connection with, the operations of a ship or ships*”. La definizione è quasi identica nella Res.MSC.255(84), 2.9: “*an event, or a sequence of events, that has resulted in any of the following which has occurred directly in connection with the operations of a ship: -1 the death of, or serious injury to, a person; -2 the loss of a person from a ship; -3 the loss, presumed loss or abandonment of a ship; -4 material damage to a ship; -5 the stranding or disabling of a ship, or the involvement of a ship in a collision; -6 material damage to marine infrastructure external to a ship, that seriously endanger the safety of the ship, another ship or an individual; or -7 severe damage to the*

invariate o hanno subito modifiche che le hanno rese più dettagliate. Quanto all'espressione "*very serious casualty*", contenuta nel "primo" Codice, il legislatore internazionale ha ritenuto, nell'ultima versione, di aggiungervi l'aggettivo "*marine*", con l'intento evidente di restringere il campo di applicazione della normativa ai soli sinistri marittimi.³¹² Per contro, mentre non compare nell'ultima versione del *Code*, la definizione di "*serious casualty*"³¹³, già contenuta

environment, or the potential for severe damage to the environment, brought about by the damage of a ship or ships".

³¹¹ Ancora una quasi totale coincidenza: nella prima versione del codice, IMO Res. A.849(20), 4.8 per "*serious injury*" si intende "*an injury which is sustained by a person in a casualty resulting in incapacitation for more than 72 hours commencing within seven days from the date of injury*", mentre nell'ultima versione, Res.MSC.255(84),2.18, la definizione è: "*A serious injury means an injury which is sustained by a person, resulting in incapacitation where the person is unable to function normally for more than 72 hours, commencing within seven days from the date when the injury was suffered*".

³¹² A parte l'aggiunta dell'aggettivo "*marine*", la definizione è sostanzialmente identica in entrambe le versioni. Cfr. IMO Res. A.849(20), 4.2 ("*Very serious casualty means a casualty to a ship which involves the total loss of the ship, loss of life or severe pollution*") e Res. MSC.255(84), 2.22 ("*A very serious casualty means a marine casualty involving the total loss of the ship or a death or severe damage to the environment*").

³¹³ Come si ricorderà, per "*serious casualty*", si intende "*a casualty which does not qualify as a very serious casualty and which involves: .1 A fire, explosion, grounding, contact, heavy weather damage, ice damage, hull cracking or suspected hull defect, etc., resulting in;.2 Structural damage rendering the ship unseaworthy, such as a penetration of the hull underwater, immobilization of main engines, extensive accommodation damage etc; or .3 Pollution (regardless of quantity); and/or .4 A breakdown necessitating towage or shore assistance.*".

nell'art. 4.3 della IMO Res.A.849(20), vi viene invece inserita quella di “*material damage*” (“*A material damage in relation to a marine casualty means: .1 a damage that: .1.1 significantly affects the structural integrity, performance or operational characteristics’ of marine infrastructure or a ship; and 1.2 requires major repair or replacement of a major component or components; or .2 destruction of the marine infrastructure or ship*”).³¹⁴

Vi sono poi altre definizioni che hanno subito una trasformazione anche a livello definitorio, come nel caso del termine “*causes*”, di cui all'art. 4.5 del “primo” Codice, trasformato in “*causal factor*” nell'ultima versione (art. 2.2)³¹⁵ o, ancora, nel caso dell'espressione “*lead investigating State*” (di cui all'art. 4.10 del primo Codice), sostituita, nella più recente versione, da “*marine safety investigating State*”³¹⁶.

³¹⁴ Res. MSC.255(84), 2.16.

³¹⁵ Nella IMO Res. A.849(20),4.5, sono definite “*causes*” tutte le “*actions, omissions, events, existing or pre-existing conditions or a combination thereof, which led to the casualty or incident*”, mentre nella Res. MSC.255(84),2.2, la corrispondente definizione, mutuata in “*causal factor*” si riferisce a “*actions, omissions, events or conditions, without which: .1 the marine casualty or marine incident would not have occurred; or .2 adverse consequences associated with the marine casualty or marine incident would probably not have occurred or have been as serious; .3 another action, omission, event or condition, associated with an outcome in .1 or .2, would probably not have occurred*”.

³¹⁶ Nella IMO Res. A.849(20), 4.10, “*lead investigating State*” è “*a State that takes responsibility for the conduct of the investigation as mutually agreed between the substantially interested States*”, mentre nella Res. MSC.255(84), 2.14, “*marine safety investigating State(s)*” è “*the flag State or, where relevant, the State or States that take responsibility for the conduct of the marine investigation as mutually agreed in accordance with this Code*”. La definizione

Infine, vi è una lista di termini che compiono espressamente per la prima volta in quest'ultima versione del Codice. Oltre alla sopra citata “*material damage*”, si tratta, in particolare delle definizioni di “*agent*”³¹⁷, “*seafarer*”³¹⁸, “*interested Party*”³¹⁹, “*Flag State*”³²⁰, “*coastal State*”³²¹, “*Exclusive economic zone*”³²², “*high seas*”³²³ e “*territorial sea*”³²⁴. Queste ultime, alcune delle

più ampia non si limita a ribadire che, ad di là della differente denominazione, il riferimento è effettuato allo Stato cui è attribuita la responsabilità della conduzione dell'inchiesta, ma, nella definizione di cui al nuovo Codice, questo ruolo viene espressamente attribuito allo Stato di bandiera della nave.

³¹⁷ Res. MSC.255(84), 2.1: “*An agent means any person, natural or legal, engaged on behalf of the owner, charterer or operator of a ship, or the owner of the cargo, in providing shipping services, including managing arrangements for the ship being the subject of a marine safety investigation*”.

³¹⁸ Res. MSC.255(84), 2.17: “*A seafarer means any person who is employed or engaged or works in any capacity on board a ship*”.

³¹⁹ Res. MSC.255(84), 2.7: “*Interested party means an organization, or individual, who, as determined by the marine safety investigating State(s), has significant interests, rights or legitimate expectations with respect to the outcome of a marine safety investigation*”.

³²⁰ Res. MSC.255(84), 2.5: “*Flag State means a State whose flag a ship is entitled to fly*”. In merito all'attribuzione della titolarità dell'inchiesta, cfr. anche Res. MSC.255(84),1.3.

³²¹ Res. MSC.255(84), 2.3: “*A coastal State means a State in whose territory, including its territorial sea, a marine casualty or marine incident occurs*”.

³²² Res. MSC.255(84), 2.4: “*Exclusive economic zone means the exclusive economic zone as defined by article 55 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*”.

³²³ Res. MSC.255(84), 2.6: “*High seas means the high seas as defined in article 86 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*”.

quali rinviano ai contenuti della UNCLOS, sembrano essere state introdotte non solo allo scopo di rendere più completo il quadro definitorio, ma anche di tenere in debita considerazione le problematiche, di pertinenza del diritto internazionale, ad esse sottese.

Particolare rilevanza deve inoltre essere attribuita all'espressione "*severe damage to the environment*", di cui all'art. 2.19³²⁵ perché, al di là del mero tenore letterale della definizione ("*Severe damage to the environment means damage to the environment which, as evaluated by the State(s) affected, or the flag State, as appropriate, produces a major deleterious effect upon the environment*"), il suo inserimento all'interno del Codice denota un'attenzione particolare, da parte del legislatore internazionale, per la tematica della tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento. La norma in oggetto lascia peraltro margini di valutazione del danno sia allo Stato costiero, sia allo Stato di bandiera della nave.

Seguono, da ultimo, le definizioni – anch'esse introdotte per la prima volta – di "*International Safety management (ISM) Code*"³²⁶, di "*Maritime safety investigation*"³²⁷, di "*Maritime safety investigation report*"³²⁸, di "*Maritime safety investigation Authority*"³²⁹ e di "*Maritime safety investigation record*"³³⁰.

³²⁴ Res. MSC.255(84), 2.21: "*Territorial sea means territorial sea as defined by Section 2 of Part II of High seas means the high seas as defined in article 86 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*".

³²⁵ Res. MSC.255(84), 2.19.

³²⁶ Res. MSC.255(84), 2.8.

³²⁷ Res. MSC.255(84), 2.11.

³²⁸ Res. MSC.255(84), 2.12.

³²⁹ Res. MSC.255(84), 2.13.

³³⁰ Res. MSC.255(84), 2.15.

Nel capitolo 3 vengono esplicitate le modalità di applicazione degli *standards* contenuti nel Codice: quelli obbligatori, contenuti nella parte II e quelli non obbligatori, contenuti nella parte III.³³¹

La seconda parte (capitoli 4-14) , rubricata sotto il titolo “*mandatory standards*”, contiene invece le norme ritenute dal legislatore internazionale più importanti, alle quali viene attribuito un valore cogente.

Come già sottolineato, la principale novità del nuovo Codice è rappresentata dal fatto che la conduzione delle investigazioni sui sinistri marittimi molto gravi viene considerata obbligatoria. Nel primo paragrafo del capitolo 6, viene infatti testualmente disposto che “*a marine safety investigation shall be conducted into every very serious marine casualty*”. Nel secondo paragrafo si specifica invece che, in merito agli accordi che possono intercorrere tra lo Stato di bandiera della nave e un altro “*substantially interested State*”, sullo stato di bandiera grava la responsabilità di assicurare che l’indagine sia condotta e portata a termine secondo le disposizioni previste dal Codice stesso.³³²

³³¹ Res. MSC.255(84), 3 “*Application of chapters in parts II e III*”: “*Part II of this Code contains mandatory standards for marine safety investigations. Some clauses apply only in relation to certain categories of marine casualties and are mandatory only for marine safety investigations into those marine casualties. 3.2 Clauses in Part III of this Code may refer to clauses in this part that apply only to certain marine casualties. The clauses in Part III may recommend that such clauses be applied in marine safety investigations into marine casualties or marine incidents*”.

³³² Res. MSC.255(84), 6.2: “*Subject to any agreement in accordance with chapter 7, the flag State of a ship involved in a very serious marine casualty is responsible for ensuring that a marine safety investigation is conducted and completed in accordance with this Code*”.

Per quanto concerne invece il rapporto tra lo Stato di bandiera della nave e gli altri Stati “sostanzialmente interessati” alla conduzione dell’inchiesta (siano essi lo Stato costiero od altri), le regole contenute nel capitolo 7, nel prevedere la libertà per tutti gli Stati coinvolti di condurre proprie inchieste separate, sollecitano in ogni caso la conclusione di accordi che permettano preferibilmente l’istruzione di un’inchiesta (unica) da condursi sempre sulla base del Codice. Ancora una volta, lungi dallo stabilire precisi criteri gerarchici ai fini della conduzione dell’inchiesta, il legislatore internazionale si limita a formulare generici inviti alla collaborazione, pur confermando una netta preferenza per il ruolo del *flag State*.³³³

Rispetto a quanto previsto nel “primo” Codice,³³⁴ in quest’ultima versione sono contemplate espressamente le varie ipotesi, a seconda che il sinistro sia avvenuto nel mare territoriale o nel territorio di uno Stato (art. 7.1), in alto mare o nella zona economica esclusiva (7.2) o abbia implicato il coinvolgimento di più navi battenti bandiere diverse (art. 7.2).

³³³ La Res. MSC.255(84) contiene inoltre, nel capitolo 18, un elenco di elementi (quali la zona di mare in cui è avvenuto il sinistro, gli interessi coinvolti, la nazionalità dei marittimi o dei passeggeri, etc...) di cui tenere conto al fine di individuare lo Stato incaricato della conduzione dell’inchiesta. Tale elencazione non contiene nessun tipo di indicazione in grado di individuare una precisa gerarchia degli Stati candidati a condurre l’inchiesta.

³³⁴ L’art. 8 della IMO Res.A849(20) si limita a prevedere un obbligo di informazione a carico del comandante e dell’armatore nei confronti dello Stato di bandiera per ogni sinistro che abbia interessato la nave. In merito ai sinistri o agli incidenti avvenuti nelle acque interne o nel mare territoriale di uno Stato, grava sullo Stato costiero l’obbligo di notificare allo Stato di bandiera della nave le circostanze del fatto.

Come già sottolineato, pur permanendo il predetto invito a raggiungere un accordo che permetta a tutti gli Stati coinvolti di collaborare proficuamente, allo Stato di bandiera della nave (o delle navi) viene accordato un ruolo di assoluta preminenza in merito alla conduzione dell'inchiesta. In aggiunta a quanto già statuito nell'art. 6.2 (dove il *flag State* è considerato “*responsible for ensuring that a marine safety investigation is conducted*”), l'art. 7.5 dispone che la partecipazione di quest'ultimo all'inchiesta condotta da un “*substantially interested State*” “*shall be considered to fulfil its obligations under this Code, SOLAS regulation I/21 and Article 94.7 UNCLOS*”.³³⁵

Nel capitolo 8 (“*powers of an investigation*”) vengono invece esplicitamente enunciati, sulla base delle singole leggi nazionali, i poteri attribuiti agli investigatori, i quali – ai fini dell'inchiesta – devono poter salire a bordo delle navi, intrattenere colloqui col comandante, con gli altri membri dell'equipaggio e con tutte le altre persone coinvolte, acquisendo in tal modo materiale probatorio da utilizzarsi “*for the purposes of a marine safety investigation*”³³⁶

Il capitolo 9 torna invece ad occuparsi delle investigazioni condotte parallelamente da più Stati (e con particolare riguardo per i *substantially interested States*), con l'invito – già presente nell'art. 8.3 del “primo” Codice – a coordinare, anche sotto il profilo temporale, le inchieste in modo da evitare, per quanto possibile conflitti in ordine

³³⁵ Res. MSC.255(84), 7.

³³⁶ Res. MSC.255(84), 8: “*All States shall ensure that their national laws provide investigator(s) carrying out a marine safety investigation with the ability to board a ship, interview the master and crew and any other person involved, and acquire evidential material for the purposes of a marine safety investigation*”.

alle convocazioni dei testi e all'accesso al materiale probatorio.³³⁷

Il capitolo 10, si limita, ancora una volta a ribadire quanto già stabilito in materia di cooperazione tra gli Stati che conducono l'inchiesta.

Notevole importanza assume il capitolo 11 ("*investigation not to be subject to external direction*"), nel quale viene ribadita la necessità che l'organo inquirente sia imparziale ed obiettivo e non subisca interferenze da parte di soggetti terzi (siano essi persone fisiche oppure organizzazioni).³³⁸

Il capitolo 12 si concentra su un altro tema cruciale, relativo all'acquisizione degli elementi di prova dai marittimi ("*obtaining evidence from seafarers*"). La norma, rispetto alle disposizioni contenute nelle precedenti versioni³³⁹, risulta più completa nell'elencazione dei diritti

³³⁷ Res. MSC.255(84), 9: "9.1 *Where the marine safety investigating State(s) is conducting a marine safety investigation under this Code, nothing prejudices the right of another substantially interested State to conduct its own separate marine safety investigation. 9.2 While recognizing that the marine safety investigating State(s) shall be able to fulfil obligations under this Code, the marine safety investigating State(s) and any other substantially interested State conducting marine safety investigation shall seek to co-ordinate the timing of their investigations, to avoid conflicting demands upon witnesses and access to evidence, where possible.*"

³³⁸ Res. MSC.255(84), 11.1: "*Marine safety investigating State(s) shall ensure that investigator(s) carrying out a marine safety investigation are impartial and objective. The marine safety investigation shall be able to report on the results of a marine safety investigation without direction or interference from any persons or organizations who may be affected by its outcome*".

³³⁹ Nella prima versione del Codice – IMO Res.A.884(210) – l'art. 1.3.3. si limita a puntualizzare come sia possibile assicurare un libero flusso di informazioni se alle persone ("*individuals*") che

– ed, in particolare, dei “diritti umani” – della persona interrogata. Vengono infatti esplicitamente enunciati, il diritto di essere sentito alla prima occasione e quello di essere eventualmente rimpatriato dopo l’esperimento dell’esame.³⁴⁰ Di particolare rilevanza è il paragrafo successivo, 12.2, nel quale è chiaramente previsto che “*all seafarers from whom evidence is sought shall be informed of the nature and basis of the marine safety investigation. Further, a seafarer from whom evidence is sought shall be informed, and allowed access to legal advice, regarding: .1 any potential risk that they may incriminate themselves*

collaborano all’investigazione viene offerto “*a degree of immunity*” sia dal pericolo di auto-incriminazione, sia dai conseguenti pregiudizi economici. Anche nella seconda versione del Codice la tutela è genericamente rivolta ai testimoni e non specificamente ai marittimi: l’articolo 2.2.3 (“*witness information*”) si limita a statuire che “*where necessary, legal assistance should be provided*”, mentre l’art. 2.2.7 (che si occupa delle modalità di conduzione delle *interviews*), nel paragrafo 4 si legge che “*great care should be taken not to make a witness feel intimidated by too many interviews [...]*” e si suggerisce di invitare il teste a farsi accompagnare da un “*independent <friend>*”; nel paragrafo 5, con riguardo all’eventualità che vi sia riluttanza nel teste a parlare liberamente per timore di incriminazioni, si ricorda, invece che “*an investigation team is often seen as having a prosecuting role, and there may be reluctance to talk freely if interviewees think they may incriminate themselves or their colleagues. An investigator is not in the position to give immunity in return for evidence, but should try to convince interviewees of the purpose of the investigation and of the need for frankness*”.

³⁴⁰ Res. MSC.255(84), 12.1: “*Where a marine safety investigation requires a seafarer to provide evidence to it, the evidence shall be taken at the earliest practical opportunity. The seafarer shall be allowed to return to his/her ship, or be repatriated at the earliest possible opportunity. The seafarer rights shall, at all times, be upheld*”.

in any proceedings subsequent to the marine safety investigation; .2 any right not to self-incriminate or to remain silent; .3 any protection afforded to the seafarer to prevent the evidence being used against them if they provide the evidence to the marine safety investigation”. In definitiva, viene chiaramente esplicitata la necessità di assicurare al marittimo che sta per essere sentito sui fatti inerenti il sinistro o l’incidente informazioni e garanzie di ricevere tutela anche sotto il profilo giuridico. Altre disposizioni a tutela dei testimoni e delle persone coinvolte, in tema di prova, rispetto della *privacy* e protezione dei testi, sono inoltre contenute nella parte III del Codice (e, precisamente, nel capitolo 24).

Nel capitolo 13 è invece disciplinata la questione inerente i c.d. *draft reports* che gli Stati che conducono l’inchiesta sono tenuti ad inviare ai *substantially interested States* al fine di consentire loro l’apposizione di note o la comunicazione di osservazioni in merito.³⁴¹ La trasmissione del *draft report* è subordinata alla condizione della non (preventiva) pubblicazione delle informazioni in esso contenute senza il consenso dello Stato che conduce l’inchiesta.³⁴² Qualora il *substantially interested State*

³⁴¹ Res. MSC.255(84), 13.1: “*Subject to paragraphs 13.2 and 13.3, where it is requested, the marine safety investigating State(s) shall send a copy of a draft report to a substantially interested State to allow the substantially interested State to make comment on the draft report*”.

³⁴² Res. MSC.255(84), 13.2: “*Marine safety investigating State(s) are only bound to comply with paragraph 13.1 where the substantially interested State receiving the report guarantees not to circulate, nor cause to circulate, publish or give access to the draft report, or any part thereof, without the express consent of the marine safety investigating State(s) or unless such reports or*

rifiuti di dichiarare che il materiale probatorio contenuto nel *draft report* non verrà utilizzato in successivi procedimenti civili o penali contro la persona o le persone che hanno fornito le prove in esso contenute, lo Stato che conduce l'inchiesta non è obbligato a trasmettergliene la copia.³⁴³

I termini prescritti per l'apposizione delle osservazioni sono di 30 giorni, a meno che non intervenga un accordo su un termine diverso. Le osservazioni aggiunte al *draft report* verranno tenute in debito conto ai fini della redazione definitiva del *final report* e, nel caso di osservazioni che ineriscono direttamente gli interessi dello Stato che lo ha apposti, lo Stato che conduce l'inchiesta deve comunicare a sua volta in che modo si è tenuto conto di tali osservazioni. Spirati i termini prescritti per la comunicazione dei commenti di cui sopra, si procede alla redazione della versione definitiva del *report*, a cura dello Stato che conduce l'inchiesta, sul quale grava anche la responsabilità di verificare la completezza e la precisione dei suoi contenuti.³⁴⁴

Anche il Cap. 14 si occupa dei *reports* conclusivi di indagine, redatti nella versione definitiva. In particolare, vanno trasmessi all'IMO tutti i *reports* inerenti i *very*

documents have already been published by the marine safety investigating State(s)".

³⁴³ Res. MSC.255(84), 13.3: "*The marine safety investigating State(s) are not bound to comply with paragraph 13.1 if: .1 the marine safety investigating State(s) request that the substantially interested State receiving the report to affirm that evidence included in the draft report will not be admitted in civil or criminal proceedings against a person who gave the evidence; and .2 the substantially interested State refuses to provide such an affirmation*".

³⁴⁴ Res. MSC.255(84), 13.4 e 13.5.

serious casualties,³⁴⁵ nonché quelli sui sinistri non molto gravi e gli incidenti marittimi qualora contengano informazioni ritenute rilevanti a scopo di prevenzione.³⁴⁶ La norma in esame, oltre a succinte indicazioni sul contenuto dei *reports* (che devono contenere le informazioni ottenute nel corso dell'indagine, tenuto conto dello scopo per cui l'indagine stessa è condotta e previa verifica che tutte le questioni inerenti la tematica della *safety* siano state adeguatamente trattate e comprese), riporta anche disposizioni in materia di pubblicazione e divulgazione del materiale d'inchiesta.³⁴⁷

³⁴⁵ Res. MSC.255(84), 14.1: “*The marine safety investigating State(s) shall submit the final version of a marine safety investigation report to the Organization for every marine safety investigation conducted into a very serious casualty*”.

³⁴⁶ Res. MSC.255(84), 14.2: “*Where a marine safety investigation is conducted into a marine casualty or marine incident, other than a very serious marine casualty, and a marine safety investigation report is produced which contains information which may prevent or lessen the seriousness of marine casualties or marine incidents in the future, the final version shall be submitted to the Organization*”.

³⁴⁷ Res. MSC.255(84), 14.3: “*The marine safety investigation report referred in paragraphs 14.1 and 14.2 shall utilize all the information obtained during a marine safety investigation, taking into account its scope, required to ensure that all the relevant safety issue are included and understood so that the safety action can be taken as necessary.*” 14.4: “*The final marine safety investigation report shall be made available to the public and the shipping industry by the marine safety investigating State(s), or the marine safety investigating State(s) shall undertake to assist the public and the shipping industry with details, necessary to access the report, where is published by another State or the Organization*”.

La terza parte (capitoli 15-26) contiene invece le c.d. “*recommended practices*” tuttavia, sotto alcuni aspetti, non risulta particolarmente convincente.

Il capitolo 15, si occupa delle c.d. “*administrative responsibilities*”, in particolare con riguardo alla necessità di assicurare risorse – materiali e finanziarie – adeguate alle modalità di conduzione delle inchieste ed alla necessità di rispettare le norme che disciplinano la nomina degli investigatori.³⁴⁸ Viene posto un accento particolare sull’importanza di assicurare il più possibile che il personale chiamato a svolgere le indagini abbia un livello di preparazione adeguato ai canoni contemplati dalla Res. A. 996(25).³⁴⁹ E’ peraltro contemplata la possibilità che possano essere nominati ispettori (“*with necessary specialist skills*”) a titolo temporaneo e consulenti “*to provide expert advice on any aspects of a marine safety investigation*”³⁵⁰, a condizione che prestino la loro opera conformemente ai principi stabiliti dal Codice.³⁵¹

³⁴⁸ Res. MSC.255(84), 15.1: “*States should ensure that marine safety investigating Authorities have available to them sufficient material and financial resources and suitably qualified personnel to enable them to facilitate the State’s obligations to undertake marine safety investigations into marine casualties and marine incidents under this Code*”.

³⁴⁹ Res. MSC.255(84), 15.2: “*Any investigator forming part of a marine safety investigation should be appointed on the basis of the skills outlined in Resolution A.996(25) for investigators.*”. La Ris. A. 996 (25), adottata il 29 novembre 2007, prevede, tra le altre misure, che le investigazioni siano condotte da “*suitably qualified investigators, competent in matters relating to the casualty*”. In particolare, gli investigatori devono avere “*working knowledge and practical experience*” nelle rispettive aree di competenza.

³⁵⁰ Res. MSC.255(84), 15.3.

³⁵¹ Res. MSC.255(84), 15.4: “*Any person who is an investigator, in a marine safety investigation, or assisting a marine safety*

Il capitolo successivo si occupa dei “*principles of investigation*” e rappresenta uno dei punti cardinali dell’intera normativa, nel quale si colgono concreti passi in avanti rispetto al “primo” codice – nel cui l’art. 1.4 veniva, per la prima volta, enunciata la necessità di assicurare l’attuazione, durante lo svolgimento dell’inchiesta marittima, dei principi della separazione e dell’indipendenza da ogni altro tipo di indagine.³⁵² Nel capitolo 16 del “nuovo” codice, che è specificatamente dedicato alla questione, vengono espressamente esposti i capisaldi sia dell’inchiesta (indipendenza; priorità per gli aspetti legati alla *safety*), sia della condotta dell’investigatore (indipendenza funzionale e libertà di azione da ogni interferenza esterna). Per quanto concerne l’indipendenza (16.1), è chiaramente stabilito che “*l’inchiesta marittima dovrebbe essere imparziale al fine di assicurare la ricezione di un libero flusso di informazioni*”. Il raggiungimento dell’obiettivo prefissato è subordinato alla garanzia, per l’investigatore, di godere di indipendenza funzionale, sia rispetto alle parti coinvolte nel sinistro od incidente marittimo, sia rispetto a chiunque abbia il potere di intraprendere un’azione amministrativa o disciplinare nei confronti degli individui e delle

investigation, should be bound to operate in accordance with this Code”.

³⁵² IMO Res. A.849(20),1.4: “*It is not the purpose of the Code to preclude any other form of investigation, whether for civil, criminal, administrative, or any other form of action, but to create a casualty investigation process the aim of which is to establish the circumstances relevant to the casualty, to establish the causal factors, to publicize the causes of casualty and to make appropriate safety recommendations. Ideally, marine casualty investigation should be separate from, and independent of, any other form of investigation*”.

organizzazioni coinvolte nel sinistro o nell'incidente e sia, infine, rispetto ai procedimenti giurisdizionali.³⁵³ Questa libertà di azione dell'investigatore dalle interferenze "esterne" si dispiega in tutte le fasi in cui si articola l'inchiesta e, con particolare riguardo per i momenti della raccolta di tutte le informazioni rilevanti (inclusi i VDR ed i VTSR), dell'analisi delle prove e la correlativa individuazione dei fattori causali, della redazione e comunicazione dei *draft reports*, nonché della redazione della versione definitiva ed, infine, della emissione delle *safety recommendations*.³⁵⁴

Con riguardo, infine, alla priorità che l'indagine deve assicurare agli aspetti legati alla *safety*, viene ribadito (come già nell'art. 2 del "primo" Codice) che "*it is not the objective of a marine safety investigation to determine liability, or apportion blame. However, the investigator(s)*

³⁵³ Res. MSC.255(84), 16.1: "*INDIPENDENCE: A marine safety investigation should be unbiased to ensure the free flow of information to it. 16.1.1 In order to achieve the outcome in paragraph 16.1, the investigator(s) carrying out a marine safety investigation should have functional independence from: .1 the parties involved in the marine casualty or marine incident; .2 anyone who make a decision to take administrative or disciplinary action against an individual or organization involved in a marine casualty or marine incident; and .3 judicial proceedings*".

³⁵⁴ Res. MSC.255(84),16.1.2: "*The investigator(s) carrying out a marine safety investigation should be free of interference from the parties in -1, -2, and -3 of paragraph 16.1.1 with respect to: .1 gathering of all available information relevant to the marine casualty or marine incident, including voyage data recordings and vessel traffic services recordings; .2 analysis of evidence and the determination of causal factors; .3 drawing conclusions relevant to the causal factors; .4 distributing a draft report for comment and preparation of final report; and .5 if appropriate, the making of safety recommendations*".

carrying out a marine safety investigation should not refrain from fully reporting on the causal factors because fault or liability may be inferred from the findings”.³⁵⁵

La norma, prosegue specificando gli ulteriori, ma non meno importanti principi che devono governare le inchieste: in primo luogo quello della cooperazione (16.3) tra i diversi organismi³⁵⁶ ed in secondo luogo (16.4) quello della priorità. In base a quest’ultimo principio, all’inchiesta su sinistri od incidenti marittimi deve essere assicurato, per quanto possibile, lo stesso grado di priorità che viene assicurato alle inchieste penali istruite in occasione di sinistri od incidenti marittimi. In caso siano in corso inchieste separate, deve inoltre essere assicurato all’investigatore marittimo il libero accesso alle fonti di prova (che vengono dettagliatamente indicate, anche se l’elenco non pare essere tassativo).³⁵⁷

³⁵⁵ Res. MSC.255(84), 16.2 (“*SAFETY FOCUSED*”).

³⁵⁶ Res. MSC.255(84), 16.3: “*CO-OPERATION: where it is practicable and consistent with the requirements and recommendations of this Code, in particular chapter 10 on Co-operation, the marine safety investigating State(s) should seek to facilitate maximum co-operation between substantially interested States and other persons or organizations conducting an investigation into a marine casualty or marine incident*”.

³⁵⁷ Res. MSC.255(84), 16.4: “*PRIORITY: A marine safety investigation should, as far as possible, be afforded the same priority as any other investigation, including investigations by a State for criminal purposes being conducted into the marine casualty or marine incident. 16.4.1 In accordance with paragraph 16.4 investigator(s) carrying out a marine safety investigation should not be prevented from having access to evidence in circumstances where another person or organization is carrying out separate investigation into a marine casualty or marine incident. 16.4.2 The evidence for which ready access should be provided should include: .1 survey and records held by the flag*

L'ultimo paragrafo della norma si concentra sullo "scopo" dell'inchiesta, che è quello – più volte menzionato – di individuare i fattori causativi del sinistro o dell'incidente, compresi quelli più remoti o difficilmente identificabili nella prima fase delle indagini. In particolare, si puntualizza che la finalità delle investigazioni non concerne la sola individuazione dei suddetti fattori causali, ma si spinge in profondità, fino all'identificazione di tutte le carenze presenti "*in the whole chain of responsibilities*".³⁵⁸

Il capitolo 17 si occupa delle inchieste sugli incidenti marittimi e sui sinistri marittimi non appartenenti alla categoria dei "sinistri molto seri". Ancora una volta viene sottolineata (17.1) l'opportunità che l'indagine sia svolta dal *flag State*. La condizione per lo svolgimento dell'inchiesta sulle tipologie di sinistri ed incidenti indicate nella norma è che dall'indagine possano scaturire informazioni ed insegnamenti utili a fini di prevenzione.³⁵⁹

State, the owners, and classification societies; .2 all recorded data, including voyage data recorders; and .3 evidence that may be provided by government surveyors, coastguard officers, vessels traffic service operators, pilots or other marine personnel".

³⁵⁸ Res. MSC.255(84), 16.5: "*SCOPE OF A MARINE SAFETY INVESTIGATION: Proper identification of causal factors requires timely and methodical investigation, going far beyond the immediate evidence and looking for underlying conditions, which may be remote from the site of the marine casualty or marine incident, and which may cause other future marine casualties and marine incidents. Marine safety investigations should therefore be seen as a means of identifying not only immediate causal factors but also failures that may be present in the whole chain of responsibility*".

³⁵⁹ Res. MSC.255(84), 17.1: "*A marine safety investigation should be conducted into marine casualties (other than very serious casualties – which are addressed in chapter 6 of this Code) and*

In merito all'individuazione dello Stato incaricato della conduzione dell'inchiesta, il paragrafo successivo(17.2) contiene un rinvio ai criteri delineati nel capitolo 7 il quale, si ricorderà, nel formulare generici inviti alla collaborazione tra i vari Stati interessati dal sinistro ed alla conseguente conduzione dell'inchiesta, pur confermando una netta preferenza per il ruolo del *flag State*, non esprime alcun tipo di criterio gerarchico.³⁶⁰

Il capitolo 18 (“*factors that should be taken into account when seeking agreement under chapter 7 of part II*”), torna sulla questione, già trattata, degli *agreements* tra *Flag State(s)*, *coastal State(s)* e/o *other substantially interested State(s)*. In questo caso viene fornito un elenco di elementi (quali la pozione di mare in cui è avvenuto il sinistro, gli interessi coinvolti, la nazionalità dei marittimi o dei passeggeri, etc...) di cui tenere conto al fine di meglio individuare lo Stato incaricato della conduzione dell'inchiesta.

Nel capitolo 19 (“*acts of unlawful interference*”) la tematica dei sinistri e degli incidenti marittimi, che nel codice viene affrontata con esclusivo riguardo alla *safety* si interseca con il profilo della *security*. Il riferimento che la norma effettua è rivolto alla Convenzione del 1988 per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione (SUA 1988) – ed, in particolare agli artt. 3, 3bis, 3ter e 3quater di tale Convenzione³⁶¹. Il paragrafo 1

marine incidents, by the flag State of a ship involved, if it is considered likely that a marine safety investigation will provide information that can be used to prevent marine casualties and marine incidents in the future”.

³⁶⁰ Res. MSC.255(84), 17.2.

³⁶¹ La Convenzione SUA 1988 (ed il relativo Protocollo “*for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf*”, 1988) è nata con l'intento di

dell'art. 19 dispone infatti che, “*se nel corso di un'inchiesta marittima, si sia realizzato o sospettato che è stato commesso un illecito di cui alla Convenzione SUA 1988, l'Autorità incaricata di effettuare l'investigazione, deve immediatamente provvedere ad informarne le Autorità di sicurezza dello Stato interessato*”.

Per contro, il capitolo 20 (“*Notification to parties involved and commencement of an investigation*”) si sofferma sulla tematica della notificazione alle parti coinvolte – il comandante, l'*owner* e l'*agent* – dell'avvenuto inizio del procedimento di inchiesta, compresi i profili di ordine pratico e giuridico. Il documento contenente le informazioni deve essere *standard* e, possibilmente, va inoltrato per via elettronica³⁶². Viene ulteriormente ribadita l'importanza di non dilatare irragionevolmente i tempi

sviluppare una cooperazione internazionale fra gli Stati ai fini dell'elaborazione e dell'adozione di misure efficaci e pratiche destinate a prevenire tutti gli atti illeciti diretti contro la sicurezza della navigazione marittima ed a perseguire e punire i loro autori. Il problema è stato affrontato, nelle pertinenti sedi internazionali, già a partire dal 1985. Con la Res.A.584(14) dell'Assemblea (che si è basata sulle analoghe pratiche e raccomandazioni elaborate in sede ICAO per il settore della navigazione aerea) sono state adottate misure contro il terrorismo. La Circolare MSC del 1986 (MSC/Circ.443) fornisce invece delle linee guida al fine di prevenire atti illeciti ai danni di passeggeri ed equipaggi a bordo delle navi. La Convenzione SUA, adottata il 10/3/1988 è entrata in vigore nel 1992 ed è stata integrata, nel 2005, da un Protocollo, nel quale sono state aggiunti supplementi all'articolo 3, citato dallo stesso Codice Imo. L'art. 3 *bis*, in particolare, si riferisce alle armi, ai congegni ed ai dispositivi contenenti materiale esplosivo, radioattivo o “BCN” (“*biological, chemical, nuclear*”) destinato a danneggiare o distruggere la nave o, ancora, causare morte o lesioni gravi alle persone.

³⁶² Res. MSC.255(84), 20.1.

dell'inchiesta in modo da permettere alle navi coinvolte la prosecuzione della loro attività.³⁶³

Il capitolo 21 nel riaffrontare la tematica di cui ai capitoli 10 e 11 (investigazioni parallele e cooperazione), si sofferma ad illustrare alcuni aspetti del coordinamento dell'investigazione tra gli Stati.

I capitoli 22, 23 e 24 sono invece di fondamentale importanza, in quanto si occupano rispettivamente della raccolta delle prove, di riservatezza delle informazioni e di tutela dei testimoni e delle parti coinvolte. Il primo paragrafo del capitolo 22 torna ad insistere sulla necessità di non mantenere il fermo di una nave allo scopo di ottenerne elementi di prova o per rimuoverne gli equipaggiamenti, a meno che questo non sia essenziale ai fini dell'investigazione.³⁶⁴ I successivi paragrafi (22.2 e

³⁶³ Res. MSC.255(84), 20.3: *“Recognizing that any ship involved in a marine casualty or marine incident may continue in service, and that a ship should not be delayed more than is absolutely necessary, the marine safety investigating State(s) conducting the marine safety investigation should start the marine safety investigation as soon as is reasonably practicable, without delaying the ship unnecessarily”*. La disposizione è sostanzialmente identica a quella contenuta nel “primo” Codice, Res. A.849(20), 5.3: *“Recognizing that any vessel involved in a casualty may continue in service and that a ship should not be delayed more than is absolutely necessary, the State conducting the investigation should start the investigation as soon as practicable, without delaying the ship unreasonably. Other substantially interested State may, by mutual agreement, join the investigation either immediately or at a later stage”*.

³⁶⁴ Res. MSC.255(84),22.1: *“A marine safety investigating State(s) should not unnecessarily detain a ship for the collection of evidence from it or have original documents or equipment removed unless this is essential for the purposes of the marine safety*

22.3) contengono l'invito, rivolto agli investigatori, di preservare il successivo accesso al materiale raccolto, il quale deve essere effettivamente utilizzato nel corso dell'inchiesta. Nell'eventualità che lo Stato incaricato di svolgere l'inchiesta non disponga dei mezzi tecnici necessari alla lettura del *voyage data recorder*, il paragrafo 22.3.1 contiene inoltre l'invito a rivolgersi ad altri Stati in grado di supplire a tale mancanza.

Il capitolo 23 ("*confidentiality of information*") si occupa del tema specifico, toccato solo in parte dal precedente 13.3, della riservatezza e della tutela delle informazioni contenute nei *marine safety records*.³⁶⁵ La possibilità di rivelare le informazioni in questione è circoscritta ai casi in cui ciò sia necessario ai fini della realizzare od implementare il livello di sicurezza dei trasporti, ad esempio perché si rende necessario richiedere ad un soggetto esterno all'indagine una consulenza ai fini della conduzione dell'indagine stessa. La rivelazione delle informazioni deve però avvenire secondo le modalità prescritte dal Codice.³⁶⁶ Viene inoltre specificamente rimarcato quanto già sancito nel capitolo 13 con riferimento ai *draft reports*: in questo caso gli Stati coinvolti nell'indagine devono assicurare che il contenuto dei *marine safety records* non sia rivelato in procedimenti

investigation. Investigators should make copies of documents where practicable".

³⁶⁵ Cfr. anche IMO Res.A.884(21), art. 10.

³⁶⁶ Res. MSC.255(84), 23.1: "*States should ensure that investigator(s) carrying out a marine safety investigation only disclose information from a marine safety record where: .1 it is necessary or desirable to do so for transport safety purposes and any impact on the future availability of safety information to a marine safety investigation is taken into account; or .2 as otherwise permitted in accordance with this Code*".

penali, civili, disciplinari o di tipo amministrativo a meno che il competente organo giurisdizionale dello Stato interessato non ritenga prevalente l'interesse pubblico dell'amministrazione della giustizia rispetto alle ripercussioni negative che si potrebbero realizzare con la divulgazione del materiale protetto e lo Stato che detiene le informazioni in questione non autorizzi la divulgazione. Ciò può avvenire, ad esempio, qualora sia stato accertato che il sinistro si è verificato per *willful misconduct* o quando la persona oggetto dell'inchiesta abbia agito deliberatamente con l'intenzione di cagionare il danno.³⁶⁷

Ulteriori disposizioni sono dettate nei successivi paragrafi, 3 e 4.

In merito al tema, delicatissimo, della tutela dei testimoni e delle parti coinvolte, il capitolo 24.1 prevede che, qualora una persona sia stata chiamata a deporre e la sua deposizione possa tradursi in un capo di imputazione nei confronti di altri, la deposizione stessa dovrebbe, nella misura consentita dalla legge nazionale, essere privata di valore probatorio nei procedimenti civili o penali.³⁶⁸ E'

³⁶⁷ Res. MSC.255(84),23.2: “*States involved in a marine safety investigation under this Code should ensure that any marine safety record in its possession is not disclosed in criminal, civil, disciplinary or administrative proceedings unless: .1 the appropriate authority for the administration of justice in the State determines that any adverse domestic or international impact that the disclosure of the information might have on any current or future marine safety investigations is outweighed by the public interest in the administration of justice; and .2 where appropriate in the circumstances, the State which provided the marine safety records to the marine safety investigation authorizes its disclosure*”.

³⁶⁸ Res. MSC.255(84), 24.1: “*If a person is required by law to provide evidence that may incriminate them, for the purposes of a marine safety investigation, the evidence should, so far as national*

altresì previsto che la persona alla quale è chiesto di deporre deve essere informata della natura e del fondamento dell'inchiesta. Ad essa deve anche essere consentito di ricorrere all'assistenza di un legale e di essere debitamente informata sugli eventuali rischi di incriminazione o autoincriminazione in relazione ai procedimenti successivi all'inchiesta marittima, nonché sul diritto di non auto incriminarsi o di rimanere in silenzio ed, infine, sulla possibilità di godere di ulteriori forme di protezione, in cambio delle informazioni offerte in via riservata nel corso dell'inchiesta marittima.³⁶⁹ Come si vede, la norma ricalca, soprattutto nel secondo paragrafo, il disposto del capitolo 12, inerente la tutela dei marittimi. Particolarmente interessanti, in entrambi i casi, sono soprattutto le disposizioni che, come già accade nel settore aeronautico, sembrano prevedere (rispettivamente, nei capitoli 12.2.3 e 24.2.3) la possibilità di evitare la deposizione e una possibile incriminazione per sé o per altri, in cambio di informazioni comunicate riservatamente all'investigatore marittimo.

Il capitolo 25, nell'occuparsi delle prescrizioni in materia di “*draft and final report*”, torna (25.4) a porre l'accento

laws allow, be prevented from admission into evidence in civil or criminal proceedings against the individual”.

³⁶⁹ Res. MSC.255(84),24.2: “*A person from whom evidence is sought should be informed about the nature and basis of the investigation. A person from whom evidence is sought should be informed, and allowed access to legal advice, regarding: .1 any potential risk that they may incriminate themselves in any proceedings subsequent to the marine safety investigation; .2 any right not to self-incriminate or to remain silent; .3 any protections afforded to the person to prevent the evidence being used against them if they provide the evidence to the marine safety investigation”.*

sulla necessità di evitare (se la normativa nazionale lo consente) che le informazioni (riservate) contenute in tutti i *report* (sia nel *draft* che nella versione definitiva) relativi all'inchiesta possano condurre all'irrogazione di misure disciplinari, coercitive o comportanti forme di responsabilità civile.³⁷⁰

L'ultimo capitolo, il 26, affronta infine l'eventualità della riapertura dell'indagine. Tale evenienza si verifica quando viene presentata una nuova prova in grado di mutare l'analisi e le conclusioni cui si era precedentemente pervenuti.

Gli elementi di criticità (e le conseguenti perplessità) che sorgono con riferimento alla terza parte del “nuovo” Codice, si riferiscono in particolare all'attribuzione della non obbligatorietà ad alcune delle norme inserite nel Codice stesso. La misura si presume sia motivata dalle già ricordate ragioni pragmatiche, presumibilmente volte ad assicurare, in primo luogo, l'applicazione delle procedure “basilari” d'inchiesta..³⁷¹

Non può tuttavia non destare perplessità il fatto che molti dei principi enunciati nella parte I , contenente le

³⁷⁰ Res. MSC.255(84),25.4: “*Where it is permitted by the national laws of the State preparing the marine safety investigation report, the draft and final report should be prevented from being admissible in evidence in proceedings related to the marine casualty or marine incident that may lead to disciplinary measures, criminal conviction or the determination of civil liability*”.

³⁷¹ Nel *foreword*, 8 della Res. MSC.255(84), si legge che il “*Code, while it specifies some mandatory requirements, recognizes the variations in international and national laws in relation to the investigation of marine casualties and marine incidents. The Code is designed to facilitate objective marine safety investigations for the benefits of flag States, coastal States, the Organization and the shipping industry in general*”.

procedure considerate obbligatorie, siano riproposti, in forma molto più specifica, nella parte II che invece contiene solo le *recommended practices*. Così è, ad esempio, per i principi contenuti nel capitolo 1, ritenuti fondanti e basilari dell'inchiesta, poi esplicitati (ma non troppo!) nel capitolo 11. Ci si riferisce, in particolare, all'inattitudine ad attribuire colpe o responsabilità e all'indipendenza rispetto ad ogni altra forma di investigazione³⁷² E' curioso che le enunciazioni di questi stessi principi, arricchite nei contenuti, siano poi relegate, nel capitolo 16, tra le procedure semplicemente consigliate. Il capitolo 16, peraltro, non si limita ad enunciazioni generiche, ma si riferisce espressamente a tematiche di primaria importanza ("*principles of investigation*"), quali l'indipendenza funzionale dell'investigatore (16.1.1), la garanzia di non ingerenza che deve essergli accordata (16.1.2) e la natura espressamente "*safety focused*" delle indagini (nella prima parte del codice le espressioni sono decisamente più sfumate). Peraltro non si può non notare che le investigazioni *safety focused* (le quali sono considerate, una pratica solo raccomandata e non obbligatoria) non elimina alla radice la possibilità di poter condurre investigazioni anche su sinistri originati da fatti dolosi, anche se la normativa internazionale non considera – almeno con riguardo ai fini del Codice – un vero e proprio sinistro marittimo il fatto originato da atti deliberatamente compiuti al fine di cagionare un sinistro.

Anche con riferimento alle inchieste sui "*marine casualties other than very serious casualties and marine*

³⁷² Cfr. MSC.255(84),1.1 "*Marine safety investigations do not seek to apportion blame or determine liability*"; 1.2 "*A marine safety investigation should be separate from, and independent [...].*"

incidents”, desta perplessità per il fatto che questo tipo di sinistri ed incidenti³⁷³ sia stata relegata tra le pratiche semplicemente consigliate ma non obbligatorie. Come già accennato, la prima versione del *Code*, (art. 1.1) contemplava il “*duty to conduct an investigation into any casualty occurring to any of its ships when it judges that such an investigation may assist in determining what changes in the present regulations may be desirable or if such a casualty has produced a major deleterious effect upon environment*” (in realtà, nel par. 3 del preambolo, i *flag States* venivano invitati a condurre inchieste “*into all very serious and serious marine casualties*”). Come già sottolineato, la decisione di derubricare i sinistri consideranti “non molto gravi” e gli incidenti nella terza parte del Codice appare forse dettata dalla necessità pratica di snellire le procedure, o di assicurare almeno la conduzione delle inchieste sugli eventi ritenuti più gravi. Ciò non sembra tuttavia particolarmente confortante, visto che questa scelta potrebbe essere valutata come il segno di una forte disparità (anche sotto il profilo qualitativo) nel campo della conduzione delle inchieste tra gli Stati.

Ancora, con riguardo ai capitoli 22, 23, 24, non si comprende perché disposizioni su temi tanto delicati quali la raccolta delle prove, la riservatezza delle informazioni e la tutela dei testimoni e delle parti coinvolte siano state relegate tra le procedure semplicemente raccomandate. Ci si chiede inoltre – con specifico riferimento alle modalità di escussione dei testi e dei marittimi – se la scelta di includere le prescrizioni che riguardano i marinai³⁷⁴ nella parte obbligatoria e quelle che riguardano i testimoni e le

³⁷³ Cfr. MSC.255(84), 17.

³⁷⁴ Cfr. MSC.255(84), 12.

altre persone coinvolte³⁷⁵ nella parte “raccomandata” non si traduca in una effettiva ed irragionevole disparità di trattamento. La necessità di offrire una tutela maggiore ai marittimi, usualmente e non a torto considerati una categoria particolarmente “debole”, non deve infatti andare a discapito degli altri soggetti coinvolti nel sinistro.

Nel complesso, dovendo effettuare una riassuntiva comparazione tra le tre versioni del codice, il disegno che emerge, pur permanendo le annotate criticità, sembra coerente con l’evoluzione storica e, parallelamente, tecnologica, che si è venuta realizzando nel campo della navigazione marittima (oltre che, più latamente, in tutti i settori del trasporto).

Il primo Codice limitandosi a racchiudere un nucleo essenziale di norme, ha posto le basi per la realizzazione di uno strumento in grado di raccogliere più informazioni possibili intorno ad una serie di eventi da sempre circondati da un’aura di ineluttabilità che solo un approccio razionale, sia sotto il profilo normativo, che metodologico, poteva tentare di ridimensionare e codificare.

Con la seconda versione del codice, focalizzata come si è visto, sull’analisi dello *human element* è stato compiuto un passo avanti fondamentale rispetto ad una concezione superata dell’errore umano, troppo a lungo considerato il contenitore in cui far convergere tutte le mancanze che non era possibile ascrivere ad eventi le cui cause fossero chiaramente individuabili.

Con la terza, pur perfettibile, versione del Codice sembra – con qualche compromesso di cui solo in futuro si potrà valutare la portata – essersi invece raggiunto un ragionevole compromesso tra le esigenze di tutti i

³⁷⁵ Cfr. MSC.255(84), 24.

“soggetti” interessati all’implementazione della *safety* nel settore della navigazione marittima. A condizione che permangano e si intensifichino l’impegno e la buona volontà di coloro (Stati, Organizzazioni, operatori del settore) che sono chiamati ad applicarne le norme e, se possibile a dare il loro contributo per migliorarle.

3 – Lo svolgimento dell'inchiesta nell'ordinamento comunitario.

1. Il quadro normativo di riferimento della direttiva 2009/18/CE: i meccanismi di adeguamento ed i rapporti con la legislazione comunitaria ed internazionale; 2. La *ratio* e gli obiettivi della direttiva 2009/18/CE; 3. Breve analisi comparatistica in ordine all'impatto della nuova direttiva 2009/18/CE sugli ordinamenti interni: a) le inchieste sui sinistri marittimi nell'ordinamento francese; b) Le inchieste sui sinistri marittimi nel Regno Unito; c) il regime italiano delle inchieste sui sinistri marittimi: discrasie e criticità rispetto alla nuova normativa comunitaria; 4. Il campo di applicazione ed il quadro definitorio; 5. Il regime delle inchieste e gli organi inquirenti: caratteri, funzioni, poteri e doveri; 6. La collaborazione tra gli Stati nella conduzione dell'inchiesta; 7. La conduzione dell'inchiesta; 8. Alcuni aspetti problematici connessi con l'esecuzione dell'inchiesta: la tutela della riservatezza e la protezione delle prove. Il trattamento dei marittimi; 9. L'attività successiva alla conclusione dell'inchiesta; 10. Gli organismi ausiliari.

1. Il quadro normativo di riferimento della direttiva 2009/18/CE: i meccanismi di adeguamento ed i rapporti con la legislazione comunitaria ed internazionale.

Nel settore della navigazione marittima, le istituzioni comunitarie da anni sono impegnate nell'elaborazione di normative incentrate, in particolare, sulla *safety*. L'impulso dell'azione comunitaria ha avuto origine, com'è noto, da

gravi sinistri ed incidenti – ed in particolare, quelli relativi alle navi *Erika* e *Prestige* – che hanno coinvolto navi adibite al trasporto di sostanze pericolose e che hanno causato pesanti ripercussioni di carattere ambientale sulle coste e sulle acque di alcuni Stati membri.³⁷⁶ Hanno inoltre suscitato un forte impatto emotivo anche altri sinistri gravi occorsi a navi passeggeri, quali ad esempio, quello relativo all'affondamento del traghetto *Estonia*, avvenuto nel 1994.³⁷⁷

³⁷⁶ I casi riportati si riferiscono alla m/c *Erika*, di bandiera maltese, affondata sulle coste di Bretagna il 12 dicembre 1999 e all'affondamento della nave *Prestige*, battente bandiera delle Bahamas, il 13 novembre 2002. Quest'ultima era una petroliera monoscafo che affondò, con un carico di 77.000 tonnellate di petrolio, il 19 novembre 2002 al largo della costa occidentale della Galizia, provocando estesi danni ambientali.

³⁷⁷ Il 27 settembre 1994 la m/t *Estonia* salpò da Tallinn diretta a Stoccolma. A bordo si trovavano 989 persone, di cui 803 passeggeri e 186 membri dell'equipaggio. Lo stato del mare lungo la costa estone era buono, ma peggiorò mano a mano che la nave si allontanava dalle acque protette. Con l'approssimarsi della notte le condizioni meteo marine divennero serie, tuttavia non furono considerate pericolose per un traghetto come l'*Estonia*. La nave affondò rapidamente nella notte. Delle 989 persone che erano a bordo solo 137 sopravvissero (94 passeggeri e 43 membri dell'equipaggio). Durante le operazioni di soccorso furono recuperati solo 95 corpi, su un totale di 757 perduti in mare. Nel 1991 la nave era stata trasferita a Vasa e ribattezzata *Wasa King*. Fu poi venduta nell'ottobre del 1992 a una *joint venture* estone-svedese. Il traghetto, ribattezzato *Estonia* iniziò a trasportare passeggeri sulla rotta Tallinn-Stoccolma nel 1993. La nave era stata certificata dal Bureau Veritas in quello stesso anno e, all'inizio del 1994 fu dotata di pinne stabilizzatrici. In seguito al disastro, i primi ministri estone, svedese e finlandese si accordarono per l'istituzione di una *Joint Accident Investigation Commission* (JAIC). Tale commissione, composta da un presidente, di

In realtà, i primi approcci verso l'elaborazione di una legislazione *ad hoc*, hanno iniziato a concretizzarsi già a partire dagli anni '70, dopo l'affondamento della petroliera *Amoco Cadiz*.³⁷⁸ Successivamente ai casi *Erika* e *Prestige*, in seno alla Commissione cominciarono ad essere elaborate proposte legislative contenenti misure più rigorose in tema di prevenzione degli incidenti marittimi e dei correlati danni ambientali.³⁷⁹ Nacquero così i c.d. tre "pacchetti" comunitari sulla sicurezza marittima.

nazionalità estone, e da tre membri per ciascuno Stato, si incontrò per la prima volta nel settembre del 1994 e stabilì che l'atto conclusivo dei lavori dovesse essere unico, sebbene comunque i membri della commissione fossero già considerati indipendenti dai rispettivi Governi di appartenenza. Per informazioni di carattere generale, v. www.multi.fi/~stigb/Estonia/.

³⁷⁸ DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 443.

³⁷⁹ Dopo il caso *Prestige*, ad esempio, con il documento COM (2002) 780 del 20 dicembre 2002, la Commissione propose modifiche al Regolamento (CE) n. 417/2002 miranti all'adozione di una normativa che prevedesse l'effettuazione del trasporto dei prodotti petroliferi pesanti da navi cisterna con doppio scafo. Con il citato documento, ci si prefiggeva la revisione del programma di eliminazione progressiva (c.d. *phasing out*) delle navi cisterna monoscafo in modo da limitarne l'esercizio nel tempo. Furono proposte anche misure atte a favorire un'applicazione più ampia del regime di visita speciale (*Condition Assessment Scheme*), che aveva lo scopo di verificare l'integrità strutturale delle navi cisterna a scafo singolo aventi un'età superiore a 15 anni. Cfr. eur-lex.europa.eu, COM(2002) 780 *final*, 2002/0310 (COD). Sulla stessa linea si colloca il recepimento, di altra normativa UE in materia di sicurezza marittima, che è stata introdotta nel nostro ordinamento, mediante alcuni decreti legislativi, quali, ad es. il D.lg 2 febbraio 2001, n. 28 (In G.U. n. 50 del 1/3/2001) emanato

Il primo³⁸⁰ e il secondo³⁸¹ pacchetto contengono diverse misure, alcune delle quali hanno trovato applicazione sotto la forma di direttive o regolamenti,³⁸² mentre altre sono

in attuazione della direttiva 1999/35/CE, 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, oltre che alla disciplina delle procedure di indagine sui sinistri marittimi) ed il d.lgs. n. 196 del 19 agosto 2005, attuativo delle direttive 2002/59/CE, in G.U. del 23/09/2005).

³⁸⁰ Cfr. <http://europa.eu>, MEMO-01-387.

³⁸¹ Cfr. <http://europa.eu>, COM (2000)802.

³⁸² Si possono citare, a titolo di esempio, la direttiva 2001/105/CE del 19 dicembre 2001 (attuata con Decreto Legislativo 11 agosto 2003, n. 275), che modifica la direttiva 94/57/CE del Consiglio e concerne le disposizioni e le norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi nonché le pertinenti attività delle amministrazioni marittime; la direttiva 2001/106/CE del 19 dicembre 2001, che modifica la direttiva 95/21/CE del Consiglio e riguarda 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 (c.d. controllo dello Stato di approdo); il Reg. 417/2002 CE del 18 febbraio 2002, sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo. Il regolamento in questione ha abrogato il regolamento (CE) n. 2978/94 del Consiglio ed è stato a sua volta modificato dal Reg. Regolamento (CE) n. 2099/2002, dal Regolamento (CE) n. 1726/2003 e dal Regolamento (CE) n. 2172/2004; la direttiva 2002/59/CE del 27 giugno 2002, relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione, abrogante la direttiva 93/75/CEE sull'istituzione di un sistema di monitoraggio del traffico navale ed attuata col D.lgs 19 agosto 2005, n. 196; il Reg. 1406/2002/CE) del 27 giugno 2002, istitutivo dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima e successivamente modificato dal Reg. (CE) n. 1644/2003, dal

state recepite all'interno di strumenti internazionali, in modo da colmare le difformità esistenti tra il sistema normativo comunitario, per sua natura più ristretto sotto il profilo territoriale ed applicativo, ed il diritto internazionale uniforme.³⁸³

In merito al c.d. terzo pacchetto Erika,³⁸⁴ di recente approvato dal Parlamento europeo ed entrato in vigore lo scorso 19 giugno 2009, le misure di cui è composto quest'ultimo corpo normativo mirano a completare e rafforzare la componente "sicurezza" di una politica

Reg.(CE) n. 724/2004 e dal Reg. (CE) n. 1891/2006. Cfr. eur-lex.europa.eu.

³⁸³ Si cita, a titolo di esempio, la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un fondo di risarcimento per l'inquinamento da idrocarburi nelle acque europee e all'adozione di misure di accompagnamento (COM(2000)802, C5-0701/2000, 2000/0326(COD)), i cui contenuti sono stati recepiti nel protocollo 2003 alla Convenzione FUND, adottato da una *diplomatic conference* a Londra presso la sede dell'IMO il 16 maggio 2003. Sul punto, v. anche ZUNARELLI-COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, Padova, 2009 p. 19.

³⁸⁴ Il Pacchetto Erika III si compone di otto testi normativi. Si tratta, in particolare, della dir. 2009/18/CE, in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo; della direttiva 2009/15/CE ed il reg. (CE)n.391/2009 sulle norme standard per le ispezioni delle navi e le visite; della dir. 2009/16/CE sul controllo dello Stato di approdo; della dir. 2009/17/CE sul monitoraggio del traffico navale; della dir. 2009/20/CE sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi; della dir. 2009/21/CE, sugli obblighi dello Stato di bandiera; e del reg. (CE)n.392/2009 sulla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare, in caso di incidenti. Cfr. inoltre, <http://europa.eu>, comunicazione della Commissione, COM(2005) 585 definitivo. Sul punto, v. anche RINGBOM H., *The EU Maritime safety policy and International Law*, Leiden, 2008, pp. 49-51.

marittima europea integrata ed hanno l'obiettivo di realizzare un giusto equilibrio fra le varie dimensioni³⁸⁵ delle attività marine ed oceaniche, in modo da preservare le risorse, migliorare la competitività, ed infine garantire a lungo termine la crescita e l'occupazione nel settore marittimo.

Tra le disposizioni contenute nel citato terzo pacchetto era inclusa una proposta di direttiva in materia di inchieste sui sinistri marittimi che, il 23 aprile 2009, ha dato origine alla direttiva 2009/18/CE³⁸⁶ del Parlamento Europeo e del Consiglio: la direttiva in questione, oggetto di analisi nel presente capitolo, fissa i principi fondamentali per le inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo (e, nel fare ciò, modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio).

L'azione comunitaria ha infine mostrato un ruolo propulsivo anche con riguardo all'adozione e alla ratifica degli strumenti del diritto internazionale.³⁸⁷

La stessa direttiva 2009/18/CE infatti recepisce molta parte dei contenuti del "primo" codice IMO-IMO Res. A.849(20), oltre che circolari MSC – ad esempio, la circolare MSC-MEPC.3/Circ.3 dell'8 dicembre 2008,

³⁸⁵ Le "dimensioni" citate dal documento sono quella economica, sociale, ambientale, la sicurezza, la protezione e lo sviluppo. V. <http://europa.eu>, COM(2005), 585 definitivo.

³⁸⁶ In: *Gazzetta ufficiale*, n. L 131 del 28/05/2009 pag. 0114 – 0127. V. anche: eur-lex.europa.eu.

³⁸⁷ Sul punto, v. RINGBOM H., *The EU Maritime safety policy and International Law*, Leiden, 2008. L'A. analizza i profili di diritto internazionale e della legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima, soffermandosi, in particolare, sui rapporti esistenti tra le due normative, sugli effetti dell'incremento della regolamentazione comunitaria e sui relativi conflitti.

relativa alla definizione di “sinistro grave” – ed altri documenti, sempre di fonte IMO (quali, le linee guida sul giusto trattamento dei marittimi in caso di incidente marittimo).³⁸⁸

In merito all’adeguatezza – attuale e futura – dei contenuti della normativa comunitaria che ci si accinge ad esaminare rispetto alle evoluzioni normative del settore, sia di tipo comunitario che internazionale, vengono in evidenza, sia il considerando (29),³⁸⁹ sia, soprattutto, l’articolo 20 (“*competenze in materia di modifiche*”), primo paragrafo, della direttiva, il quale stabilisce che “*La Commissione può aggiornare, nel rispetto dell’ambito di applicazione della presente direttiva, le definizioni nonché i riferimenti agli atti comunitari e agli strumenti dell’IMO contenuti nella direttiva stessa, al fine di adeguarli ai nuovi provvedimenti della Comunità o dell’IMO che siano nel frattempo entrati in vigore*”. Si tratta di una questione di non secondaria importanza. In ogni caso, le disposizioni di

³⁸⁸ Cfr. Dir.2009/18/CE, art. 3. Vengono inoltre, recepiti i contenuti di altri importanti risoluzioni Imo, quali ad esempio, la Ris. A.996(25) del 29 novembre 2007, sulla competenza richiesta agli ispettori incaricati di svolgere l’inchiesta marittima.

³⁸⁹ Cfr. Dir.2009/18/CE, *considerando*(29): “*In particolare, la Commissione dovrebbe avere il potere di modificare la presente direttiva al fine di applicare le modifiche alle convenzioni internazionali, ai protocolli, ai codici e alle risoluzioni ad essa correlati, nonché di adottare o modificare la metodologia comune di indagine sui sinistri e gli incidenti marittimi. Tale misure di portata generale e intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, anche completandola con nuovi elementi non essenziali, devono essere adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all’articolo 5 bis della decisione 1999/468/CE*”. Come si vede, il considerando risulta molto più completo, nei contenuti, rispetto al successivo articolo 20.

carattere definitorio contenute nell'art. 3.1 della direttiva sono riferite al “*codice [...] adottato con risoluzione A.849(20) [...] nella versione aggiornata*”.

Nel secondo e terzo paragrafo si puntualizza peraltro che le predette misure di modifica (che possono estendersi anche agli allegati) sono adottate dal Comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento (COSS), istituito dal Reg. (CE) 2099/2002³⁹⁰ e possono riguardare soltanto “*gli elementi non essenziali della presente direttiva*”. L'ultimo paragrafo prevede invece che alcuni casi – e precisamente quelli cui si riferisce l'art. 5 del citato Reg. (CE) n. 2099/2002³⁹¹ – le modifiche al

³⁹⁰ Cfr. Dir.2009/18/CE, art. 19.

³⁹¹ Il Reg. (CE) n.2099/2002, del 5/11/2002, istitutivo del comitato COSS, reca modifiche ad alcuni regolamenti in materia di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi. L'art. 5 (“*procedura di controllo e conformità*”) fissa alcune regole per valutare la conformità degli atti normativi che si intendono sottoporre a modifica e statuisce che: “1. [...]per ridurre i rischi di conflitto tra la legislazione marittima comunitaria e gli strumenti internazionali, gli Stati membri e la Commissione cooperano, mediante riunioni di coordinamento [...] per definire, [...]una posizione o un'impostazione comune nell'ambito degli organi internazionali competenti. 2. Una procedura di controllo di conformità è instaurata al fine di escludere dall'ambito di applicazione della legislazione marittima comunitaria qualsiasi modifica di uno strumento internazionale solo qualora, in base a una valutazione della Commissione, vi sia il rischio evidente che la modifica internazionale, nell'ambito dei regolamenti e delle direttive di cui all'articolo 2, punto 2, riduca il livello di sicurezza marittima, di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi o di protezione delle condizioni di vita e di lavoro a bordo previsto dalla legislazione marittima comunitaria o sia incompatibile con quest'ultima. La procedura di controllo di conformità può essere utilizzata per apportare modifiche alla legislazione marittima comunitaria soltanto nei settori nei quali è espressamente prevista

codice IMO possono essere escluse dal campo di applicazione della direttiva. L'intento di quest'ultima disposizione è quello di evitare i conflitti tra la legislazione marittima comunitaria e quella internazionale ed impedire che le modifiche degli strumenti internazionali introdotte nella legislazione comunitaria possano ridurre i livelli della *safety*, della prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi o della protezione delle condizioni di vita e di lavoro a bordo già fissati nella, più stringente, legislazione comunitaria.

Esiste inoltre la possibilità, per i casi cui la normativa contenuta nella direttiva 18/2009 non è applicabile (il riferimento è effettuato, ad esempio, alle categorie indicate nel secondo paragrafo dell'art. 2, di cui si tratterà con

la procedura di regolamentazione ed esclusivamente nell'ambito dell'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. 3. Nelle circostanze citate al paragrafo 2, la procedura di controllo di conformità è avviata dalla Commissione, che può se del caso agire su richiesta di uno Stato membro. La Commissione presenta al comitato COSS, senza indugio, dopo l'adozione di una modifica di uno strumento internazionale, un progetto di misure aventi per oggetto l'esclusione della modifica in questione dal testo comunitario interessato. La procedura di controllo di conformità, comprese, se applicabili, le procedure di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468/CE, è ultimata almeno un mese prima della scadenza del periodo fissato a livello internazionale per la tacita accettazione della modifica in questione ovvero della data prevista per l'entrata in vigore della stessa. 4. Qualora sussista un rischio come indicato al paragrafo 2, primo comma, gli Stati membri si astengono, per tutta la durata della procedura di controllo di conformità, da qualsiasi iniziativa intesa ad integrare la modifica nella legislazione nazionale o ad applicare la modifica dello strumento internazionale in questione.”. Fonte: eur-lex.europa.eu/

riguardo al campo di applicazione³⁹²), che i singoli Stati possano procedere all'adozione di “misure complementari”, così come stabilito dall'art. 21, dove è prescritto che *“non osta a che uno Stato membro adotti misure complementari sulla sicurezza marittima da essa non previste, sempre che tali misure non violino le disposizioni della presente direttiva e non pregiudichino in alcun modo il conseguimento del suo obiettivo, né compromettano il raggiungimento dello stesso”*. Quest'ultima norma sembra lasciare spazio per l'elaborazione e l'introduzione, su scala nazionale non solo di procedure tecniche di *safety*, ma anche di una regolamentazione più severa che, ad esempio, imponga l'applicazione della disciplina comunitaria anche alle categorie di navi escluse dal campo di applicazione della direttiva.

Con riguardo al termine previsto per il recepimento della normativa, in base all'art 25.1, *“Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 17 giugno 2011 [...]”*.

³⁹² A norma dell'art. 2.2 Dir.2009/18/CE, *“La presente direttiva non si applica ai sinistri e agli incidenti marittimi che interessano soltanto: a) 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; b) 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; c) navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne; d) navi da pesca di lunghezza inferiore < 15 metri; e) unità fisse di perforazione”*.

Trattandosi, com'è noto, di una direttiva, gli Stati membri hanno il compito di emanare le rispettive norme di attuazione.

Al momento in cui si scrive, per quanto concerne lo Stato italiano, il provvedimento legislativo in oggetto, risulta ancora in fase di elaborazione.

2. La *ratio* e gli obiettivi della direttiva 2009/18/CE.

Come dimostra l'attenzione manifestata in occasione di gravi sinistri avvenuti nelle acque europee, per quel che concerne il settore marittimo, le istituzioni comunitarie da anni sono impegnate nell'elaborazione di normative incentrate soprattutto sulla *sicurezza*, nella sua duplice accezione di tutela a persone, beni e mezzi da ogni evento (colposo) che ne possa compromettere l'integrità e di protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento.³⁹³ Non stupisce pertanto che proprio l'implementazione della *safety* costituisca la *ratio* e lo scopo principale della nuova normativa comunitaria.

La direttiva 18 contiene tuttavia numerosi altri spunti che saranno oggetto di approfondita trattazione nei paragrafi successivi e che lasciano intendere come il legislatore abbia inteso affrontare la problematica dei sinistri e degli incidenti anche sotto altri profili non meno importanti della *safety*, ma con essa più o meno direttamente connessi e destinati ad assumere nel prossimo futuro un maggiore rilievo. Ci si riferisce, ad esempio alla tematica relativa ai requisiti ed alla professionalità degli organismi e degli

³⁹³ Per una breve disamina sull'argomento, PELLEGRINO F., *I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 781ss.

ispettori incaricati di svolgere le inchieste, al trattamento dei marittimi,³⁹⁴ alla tutela della *privacy* (e connessi profili di tipo processuale) e alla necessità di cooperazione.

In merito alla tematica principale della *safety*, data l'abbondanza di riferimenti contenuti nella normativa in esame, è evidente che essa ricopre un ruolo assolutamente prioritario: i primi due considerandi pongono da subito l'accento sull'obiettivo principale della direttiva: “*Occorre mantenere un elevato livello di sicurezza generale nel settore del trasporto marittimo in Europa ed occorre effettuare tutti gli sforzi possibili per ridurre il numero dei sinistri e incidenti marittimi*”. Nel successivo (2) considerando viene inoltre rimarcato che: “*L'efficiente organizzazione di inchieste tecniche sui sinistri marittimi migliora la sicurezza marittima, in quanto concorre a prevenire il ripetersi di tali sinistri che hanno come conseguenze la perdita di vite umane, di navi e*

³⁹⁴ Numerosi studi, anche di fonte IMO, hanno infatti evidenziato che il livello della *safety* è strettamente collegata con le modalità e le condizioni di prestazione del lavoro da parte del personale imbarcato. La maggior parte dei sinistri marittimi viene infatti imputato alla mancanza di professionalità. La c.d. “economicità” del lavoro marittimo assume quindi una notevole importanza in questo settore. Aumentare la sicurezza della navigazione quindi significa anche aumentare sia il livello di professionalità e di addestramento, sia il benessere dei marittimi anche con riferimento ad una serie di parametri che vanno oltre al semplice trattamento economico o alle sistemazioni logistiche. Sul punto, v. DI FIORE, *La professionalità dei marittimi e le condizioni di lavoro a bordo delle navi*, in *Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità* (a cura di Stefania Bevilacqua), Palermo, 2005, p. 31ss; PISCHEDDA, *L'elemento umano come fattore determinante della sicurezza della navigazione*, in *Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità* (a cura di Stefania Bevilacqua), Palermo, 2005, p. 97ss.

l'inquinamento dell'ambiente marino". Le preoccupazioni che emergono in via prioritaria sono infatti legate alla riduzione del numero dei sinistri e degli incidenti marittimi e la finalità di *prevenzione*. Il considerando (24) affronta invece la tematica da una prospettiva leggermente diversa, connessa con la necessità di elaborare una metodologia comune di indagine e di ricostruzione scientifica sulla base degli *"insegnamenti tratti dalle inchieste sugli incidenti"*.³⁹⁵ Il successivo (25), si mantiene sulla stessa linea prescrivendo che *"Gli Stati membri e la Comunità dovrebbero tenere debitamente in considerazione le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate in esito ad inchieste di sicurezza"*. In questo caso viene aggiunto un nuovo tassello, quello delle raccomandazioni, intese come strumenti utili ai predetti fini preventivi. Nel considerando (26) si ribadisce che *"[...] l'obiettivo delle inchieste tecniche di sicurezza è la prevenzione dei sinistri e incidenti marittimi"*. In questo caso, tuttavia, il tema della *safety* si connette con quello, afferente alla sfera processuale (e "metaprocessuale"), della necessità di assicurare che le conclusioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza non determinino *"in alcun caso"* la responsabilità o l'attribuzione di colpe.³⁹⁶ Quest'ultima enunciazione sembra esprimere un velato invito a cogliere

³⁹⁵ Così, dir.2009/18/CE, considerando (24): *"In fase di elaborazione o modifica di una metodologia comune relativa alle inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi, occorre prendere in considerazione gli insegnamenti tratti dalle inchieste sugli incidenti"*.

³⁹⁶ Così, dir.2009/18/CE, considerando (26): *"Poiché l'obiettivo delle inchieste tecniche di sicurezza è la prevenzione di sinistri e incidenti marittimi, le conclusioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza non dovrebbero in alcun caso determinare la responsabilità o attribuire colpe"*.

il frutto dell'esperienza in materia di sinistri elaborata nel settore aeronautico dove da tempo vige il principio della rigorosa separazione tra l'inchiesta tecnica – finalizzata all'individuazione e all'accertamento delle cause del sinistro – e quella giudiziaria, incentrata invece sull'individuazione delle responsabilità.³⁹⁷

Il considerando (27), nel ricordare l'obiettivo del “miglioramento della sicurezza marittima”, effettua invece un richiamo al principio di sussidiarietà: *“Poiché l'obiettivo della presente direttiva, ossia il miglioramento della sicurezza marittima nella Comunità e quindi la riduzione del rischio di futuri sinistri marittimi, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'intervento, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo”*.

Scopo della direttiva sarebbe quindi quello di apportare dei miglioramenti nei livelli qualitativi minimi della *safety*. Ciò non è tuttavia di impedimento alle normative più avanzate e rigorose in materia che alcuni Stati comunitari abbiano adottato.

³⁹⁷ Sul punto, v. CAMARDA, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, in *Studi in memoria di Maria Luisa Corbino*, Milano, 1999, pp. 105-135; FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004; FOJALDELLI, *Le inchieste aeronautiche*, in *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, p. 531. In Italia, in base all'art. 826ss c.nav, spetta all'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV) la conduzione delle inchieste tecniche sugli incidenti e gli inconvenienti aeronautici.

La finalità *safety focused* e di prevenzione è tuttavia espressa al meglio nell'art. 1, che circoscrive l'oggetto della normativa: “1. La presente direttiva è intesa a migliorare la sicurezza marittima e a prevenire l'inquinamento causato dalle navi, riducendo in tal modo il rischio di futuri sinistri marittimi: a) agevolando l'esecuzione efficiente delle inchieste di sicurezza e l'analisi corretta dei sinistri e degli incidenti marittimi al fine di determinarne le cause; e b) prevedendo la presentazione di rapporti precisi e tempestivi sulle inchieste di sicurezza e di proposte d'interventi correttivi. 2. Le inchieste svolte ai sensi della presente direttiva non riguardano la determinazione della responsabilità né l'attribuzione di colpe. Tuttavia, gli Stati membri provvedono affinché l'organo o ente inquirente ("l'organo inquirente") non ometta di riferire integralmente le cause del sinistro o dell'incidente marittimo per il fatto che dai risultati si possono desumere colpe o responsabilità.”. Come si desume dal contenuto delle lett. a) e b), la norma, molto efficacemente, indica i mezzi più adatti mediante i quali perseguire l'obiettivo indicato nel primo paragrafo. Il secondo paragrafo torna invece a dedicarsi alla tematica dell'inattitudine delle inchieste all'attribuzione di colpe o responsabilità: benché questa problematica appaia *prima facie* più affine alle predette questioni di tipo processuale e “paraprocessuale”, in realtà è assai frequente che, nel corso di un'inchiesta – a causa della presenza degli appartenenti del corpo delle capitanerie, che sono al contempo anche ufficiali di p.g. – i marittimi non si sentano incoraggiati ad ammettere di aver commesso un errore e che, allo scopo di evitare per sé o per altri le conseguenze giudiziarie anche di carattere penale, preferiscano attribuire il sinistro

ad inefficienze, difficilmente verificabili, degli apparecchi di bordo.³⁹⁸ La norma, infine, non trascura di sottolineare l'importanza della completezza nella redazione dei *reports*, che – per poter essere davvero utili – devono indicare comunque gli eventuali elementi riconducibili a colpa o a responsabilità che siano stati cause o concause del sinistro.

Ulteriori richiami alla *safety*, sono infine contenuti nell'art. 8.3, relativo agli organi inquirenti³⁹⁹; nell'art. 15, che si occupa delle raccomandazioni in materia di sicurezza e non trascura di rammentare l'importanza che le raccomandazioni – per le ragioni già illustrate – non contengano elementi atti ad indurre che si stiano attribuendo responsabilità o colpe in relazione ad uno specifico sinistro⁴⁰⁰; nell'art. 16, che concerne il c.d.

³⁹⁸ Sul punto, PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, Cit., p.99;

³⁹⁹ L'art. 8.3 della dir.2009/18/CE dispone infatti che: “*Gli incarichi affidati all'organo inquirente possono essere estesi alla raccolta e all'analisi di dati relativi alla sicurezza marittima, in particolare per scopi preventivi, purché tali attività non ne compromettano l'indipendenza o implicino la partecipazione ad attività di regolamentazione, amministrazione o normazione*”.

⁴⁰⁰ Dir.2009/18/CE, art. 15(<*Raccomandazioni in materia di sicurezza*>): “1. *Gli Stati membri provvedono affinché le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dagli organi inquirenti siano debitamente prese in considerazione dai destinatari e, all'occorrenza, ricevano un adeguato seguito nel rispetto del diritto comunitario e internazionale. 2. Ove opportuno, l'organo inquirente o la Commissione formulano raccomandazioni in materia di sicurezza basandosi su un'analisi astratta dei dati e sui risultati complessivi delle inchieste di sicurezza realizzate.3. Le raccomandazioni in materia di sicurezza in alcun caso determinano la responsabilità né attribuiscono colpe per il sinistro.*”.

“sistema di allarme preventivo”, cui ricorrere “*qualora [...] debbano essere adottate misure urgenti a livello comunitario al fine di prevenire il rischio di ulteriori sinistri*”⁴⁰¹; nell’art. 17, sulla “banca dati europea per i sinistri marittimi” ed, infine, negli articoli 19 e 21, dedicati rispettivamente al Comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell’inquinamento (COSS) e alle “misure complementari” adottabili dai singoli Stati membri.

Come si vede, il tema “principale” della *safety* non è mai fine a sé stesso, ma risulta strettamente collegato anche con le altre tematiche, sopra accennate (e di cui si tratterà *infra*), riguardanti la professionalità e l’indipendenza degli organismi e del personale chiamato ad effettuare le inchieste ed, infine, la tematica della cooperazione tra Stati e tra Enti.

La cooperazione, in particolare, appare indispensabile, soprattutto in relazione ai sinistri che abbiano coinvolto navi (o passeggeri) di più Stati o che abbiano arrecato inquinamento nelle acque o sulle coste di un altro Stato, diverso dallo Stato di bandiera della nave. In tal caso, la direttiva insiste in modo particolare sulla necessità di evitare, salvo casi eccezionali, che per ogni sinistro od incidente siano effettuate inchieste parallele⁴⁰².

In particolare, il considerando (17)⁴⁰³, pone l’accento, sia sulla necessità di incoraggiare l’intervento di tutti gli Stati,

⁴⁰¹ Così, dir.2009/18/CE, art. 16.

⁴⁰² Così, dir.2009/18/CE, considerando (17) e art. 7.1.

⁴⁰³ Così, dir.2009/18/CE, considerando (17): “In linea di principio, ogni sinistro o incidente marittimo dovrebbe essere oggetto di una sola inchiesta condotta da uno Stato membro o uno Stato che dirige l’inchiesta con la partecipazione di ogni altro Stato titolare di interessi rilevanti. In casi eccezionali e debitamente giustificati che coinvolgano due o più Stati membri in relazione alla bandiera dell’imbarcazione interessata, della localizzazione del sinistro o

sia sulla necessità di assicurare la massima trasparenza dell'inchiesta, attraverso la garanzia di non creare fenomeni conflitti o sovrapposizione di giudizi.

Nel ribadire la necessità di collaborazione tra “*tutti gli Stati membri aventi un fondato interesse di partecipare o di cooperare alle inchieste*”, il legislatore comunitario, sembra inoltre porre l'accento sulla necessità di realizzare una vera e propria compartecipazione tra Stati in grado di spingersi oltre i meri criteri della nazionalità e della bandiera.⁴⁰⁴

Infine, sono ugualmente connessi con il *safety focusing*, il tema, complesso e delicato del trattamento dei marittimi (non solo con riferimento al momento dell'effettuazione dell'inchiesta), la tutela della *privacy* delle persone chiamate in varia veste ad intervenire nei procedimenti ed infine, i problemi di carattere processuale (che concernono sia il trattamento e la protezione dei testi, sia la necessità di predisporre le opportune cautele al fine di evitare indebite interferenze ed assicurare l'assoluta indipendenza dei due procedimenti).

In definitiva, le citate questioni, apparentemente disgiunte dal tema principale, ne rappresentano in realtà delle variabili visto che assicurano e condizionano, a seconda di

della nazionalità delle vittime, potrebbero essere condotte inchieste parallele.”.

⁴⁰⁴ Il concetto di “fondato interesse”, introdotto nella normativa in discorso, pur mostrando una certa assonanza con la definizione di “*substantially interested State*” (o anche di “*interested party*”) contenuta nel codice IMO (cfr. Res. MSC.255(84), capp. 2.20 e 2.7) sembra infatti andare oltre al mero principio della bandiera e della territorialità tanto da avvicinarsi al concetto, proprio del diritto processuale, dell'intervento volontario. L'articolo 12 della direttiva 18 sembra riferirsi a paesi terzi, non comunitari.

come sono risolte ed affrontate le questioni ad esse connesse, l'esito stesso dell'obiettivo della *safety*.

3. Breve analisi comparatistica in ordine all'impatto della nuova direttiva 2009/18/CE sugli ordinamenti interni.

In attesa che lo Stato italiano si adegui alla normativa comunitaria, è possibile individuare e tracciare alcune brevi linee comparatistiche e prospettiche relativamente all'impatto che, sotto alcuni aspetti, la nuova direttiva produrrà all'interno degli ordinamenti interni ed, in particolare in quello italiano, dove la disciplina attuale delle inchieste sui sinistri non sembra corrispondere pienamente con quanto stabilito a livello comunitario.

Per quel che concerne il regime delle inchieste e la natura dell'organo chiamato a condurle, la direttiva 18, nell'intento evidente di realizzare un sistema del tutto analogo a quello vigente nel settore aeronautico⁴⁰⁵, richiede infatti – come si vedrà – che le indagini siano

⁴⁰⁵ Nel settore aeronautico, come già ricordato, in base all'art. 826ss c.nav, spetta all'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV) la conduzione delle inchieste tecniche sugli incidenti e gli inconvenienti aeronautici. L'ANSV ha personalità giuridica pubblica ed autonomia amministrativa, regolamentare, contabile, patrimoniale e finanziaria ed è sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sul punto, cfr. FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004. L'A., in particolare, si sofferma su un'analisi approfondita volta a verificare, al di là del "nomen <Agenzia>", la sua consistenza organizzatoria e funzionale, nonché il suo grado di effettiva autonomia, sia sul piano amministrativo, ce su quello regolamentare, patrimoniale, finanziario e contabile: v. pp. 209ss.

svolte da un “organo o ente indipendente dotato dei necessari poteri al fine di evitare qualsiasi conflitto di interesse”.⁴⁰⁶

Alcuni ordinamenti sembrano, al contrario del nostro, già preparati (almeno sotto il profilo strutturale ed organizzativo) alle innovazioni più significative contenute nella Direttiva in oggetto.

a) Le inchieste sui sinistri marittimi nell’ordinamento francese.

La Francia, nel 1997 ha istituito il *Bureau d’enquêtes sur les évènements de mer* (BEAmer)⁴⁰⁷. L’attività dell’organismo in questione è indipendente rispetto alle funzioni che il Ministero svolge in materia di determinazione e controllo delle norme sulla sicurezza, sia con riguardo alla navigazione commerciale, sia per la pesca, sia per il diporto.

Sotto il profilo organizzativo, il *Bureau* è costituito da un nucleo centrale di investigatori “*permanents*” coadiuvati

⁴⁰⁶ Così, dir.2009/18/CE, considerando(13). L’art. 4 (“*Regime delle inchieste di sicurezza*”), par. 1, lett. a) richiede che le inchieste di sicurezza “*siano svolte in modo indipendente da indagini penali o da inchieste di altro tipo condotte parallelamente per determinare la responsabilità o attribuire colpe. [...]*”, mentre l’art. 8 (“*organi inquirenti*”), paragrafo 1 della stessa direttiva stabilisce che: “*Gli Stati membri assicurano che le inchieste di sicurezza siano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente e imparziale, dotato dei necessari poteri, da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti marittimi. Al fine di realizzare l’inchiesta di sicurezza in modo imparziale, l’organo inquirente è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli. [...]*”.

⁴⁰⁷ Cfr. www.beamer-france.org/.

da personale amministrativo con sede a Parigi; da una rete di delegati regionali e di corrispondenti locali; ed infine da un collegio di esperti nominati in via permanente od occasionale, ai quali rivolgersi a seconda della natura dei casi trattati.⁴⁰⁸

Quanto all'inquadramento giuridico, i compiti svolti dal BEAmer sono definiti dalle normative che, a vari livelli, si occupano di inchieste sui sinistri e quindi, rispettivamente, dal codice IMO, dalla pertinente normativa comunitaria e, per quel che concerne la legislazione francese, dalla L. 2002-3 del 3/1/2002 "*sur les enquêtes techniques après évènement de mer*" e concernente "*la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques*" (il titolo III di tale legge si occupa specificamente delle inchieste tecniche nel settore della navigazione marittima, aeronautica e del trasporto terrestre.)⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Cfr. www.beamer-france.org/.

⁴⁰⁹ L'art. 14, recita, in particolare, che "I.- A la suite d'un événement de mer, d'un accident ou d'un incident de transport terrestre, le ministre chargé des transports peut décider une enquête technique dont le seul objet est de prévenir de futurs événements, accidents ou incidents. Sans préjudice, le cas échéant, de l'enquête judiciaire, elle consiste à collecter et analyser les informations utiles afin de déterminer les circonstances et les causes certaines ou possibles de l'événement, de l'accident ou de l'incident et, s'il y a lieu, d'établir des recommandations de sécurité. II. - L'enquête technique sur les événements de mer peut porter sur les navires civils battant pavillon français où qu'ils se trouvent, ainsi que sur les navires civils battant un autre pavillon lorsque l'événement de mer s'est produit dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale française. Une enquête peut également être menée lorsque l'événement de mer, où qu'il se soit produit, a

coûté la vie ou infligé des blessures graves à des ressortissants français, ou causé ou menacé de causer un grave préjudice au territoire français, à l'environnement, aux installations ou ouvrages sur lesquels la France exerce sa juridiction. Ces enquêtes sont effectuées dans le respect des règles du droit maritime [...]III.

- L'enquête technique est faite par un organisme permanent spécialisé qui peut faire appel à des membres des corps d'inspection et de contrôle ou, le cas échéant, demander au ministre chargé des transports la constitution d'une commission d'enquête. Dans le cadre de l'enquête, l'organisme ou les personnes chargés de l'enquête agissent en toute indépendance et ne reçoivent ni ne sollicitent d'instructions d'aucune autorité ni d'aucun organisme dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec la mission qui leur est confiée. [...]". L'art. 15, a sua volta, prevede che *"Les enquêteurs techniques peuvent immédiatement accéder au lieu de l'événement de mer, de l'accident ou de l'incident de transport terrestre pour procéder sur place à toute constatation utile. En cas d'événement de mer ou d'accident de transport terrestre, le procureur de la République, ainsi que, s'il y a lieu, l'administrateur des affaires maritimes chargé de l'enquête prévue à l'article 86 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande, sont préalablement informés des modalités de leur intervention. Si nécessaire, les enquêteurs techniques prennent toute mesure de nature à assurer la préservation des indices."*

L'articolo 16, dispone invece che : *"Les enquêteurs techniques ont accès sans retard au contenu des dispositifs techniques enregistrant les paramètres utiles à la compréhension des causes et circonstances de l'événement de mer [...] et peuvent procéder à leur exploitation"*. La norma si sofferma poi sulle condizioni ulteriori di carattere procedimentale. Seguono previsioni in materia di conservazione delle prove (previa specificazione che *"Les objets ou les documents retenus par les enquêteurs techniques sont restitués dès lors que leur conservation n'apparaît plus nécessaire à la détermination des circonstances et des causes de l'événement de mer"*). Di particolare rilevanza l'art. 19, in base al quale *"Les enquêteurs techniques peuvent rencontrer toute personne concernée et obtenir, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel, communication de toute information ou de tout*

document concernant les circonstances, organismes et matériels en relation avec l'événement de mer, l'accident ou l'incident de transport terrestre et concernant notamment la construction, la certification, l'entretien, l'exploitation des matériels, la préparation du transport, la conduite et le contrôle du ou des véhicules impliqués. Dans les mêmes conditions, les enquêteurs techniques peuvent également demander communication de toute information ou de tout document à caractère personnel concernant la formation, la qualification, l'aptitude à la conduite, ou le contrôle des véhicules. Toutefois, celles de ces informations qui ont un caractère médical ne peuvent être communiquées qu'aux médecins rattachés à l'organisme permanent ou désignés pour assister ces enquêteurs, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat [...].”..Altrettanto interessante l'art. 22, che prevede l'obbligo per le persone incaricate dell'inchiesta di attenersi al segreto professionale. La divulgazione delle informazioni a carattere tecnico coperte dal segreto e le conclusioni provvisorie può essere effettuata su autorizzazione dell'organismo che conduce l'inchiesta qualora si ritenga prevalente l'obiettivo della prevenzione: “ I. - *Les personnes chargées de l'enquête et les experts auxquels ils font éventuellement appel sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal.* II. - *Par dérogation aux dispositions du I, le responsable de l'organisme permanent est habilité à transmettre des informations résultant de l'enquête technique, s'il estime qu'elles sont de nature à prévenir un événement de mer, un accident ou un incident de transport terrestre, aux autorités administratives chargées de la sécurité, aux dirigeants des entreprises de construction ou d'entretien des infrastructures, des matériels de transports ou de leurs équipements, aux personnes physiques et morales chargées de l'exploitation des infrastructures ou des matériels de transports, ou chargées de la formation des personnels. A cette même fin, le responsable de l'organisme permanent et, le cas échéant, les présidents des commissions d'enquête sont habilités, dans le cadre de leur mission, à rendre publiques des informations à caractère technique sur les constatations faites par les enquêteurs, le déroulement de l'enquête technique et, éventuellement, ses conclusions provisoires*”. Segue l'art. 23, che si sofferma sul

Oltre alla citata L. 2002-3 del 3/1/2002, la materia è regolata inoltre dal Décret 2004-85, del 26/1/2004 in materia di “*enquêtes techniques après évènement de mer, accident ou incident de transport terrestre*”.⁴¹⁰

In merito all’ambito di investigazione, le inchieste sono effettuate sulle navi mercantili che battono bandiera francese o sulle navi che, pur battendo altra bandiera, si trovano nelle acque interne o nel mare territoriale francese al momento del sinistro. Parimenti, sono oggetto di

potere di emettere raccomandazioni: “*En cours d’enquête, l’organisme permanent peut émettre des recommandations de sécurité s’il estime que leur mise en oeuvre immédiate est de nature à prévenir un évènement de mer [...]*”.

⁴¹⁰ L’articolo 1 del Décret 2004-85, dispone che: “*Les organismes permanents spécialisés chargés, en application de l’article 14 de la loi du 3 janvier 2002 susvisée, de procéder aux enquêtes techniques relatives aux événements de mer et aux accidents ou incidents de transport terrestre sont des services à compétence nationale ci-après dénommés <bureau d’enquêtes sur les événements de mer> (BEA mer) et <bureau d’enquêtes sur les accidents de transport terrestre> (BEA-TT)* ». Più specifico il capitolo 2 del Décret 2004-85 (artt.12-17), che contiene le “*Dispositions relatives au bureau d’enquêtes sur les événements de mer et aux enquêtes techniques sur les événements de mer* ». Di particolare rilevanza gli articoli 13 e 14, in cui, rispettivamente si legge che “*Le directeur du BEA mer est nommé par arrêté du ministre chargé de la mer, sur la proposition de l’inspecteur général des services des affaires maritimes, parmi les agents de l’Etat de catégories A ayant au moins vingt ans d’expérience professionnelle dans le domaine des activités et de la sécurité maritimes* » e che “*L’ouverture d’une enquête est décidée par le ministre chargé de la mer, à son initiative ou sur proposition du directeur du BEA mer. Le directeur propose au ministre chargé de la mer la réglementation relative à la préservation des éléments de l’enquête technique ainsi qu’à l’utilisation des enregistreurs de bord.* ». Cfr., www.beamer-france.org/; legifrance.gouv.fr.

inchiesta gli “*événements de mer*” che abbiano comportato la morte o il ferimento grave ai cittadini francesi all’estero o che abbiano cagionato o minacciato un grave pregiudizio al territorio francese, all’ambiente, alle installazioni o alle opere sulle quali la Francia esercita la sua giurisdizione.

Obiettivo delle inchieste tecniche è “*d’établir les circonstances et de rechercher les causes des événements de mer en vue d’en tirer les enseignements qu’ils comportent pour l’amélioration de la sécurité maritime*”, mentre è precluso il perseguimento di fini connessi all’attribuzione di responsabilità, che rimangono di competenza dell’inchiesta giudiziaria (“*Il n’est pas de déterminer et encore moins d’attribuer une quelconque responsabilité civile ou pénale ce qui est le rôle de l’enquête judiciaire*”).

Con riferimento ai margini di indipendenza e di operatività di cui, secondo la direttiva 18, devono godere l’organismo incaricato della conduzione dell’inchiesta tecnica e gli investigatori, il BEAmer ed il suo personale inquirente agiscono “*dans le cadre de ces enquêtes[...]en toute indépendance et ne reçoivent ou ne sollicitent d’instructions d’aucune autorité ni d’aucun organisme dont les intérêts pourraient être en conflit avec la mission qui leur est confiée*”.

Sembra quindi che, sotto questo profilo, non vi siano incompatibilità rispetto alle prescrizioni contenute negli artt. 4 e 8 della nuova normativa comunitaria.

Benché il compito principale del BEAmer sia quello di compiere le inchieste tecniche sugli “*événements de mer*”, la sua attività si estende anche alla raccolta, analisi e diffusione delle informazioni relative alle procedure e agli insegnamenti che si possono trarre dagli stessi sinistri.

Ulteriore, ma non meno importante, compito del BEAmer è quello di redigere pubblicazioni e studi destinati alla

divulgazione “*en matière de retour d’expérience et d’accidentologie*”⁴¹¹.

E’ infatti prevista la predisposizione di rapporti d’inchiesta distinti a seconda della tipologia e della gravità del sinistro. I rapporti contengono inoltre raccomandazioni finalizzate a migliorare la sicurezza della navigazione e prevenire il ripetersi di simili sinistri od incidenti. I soggetti destinatari delle raccomandazioni, peraltro, hanno l’obbligo di divulgarne i contenuti per i fini contemplati nelle stesse raccomandazioni.

b) Le inchieste sui sinistri marittimi nel Regno Unito.

Per quanto concerne il Regno Unito, le modifiche più radicali apportate al sistema sono state introdotte dopo il naufragio del m/t *Herald of Free Enterprise*⁴¹², in seguito al

⁴¹¹ Cfr., www.beamer-france.org/.

⁴¹² La *Herald of Free Enterprise* era un traghetto Ro-Ro, adibito al trasporto di auto e passeggeri sulla rotta Dover-Calais. L’affondamento avvenne durante la notte del 6 marzo 1987, poco dopo aver lasciato il porto di Zeebrugge. Perirono 193 persone, tra passeggeri ed equipaggio. Si tratta del più grave disastro marittimo che abbia coinvolto una nave inglese in tempo di pace. Per un’analisi più approfondita della dinamica del disastro v. CHENGI KUO, *Manging ship safety*, London, 1998, pp. 9-10.

Con riferimento ad altri gravi sinistri occorsi a navi traghetto nelle acque comunitarie, si ricordano l’affondamento del traghetto *Estonia*, avvenuto il 28 settembre 1994 sulla rotta per Stoccolma, in occasione del quale morirono 852 persone. In seguito agli incidenti occorsi ai traghetti RO-RO *Herald of Free Enterprise* e *Scandinavian Star* (quest’ultimo avvenuto il 7 aprile 1990 e nel quale, a causa degli incendi divampati a bordo, morirono 186 persone) è stato emanato il regolamento n. 3051 del 08/12/1995 sulla gestione della sicurezza dei traghetti passeggeri roll-on/roll-off, con cui è stata sancita l’obbligatorietà del codice internazionale di gestione della sicurezza delle navi e della prevenzione

quale furono sollevate numerose polemiche in ordine all'effettiva indipendenza dell'organo che allora si occupava della conduzione delle inchieste: il *Marine Directorate of the Department of Transport* ricopriva infatti il ruolo di *regulatory Authority* e, al contempo, si occupava di condurre le inchieste.⁴¹³

Fu così che, nel 1989 fu istituito il Marine Accident Investigation Branch (MAIB). Il MAIB è una branca separata ed indipendente del Department of Transport (DfT)⁴¹⁴ e non fa parte della Maritime Coastguard Agency (MCA)⁴¹⁵. La sua sede si trova a Southampton. E' organizzato in quattro *team* di investigatori composti da

dell'inquinamento (Codice ISM), adottato in sede IMO il, 4 novembre 1993, con la Res. A.741(18).

⁴¹³ "It was in effect investigating itself. This was thought to be unsatisfactory because it created a conflict of interests": così, MARSDEN, *Collisions at sea*, London, 1998, 21-04, p. 666. Le preoccupazioni dell'opinione pubblica non si limitarono alla constatazione che l'organo non sembrava indipendente e che si potesse profilare un conflitto di interessi, ma si spinsero a formulare giudizi critici anche sulla preferenza che le parti coinvolte nel sinistro accordavano per la tipologia dell'inchiesta formale, nell'intento di meglio favorire i propri interessi nel correlato procedimento, il quale solitamente richiedeva lunghi tempi di svolgimento e comportava un esborso considerevole di danaro pubblico. V. MARSDEN, *Collisions at sea*, London, 2003, 21-04, p. 748.

⁴¹⁴ V. MARSDEN, *Collisions at sea*, London, 1998, 21-03, p. 665: "The Marine Incident Investigation Branch of the Department of Transport was established in 1989 under a power conferred by statute (originally s.33, MSA1988, now s.267, MSA1995) as an independent unit within the Department of Transport".

⁴¹⁵ Cfr. Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations 2005, Reg. 2: "MCA" means the Maritime and Coastguard Agency, an executive agency of the Department for Transport;".

cinque membri ciascuno (quattro investigatori ed un “*principal inspector*”) professionalmente qualificati ed esperti di tecnica ed arte nautica, di ingegneria ed architettura navale e del settore della pesca. Al vertice dell’organismo vi è un “*Chief Inspector of Marine Incidents*”, che ha il compito di riferire direttamente al “*Secretary of State for Transport*”. L’organismo è inoltre supportato da personale amministrativo che si occupa non solo delle questioni finanziarie e contrattuali, ma anche della conservazione dei *records*, dell’analisi dei dati, delle pubblicazioni e supporta gli ispettori in tutte le fasi delle inchieste amministrative, delle “*preliminary examinations*” e delle investigazioni vere e proprie.⁴¹⁶

I poteri degli ispettori del MAIB, le modalità e l’obbligo di reportazione sono contenuti nel Merchant Shipping Act 1995 (MSA 1995), mentre le Merchant Shipping (Accident Reporting and Investigation) Regulations 2005 introducono anche elementi di dettaglio.⁴¹⁷

⁴¹⁶ Cfr. www.maib.gov.uk/.

⁴¹⁷ Le norme che disciplinano la materia, oltre al MSA 1995, sono estremamente dettagliate e sono costituite, in particolare, dal Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations, di cui esistono tre versioni: quella del 1994, n. 2013; quella del 1999, n. 2567 ed infine quella del 2005, n. 881, in vigore dal 18 aprile 2005. Queste regole costituiscono il fondamento dell’attività del MAIB. Cfr. www.legislation.gov.uk. Per una sintetica panoramica della giurisprudenza inglese ed anglosassone in materia di inchieste sui sinistri marittimi, cfr: Queen’s Bench Division (Admiralty Court), 17-24 aprile 1986, in *Lloyd’s Law Reports*, 1986, II, p. 265ss; Queen’s Bench Division (Divisional Court), 8 aprile 1976, in *Lloyd’s Law Reports*, 1976, II, p. 419ss; Admiralty Division, 15-19 luglio 1968, in *Lloyd’s Law Reports*, 1968, II, p. 204ss; Admiralty Division (Divisional Court), 23-27 novembre 1959, in *Lloyd’s Law Reports*, 1959, II, p. 607ss; Northern Ireland Ulster High Court, 29 settembre-13 ottobre 1953,

In linea generale, la normativa sulle inchieste marittime si applica alle navi mercantili, alle unità da pesca e (con alcune eccezioni) a quelle da diporto⁴¹⁸. Essa fornisce

in *Lloyd's List Law Report*, 1953, II, p. 619ss; Admiralty Court, 12 giugno 1920, in *Aspinall's Reports of the Maritime cases*, vol XV (1920-22), p. 158ss; Admiralty Court, 12 gennaio 1877, in *Aspinall's Reports of maritime cases*, vol III (new series 1875-1878), p. 323ss.

⁴¹⁸ Secondo le Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations 2005, Regola. 4 “(1) *These Regulations shall apply to accidents involving or occurring on board—(a) any United Kingdom ship, except that regulation 6 shall not apply in relation to: (i) a pleasure vessel, (ii) a recreational craft which is hired on a bareboat basis, or (iii) any other craft or boat, other than one carrying passengers, which is in commercial use in a harbour or on an inland waterway and is less than 8 metres overall in length*”. Tuttavia, si legge nel prosieguo, le Regole in questione verranno applicate anche ai succitati casi, qualora l’incidente comporti le ipotesi di “(aa) *explosion, (bb) fire, (cc) death, (dd) major injury, (ee) capsizing of a power-driven craft or boat, or (ff) pollution causing significant harm to the environment; [...]*”. Per “*pleasure vessel*” s’intende (Reg. 2) “(a) *any vessel which is—(i) wholly owned by an individual or individuals and used only for the sport or pleasure of the owner or the immediate family or friends of the owner, or (ii) owned by a body corporate and used only for the sport or pleasure of employees or officers of the body corporate, or their immediate family or friends, and is on a voyage or excursion which is one for which the owner is not paid for or in connection with operating the vessel or carrying any person, other than as a contribution to the direct expenses of the operation of the vessel incurred during the voyage or excursion, or (b) any vessel which is wholly owned by or on behalf of a members' club formed for the purpose of sport or pleasure which, at the time it is being used, is used only for the sport or pleasure of members of that club or their immediate family, and for the use of which any charges levied are paid into club funds and applied for the general use of the club; and no payments other than those mentioned above are made by or*

inoltre una definizione di “*accident*”, chiarisce gli obiettivi dell’investigazione e delinea i requisiti per l’attività di reportazione. Prevede inoltre disposizioni per la condotta degli investigatori, che comunque dispongono di un ampio potere discrezionale, necessario per affrontare la varietà di casi loro sottoposti.

Nello specifico, le tipologie di incidenti sui quali il MAIB investiga riguardano, in generale, i “*marine accidents*”⁴¹⁹ avvenuti sia a bordo delle navi britanniche (ovunque esse si trovino), sia a bordo delle navi non inglesi, qualora il fatto sia avvenuto nelle acque territoriali del Regno Unito, oppure, ancora, in casi specifici (ad esempio in caso di nave non battente bandiera britannica e che non si trovi

on behalf of the users of the vessel, other than by the owner, and in this definition, “immediate family” means, in relation to an individual, the husband, wife or civil partner of the individual, and a brother, sister, ancestor or lineal descendant of that individual or of that individual’s husband, wife or civil partner;”.

⁴¹⁹ Come si vede, nella normativa (e nella dottrina) inglese, vengono utilizzati sia il termine “*accident*” sia il termine “*incident*” per designare l’incidente e “*casualty*” per designare il sinistro. Così anche, MARSDEN, *Collisions at sea*, London, 2003, p. 748, dove per “*accident*” s’intende “*any contingency caused by an event on board a ship or involving a ship which has one of a number of specified consequences*”. L’ultima versione delle Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations, 2005, n. 881, contiene (Reg. 3 “*meaning of <accident>*”) un’elencazione estremamente dettagliata di “*accident*”, non contemplata nelle precedenti versioni. Il termine “*incident*”, invece è riferito agli “*hazardous incidents*” (definiti a loro volta nell’art. 2 del MSR2005 come “*any event, other than an accident, associated with the operation of a ship which involves circumstances indicating that an accident nearly occurred*”). Cfr. www.legislation.gov.uk.

nelle acque britanniche) determinati dal Segretario di Stato.⁴²⁰

Come accennato, oggetto principale di inchiesta sono gli “incidenti”, così come definiti nelle Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations, 2005, n. 881, che, innovando rispetto alle precedenti versioni, introducono una definizione molto dettagliata di

⁴²⁰ Cfr, Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations, 2005, n. 881, art. 4: “(1) *These Regulations shall apply to accidents involving or occurring on board—(a)any United Kingdom ship, except that regulation 6 shall not apply in relation to: (i)a pleasure vessel, (ii)a recreational craft which is hired on a bareboat basis, or (iii)any other craft or boat, other than one carrying passengers, which is in commercial use in a harbour or on an inland waterway and is less than 8 metres overall in length [...]; (b)any other ship within the United Kingdom or United Kingdom waters, save that regulations 6 and 9(1) to (3) shall only apply in relation to such a ship if—(i)the ship is within the jurisdiction of a harbour master or Queen’s harbour master appointed, or required to be appointed, under any enactment;(ii)the ship is employed in carrying passengers to or from a port in the United Kingdom or a place mentioned in subparagraph (i); or (iii)an inspector, or other person acting on behalf of the Chief Inspector, requires that any of the evidence mentioned in regulation 9(1) or (2) be preserved. (2) These Regulations apply to serious injuries and hazardous incidents as they apply to accidents, except that— (a)regulation 6 (with the exception of paragraph (5)) and regulation 9 shall not apply to serious injuries; and (b)regulations 6 and 9 shall not apply to hazardous incidents.(3) An investigation may also be held under regulation 7 into an accident involving or occurring on board a ship which is not a United Kingdom ship and which at the time of the accident was not within the United Kingdom or United Kingdom waters, if the Secretary of State so determines.(4) For the purpose of this regulation, “hired on a bareboat basis” means hired without a professional master, skipper or crew”.*

“accident”. L’articolo 3 (“*meaning of <accident>*”) della normativa in questione definisce infatti “accident”, “*any occurrence on board a ship or involving a ship whereby— (a)there is loss of life or major injury to any person on board, or any person is lost or falls overboard from, the ship or one of its ship’s boats; (b)the ship—(i)causes any loss of life, major injury or material damage,(ii)is lost or is presumed to be lost, (iii)is abandoned, (iv)is materially damaged by fire, explosion, weather or other cause, (v)grounds, (vi)is in collision, (vii)is disabled, or(viii)causes significant harm to the environment; or (c)any of the following occur— (i)a collapse or bursting of any pressure vessel, pipeline or valve, (ii)a collapse or failure of any lifting equipment, access equipment, hatch-cover, staging or boatswain’s chair or any associated load-bearing parts, (iii)a collapse of cargo, unintended movement of cargo or ballast sufficient to cause a list, or loss of cargo overboard, (iv)a snagging of fishing gear which results in the vessel heeling to a dangerous angle,(v)a contact by a person with loose asbestos fibre except when full protective clothing is worn, or (vi)an escape of any harmful substance or agent, if the occurrence might have caused serious injury or damage to the health of any person. (2) In this regulation— “disabled” means not under command for a period of more than 12 hours, or for any lesser period if, as a result, the vessel needs assistance to reach port; and “grounds” means making involuntary contact with the ground, except for touching briefly so that no damage is caused.*”.

Oltre ai *marine accidents*, sono (con alcune limitazioni) oggetto di inchiesta anche le ipotesi, ad essi connesse, degli “*hazardous incidents*”⁴²¹ e dei “*serious injuries*”⁴²². In merito al dovere di riportare sui predetti *accidents* e *serious injuries*, la Reg. 6 (“*Duty to report accidents and serious injuries*”) delle MSR2005 prevede che spetti al comandante (o, in subordine, qualora questi non sia sopravvissuto, al “*senior surviving officer*” e allo “*ship’s owner*”), inviare al più presto un report al *Chief Inspector*, contenente informazioni dettagliate sul luogo dell’avvenimento, sulla nave, sui passeggeri e le persone coinvolte, sulle modalità dell’incidente etc.⁴²³

⁴²¹ Cfr. Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations, 2005, n. 881, Reg. 1: “*hazardous incident*” means any event, other than an accident, associated with the operation of a ship which involves circumstances indicating that an accident nearly occurred”.

⁴²² Cfr. Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations, 2005, n. 881, Reg. 1: “*serious injury* means any injury, other than a major injury, to a person employed or carried in a ship which occurs on board or during access which results in incapacity for more than three consecutive days excluding the day of the accident, or as a result of which the person concerned is put ashore and the ship sails without that person, unless the incapacity is known or advised to be of three consecutive days or less, excluding the day of the accident”. Nella norma è contenuta anche l’ulteriore (e differente) definizione di “*major injury*”, vale a dire “(a) any fracture, other than to a finger, thumb or toe; (b) any loss of a limb or part of a limb; (c) dislocation of the shoulder, hip, knee or spine; (d) loss of sight, whether temporary or permanent; (e) penetrating injury to the eye; or (f) any other injury— (i) leading to hypothermia or to unconsciousness, (ii) requiring resuscitation, or (iii) requiring admittance to a hospital or other medical facility as an in-patient for more than 24 hours;”.

⁴²³ Così, Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations, 2005, n. 881, Reg. 6: Paragrafi 2 e 3: “(2) In addition

Spetta al *Chief Investigator* decidere, sulla base delle informazioni e dei rilievi contenuti nel report, se procedere o meno all'investigazione e, in caso affermativo, quale tipo di inchiesta svolgere.⁴²⁴

to any report made under paragraph (1), the following persons shall report to the Chief Inspector as soon as is practicable and by the quickest means available any accident of which they are aware—(a)in the case of an accident within or adjacent to the limits of any harbour, the harbour authority for that harbour;(b)in the case of an accident on any inland waterway in the United Kingdom, the person, authority or body having responsibility for that waterway; or(c)an official of the MCA in respect of an accident within United Kingdom waters. (3) person making a report pursuant to paragraph (1) or (2) shall, in so far as is practicable, include the following information: (a)name of ship and IMO, official or fishing vessel number;(b)name and address of owner;(c)name of the master, skipper or person in charge;(d)date and time of the accident;(e)where from and where bound;(f)latitude and longitude or geographical position in which the accident occurred;(g)part of ship where accident occurred if on board;(h)weather conditions;(i)name and port of registry of any other ship involved;(j)number of people killed or injured, together with their names, addresses and gender; (k)brief details of the accident, including, where known, the sequence of events leading to the accident, extent of damage and whether the accident caused pollution or a hazard to navigation.(l)if the ship is fitted with a voyage data recorder, the make and model of the recorder.”. I successivi paragrafi 4 e 5 prevedono ulteriori adempimenti, mentre nel par. 6 si specifica che la normativa in oggetto non si applica ai casi in cui “the person killed or injured is a stevedore or shore-based worker and the accident occurs in a port in the United Kingdom; or(b)to an accident which occurs in a shipyard in the United Kingdom.”.

⁴²⁴ Cfr. Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations, 2005, n. 881, Reg. 7 (“*Ordering of investigation*”) : “(1) *The Chief Inspector may cause any accident to be investigated. (2) Where a report has been received under*

Anche gli obiettivi dell'inchiesta sono chiaramente delineati dalla normativa: la Regola 5 (*“Objective of investigation”*) del succitato Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations, 2005, n. 881, dispone infatti che: *“(1) The*

sole objective of the investigation of an accident under these Regulations shall be the prevention of future accidents through the ascertainment of its causes and circumstances. (2) It shall not be the purpose of an investigation to determine liability nor, except so far as is necessary to achieve its objective, to apportion blame.”.

425

paragraphs (1), (2), (4) or (5) of regulation 6, the Chief Inspector shall decide whether or not an investigation, including any preliminary examination, should be carried out and shall notify the parties to the accident of his decision within 28 days following receipt by him of the report. (3) Before deciding whether an investigation should be carried out and if so, what form it should take, the Chief Inspector may cause to be obtained such information as he considers necessary concerning the accident and any remedial action taken as a result, and any person mentioned in regulation 6(1) or (2), as well as any other person who is in possession of it and has been requested to do so by an inspector, shall provide such information to the best of their ability and knowledge. (4) In the case of an accident to which regulation 3(a) applies, the Chief Inspector may decide not to carry out an investigation if he is satisfied, or it is otherwise established to his satisfaction, that— (a)any loss of life resulted from suicide or natural causes, or (b)any major injury resulted from attempted suicide, and in such circumstances he may discontinue any investigation which has already been commenced. [...]”.

⁴²⁵ Cfr. www.maib.gov.uk/: *“As far as the MAIB is concerned, the sole objective of investigating an accident is to determine its circumstances and causes, with the aim of improving the safety of life at sea and the avoidance of accidents in the future. It is not the purpose to apportion liability, nor, except so far as is necessary to*

Si tratta, in tutta evidenza, di finalità legate all'implementazione della *safety* e non all'individuazione di responsabilità in vista di successivi procedimenti civili o penali.

In merito alla natura del MAIB, si è riferito delle polemiche sorte a proposito della preoccupazione che l'ente (precedentemente) incaricato di condurre le investigazioni “*in some situations [...] might appear to lack the necessary independence*”⁴²⁶. A tale scopo, il MAIB, è stato istituito come un organismo diverso sia rispetto alla Maritime Coastguard Agency (MCA) e sia rispetto al Department of Transport, del quale costituisce, come si è detto, una branca separata e totalmente indipendente. Il procedimento di inchiesta condotto dal MAIB è considerato “*a private investigation, although its results are usually made public*”⁴²⁷.

Se ne deduce che, anche in questo caso, sono rispettati i parametri previsti dalla direttiva 2009/18/CE in ordine ai requisiti dell'organo incaricato di svolgere le inchieste.

Non sembra quindi che, all'interno dell'ordinamento britannico, si possano prefigurare sostanziali cambiamenti in seguito all'entrata in vigore della nuova direttiva, tanto più che la normativa che disciplina le inchieste nel Regno Unito – specie quella di cui al Merchant Shipping (Accident Reporting and Investigation) Regulation 2005 – appare estremamente dettagliata, allo scopo precipuo di limitare al minimo anche le incertezze interpretative.

achieve the fundamental purpose, to apportion blame. We do not enforce laws or carry out prosecutions.”. V. anche MARS DEN, *Collisions at sea*, London, 1998, 21-07, p. 666.

⁴²⁶ Così, MARS DEN, *Collisions at sea*, London, 2003, 21-04, p. 748.

⁴²⁷ Così, MARS DEN, *Collisions at sea*, London, 2003, 21-05, p. 748.

c) Il regime italiano delle inchieste sui sinistri marittimi: le discrasie rispetto alla nuova normativa comunitaria.

La tematica dell'adeguamento alla nuova normativa comunitaria, come già accennato, risulta particolarmente significativa nell'ordinamento italiano, dato che – al contrario dei Paesi sopra citati dove, almeno sotto il profilo formale, le prescrizioni della direttiva 18 sono rispettate – attualmente l'autorità marittima, vale a dire il Corpo della Capitaneria di Porto, è l'organo investito delle funzioni investigative in materia.

Dal testo della nuova normativa comunitaria – che, si ricorda, non solo contempla un regime di indagine “*indipendente da indagini penali o da inchieste di altro tipo condotte parallelamente per determinare la responsabilità o attribuire colpe*”⁴²⁸ ma soprattutto prevede l'istituzione di un “*organo inquirente permanente e imparziale, dotato dei necessari poteri, da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti marittimi [...] indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli*”⁴²⁹ – sembra emergere chiaramente la difficoltà per la predetta Autorità, a divenire l'organo inquirente destinato, nel prossimo futuro, a svolgere le inchieste in Italia.

L'indipendenza che il nuovo organismo investigativo deve godere rispetto a “*qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli*” deve, in particolare, concretarsi nell'indipendenza funzionale da tutte le autorità che, sul piano nazionale, si

⁴²⁸ Dir.2009/18/CE, art. 4.

⁴²⁹ Dir.2009/18/CE, art. 8.

occupano della certificazione, delle ispezioni, della sicurezza della navigazione, della conduzione delle navi, del controllo dello stato di approdo e dell'operatività dei porti. Gran parte delle citate funzioni sono, per l'appunto, esercitate dal Corpo delle Capitanerie di Porto.

Come è stato evidenziato in dottrina⁴³⁰, il carattere dell'indipendenza è strettamente connesso con le funzioni che le "Autorità amministrative indipendenti" sono chiamate a svolgere. Come *supra* ricordato, il requisito dell'indipendenza deve tradursi, in particolare, nell'indipendenza dal potere politico del governo e dei suoi apparati. Per realizzare questo primo obiettivo e garantire la propria neutralità e libertà di azione, le organizzazioni designate devono quindi essere soggette esclusivamente alla legge. L'indipendenza si traduce però anche nell'assenza di un qualsiasi rapporto di subordinazione rispetto a qualsiasi tipo di potere titolare di interessi connessi, in via diretta od indiretta, con i settori di competenza della stessa Autorità. Quindi deve trattarsi di indipendenza non solo dal potere politico, ma anche da quello economico, imprenditoriale, burocratico o "di apparato".

In definitiva, l'Autorità deve godere sia di autonomia "tecnica" (da valutarsi sotto il profilo funzionale, economico, gestionale e finanziario), sia di autonomia "politica" (misurata in relazione alla capacità dell'organo di determinare liberamente i propri indirizzi politici e le proprie scelte).⁴³¹

⁴³⁰ FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004, p.180.

⁴³¹ FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, *Op. cit.*, p.181. L'A. si sofferma inoltre sull'analisi delle nozioni, non perfettamente coincidenti, di "indipendenza" e di "autonomia", che la dottrina ha spesso mostrato difficoltà nel considerare quali concetti svincolati ed autonomi.

In merito alla c.d. autonomia organizzativa, questa si realizza mediante un inquadramento giuridico in cui il legislatore si limita a tratteggiare il profilo dell’Autorità delineando le sole regole generali (ad es. sui limiti minimi e massimi dell’organico etc.) e lasciando che sia l’Autorità stessa, con ampio margine di flessibilità e discrezionalità, a delineare il proprio regolamento, le proprie modalità operative e, soprattutto, la propria struttura interna, adattandola alle esigenze di snellezza ed incisività tipiche dell’azione amministrativa che distinguono questo tipo di Autorità dagli apparati burocratici più tradizionali.⁴³²

Analogamente, per quel che concerne l’autonomia finanziaria e contabile, vi deve essere una completa libertà, sia in relazione alla possibilità di disporre di entrate proprie, sia in relazione alla possibilità di gestire e disciplinare con proprie norme l’ordinamento contabile interno.

Solo così il requisito dell’indipendenza smette di assumere una valenza puramente astratta, ma diviene l’espressione e la garanzia di una effettiva terzietà ed indifferenza rispetto agli interessi in gioco, che spesso, nella realtà fattuale, possono intrecciarsi, ad esempio, con la composizione delle attuali commissioni d’inchiesta (delle quali non solo fa parte il personale appartenente all’amministrazione marittima, ma anche – ad esempio – quello della gente di mare e quello, tecnico, delle costruzioni navali).⁴³³ Esiste

⁴³² Ancora, FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, *Op. cit.*, p. 184.

⁴³³ Ex art. 467, 3c, Reg. nav. mar., la commissione inquirente d’inchiesta formale ha sede presso la direzione marittima ed è costituita da: “1) il direttore marittimo, presidente; 2) 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; 3) un ufficiale del genio navale o un ingegnere navale civile o, in mancanza, un

quindi una possibilità concreta che si generino conflitti di interesse, non soltanto con riguardo alle categorie professionali di riferimento, ma anche con riguardo allo stesso Corpo delle Capitanerie. Ad esempio è ipotizzabile che, in presenza di un sinistro che sia stato originato da una mancata esecuzione della procedura di cui al PSC Port State Control – Paris MOU, i membri interni della commissione appartenenti al Corpo delle Capitanerie – nel loro duplice ruolo di controllori e controllati – siano tentati di proteggere l’operato del “collega” inquisito in ottemperanza di una sorta di “spirito di corpo”.⁴³⁴

Per quanto concerne, poi, l’aspetto della separazione tra inchiesta amministrativa e giudiziaria, attualmente le commistioni sono frequenti, in primo luogo in ordine alla

capitano di macchina; 4) un capitano di lungo corso. Le funzioni di segretario sono espletate da un ufficiale inferiore del corpo delle capitanerie di porto. Il presidente della commissione ha facoltà di aggregare alla stessa, in qualità di esperti, quelle persone, il cui intervento ritenga necessario ai fini dell'inchiesta, scegliendole a preferenza fra gli iscritti negli albi speciali dei consulenti tecnici. Uguale facoltà può essere esercitata dal ministro dei trasporti e della navigazione, il quale potrà disporre, nei singoli casi, che sia raddoppiato il numero dei membri di cui ai numeri 2 e 3.” A destare le maggiori perplessità è anche il fatto che il Presidente della commissione d’inchiesta formale nel territorio nazionale abbia, ad esempio, la facoltà di aggregare alla commissione “*in qualità di esperti, quelle persone il cui intervento ritenga necessario ai fini dell’inchiesta, scegliendole a preferenza tra gli iscritti negli albi speciali dei consulenti tecnici.* Analoga valutazione si può fare per la “*facoltà” attribuita al Ministro nel” disporre, nei singoli casi, che sia raddoppiato il numero dei membri di cui ai nn. 2) e 3)”*. Sul punto, cfr. anche, DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi, Op. Cit.*, p. 144.

⁴³⁴ Così, anche, DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi, Op. Cit.*, p. 144.

possibilità da parte del giudice civile o penale di accedere alla relazione d'inchiesta. L'autorità marittima che svolge l'inchiesta infatti esplica una semplice funzione informativa nei confronti del procuratore della Repubblica, anche quando deve limitarsi a trasmettere verbali dai quali emergono elementi riconducibili ad un fatto colposo ma non integrante necessariamente un fatto di reato.

Tuttavia, benché l'art. 1241 c.nav. disponga che “*se la commissione per l'inchiesta formale [...] esprime il parere che il fatto è avvenuto per dolo o per colpa, il verbale d'inchiesta è inviato al Procuratore della Repubblica. [...]*” e che quindi la relazione d'inchiesta, quale semplice rapporto⁴³⁵, non abbia valore probatorio nel giudizio penale, il fatto che questa possa contribuire alla formazione del libero convincimento del giudice, non solo spesso non costituisce per il giudice uno stimolo sufficiente ad acquisire autonomamente gli elementi di prova, ma addirittura può suonare come un invito all'accoglimento *de plano* della ricostruzione già operata in sede di commissione d'inchiesta senza indurlo ad elaborare autonomamente un processo logico e probatorio di ricostruzione causale.

Analoghe perplessità possono sollevarsi in merito alla qualifica di ufficiale giudiziario, attribuita ad alcuni appartenenti al corpo delle capitanerie, che spesso impedisce la ricezione di un libero flusso di informazioni dalle persone (specie i marittimi) sentite in ordine ai fatti oggetto di inchiesta.

Come si vede, dunque il sistema attuale presenta marcati profili di incompatibilità con i requisiti richiesti dalla normativa comunitaria, la quale si presume eserciterà un

⁴³⁵ L'art. 1241 c.nav. ult. comma, dispone infatti che “*Il verbale d'inchiesta ha valore di rapporto*”.

impatto molto forte col sistema italiano che, rispetto ai sistemi precedentemente analizzati, per ottemperare a quanto richiesto dalla direttiva 18 dovrà provvedere alla creazione di un organismo *ad hoc*.

4. Il campo di applicazione ed il quadro definitorio.

Come recita lo stesso titolo della direttiva, l'obiettivo, già ribadito, della nuova normativa è quello di fissare “*i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti del settore nel trasporto marittimo*” e, nel fare ciò di ridurre il numero dei sinistri e degli incidenti, migliorando la sicurezza marittima e prevenendo l'inquinamento.

A tale fine vengono richiamate le pertinenti norme UNCLOS (art. 2) che, per prime, sanciscono il “diritto” degli Stati di effettuare indagini sulle cause di un qualsiasi sinistro marittimo verificatosi nelle loro acque territoriali, il quale rappresenti un rischio per la vita o per l'ambiente o che possa interessare le loro autorità di ricerca o soccorso o comunque incidere sui loro interessi.⁴³⁶

Correlativamente, nei considerandi (5) e (7) vengono richiamate anche le norme (art. 94 UNCLOS e IMO Res.A.996(25)) che impongono l'“obbligo”, sempre a carico degli Stati, di assicurare determinati parametri di professionalità e competenza per il personale chiamato a svolgere le indagini sui sinistri e gli incidenti in questione.⁴³⁷

⁴³⁶ Così, dir.2009/18/CE, considerando(4).

⁴³⁷ In base al considerando (5) della dir.2009/18/CE, “L'articolo 94 dell'UNCLOS stabilisce che gli Stati di bandiera debbano aprire un'inchiesta che sarà svolta da o in presenza di una o più persone debitamente qualificate su specifici sinistri o incidenti in alto mare”, mentre il considerando (7) stabilisce che “Il codice per

L'armonizzazione dei succitati diritti ed obblighi si può realizzare avendo come parametro di riferimento sia l'ambito di applicazione della normativa (definito nell'art. 2), sia i casi per i quali è previsto un "obbligo di indagine" a carico degli Stati membri (art. 5).

Per quanto concerne il campo di applicazione della nuova normativa comunitaria, esso risulta assai più specifico rispetto a quello delineato del codice IMO. Quest'ultimo, infatti, nelle sue tre versioni si limita a definirlo indirettamente attribuendo agli Stati la titolarità dell'inchiesta prevalentemente sulla base delle porzioni di mare interessate dal sinistro o dall'incidente o dal legame esistente tra lo Stato e le navi coinvolte.

In base all'art. 2.1 (*"Ambito di applicazione"*) della direttiva 18, invece si stabilisce che: *"La presente direttiva si applica ai sinistri ed agli incidenti marittimi che: a) coinvolgono navi battenti la bandiera di uno degli Stati membri; o b) si verificano nel mare territoriale e nelle acque interne, quali definiti nell'UNCLOS, degli Stati membri; o c) incidono su altri interessi rilevanti degli Stati membri."* Fin qui nulla di nuovo: la disposizione si limita a ribadire quanto già statuito dalla richiamata normativa internazionale.

La vera novità, che in qualche modo ricalca il tipico schema di molte convenzioni di diritto uniforme – quali,

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 che le inchieste sulla sicurezza marittima siano svolte da inquirenti debitamente qualificati, competenti nelle materie relative ai sinistri e agli incidenti marittimi. Inoltre tale codice prescrive che gli Stati di bandiera siano in grado di mettere a disposizione inquirenti qualificati a tale scopo, indipendentemente dal luogo in cui si è verificato il sinistro o l'incidente".

ad esempio, quello della Convenzione di Londra “*Salvage*” 1989 sul soccorso – è invece contenuta nel successivo paragrafo 2, contenente quello che, in negativo, si potrebbe definire “l’ambito di esclusione”: “*La presente direttiva non si applica ai sinistri e agli incidenti marittimi che interessano soltanto: a) 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; b) 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; c) navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne; d) navi da pesca di lunghezza inferiore a 15 metri; e) unità fisse di perforazione.*”. Dal disposto in questione emerge quindi chiaramente che saranno soggetti alla nuova normativa soltanto i sinistri e gli incidenti coinvolgenti navi a propulsione meccanica o mista adibite (nei limiti indicati dalla norma) al traffico commerciale di persone o cose. Tutto questo è peraltro perfettamente in linea con gli obiettivi di tutela ed implementazione della *safety* delineati in ambito comunitario sull’onda emotiva suscitata dai già riferiti gravi sinistri ed incidenti che hanno interessato negli ultimi venti anni soprattutto navi cargo, navi cisterna o navi passeggeri.

Sembra inoltre potersi dedurre che anche le unità da diporto possono essere disciplinate dalla direttiva a condizione che siano adibite al traffico commerciale in mare oppure, nell’ipotesi in cui non siano adibite a tale traffico, che siano dotate di equipaggio e trasportino a fine commerciale più di 12 passeggeri. L’inclusione, così configurata, sembra ragionevolmente rispondere ai predetti

obiettivi di tutela della *safety* e di protezione dall'inquinamento, dato che, ad esempio, lo sversamento di carburante dai serbatoi di una nave da diporto o anche da un veliero adibito a trasporto commerciale di passeggeri può generare un danno ambientale, e può, allo stesso modo, esporre a serio pericolo le vite delle persone che si trovano a bordo.⁴³⁸

Desta comunque perplessità l'esclusione delle navi addette alla navigazione interna che, com'è noto, nel nostro Paese si esercita anche su laghi e fiumi di una certa importanza⁴³⁹

Per quanto concerne invece le tipologie di navi, espressamente escluse dall'ambito di applicazione della norma, v'è da chiedersi quali siano le ragioni dell'esclusione e se, ed in che misura, queste ultime, possano essere regolate dalla normativa nazionale.

Si tratta, in particolare delle navi da guerra; delle navi di Stato adibite a servizi governativi non commerciali; delle navi a vela; delle navi in legno "primitive"; delle unità da diporto adibite a traffico non commerciale (oppure adibite a traffico commerciale ma non trasportanti più di 12 passeggeri); delle navi per la navigazione interna utilizzate

⁴³⁸ V. *Tribunal de Commerce di Parigi, 17 maggio 2006* – Stato francese c. Windstar Cruises, in *Il Diritto Marittimo*, fasc. III/2007, p. 904. Il caso in questione si riferisce al veliero *Wind Song*, di proprietà della società Windstar Cruises Ltd., incendiatosi nei pressi di Raiatea, in Polinesia. L'intervento dei soccorritori scongiurò l'affondamento della nave e il correlato danno ambientale, che sarebbe consistito nello sversamento nelle acque circostanti delle 100 tonnellate di carburante contenute nei serbatoi.

⁴³⁹ V. sul punto, MEDIMA, *L'applicabilità alla navigazione interna delle norme relative alle inchieste sui sinistri ed alle cause marittime*, in *Dir. Mar.*, 1971, I, p. 40ss.

nelle acque interne; delle navi da pesca inferiori ai 15 metri ed infine delle unità fisse di perforazione.

Le categorie appena indicate si possono ulteriormente suddividere in tre sottocategorie, a seconda della *ratio* presumibilmente sottesa alla loro esclusione: a) navi militari e navi di Stato; b) navi a vela; navi in legno “primitive”; unità da diporto per traffico non commerciale o non trasportanti più di 12 passeggeri; navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne; navi da pesca inferiori ai 15 metri; c) unità fisse di perforazione.

In merito alle navi militari e a quelle di Stato, è logico presupporre l’applicazione di procedure specifiche, in uso presso la Marina, sottratte alla disciplina ordinaria.

Con riguardo alle unità di cui alla sottocategoria (b), è invece possibile immaginare che, date le loro ridotte dimensioni, non costituiscano, almeno in astratto, una minaccia per l’ambiente o per la sicurezza della navigazione. Questo ovviamente non significa che gli eventuali sinistri od incidenti occorsi a queste imbarcazioni non siano comunque in grado di dare origine a una qualche forma di inchiesta o non possano suggerire insegnamenti utili ai fini della prevenzione.⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ Nel sistema inglese, ad esempio, benché in linea di principio non sia contemplata la possibilità di condurre inchieste sui “*pleasure vessel*” sui “*recreational craft hired on a bareboat basis*” o su “*any other craft or boat [...]*”, se le suddette unità sono adibite al trasporto di passeggeri e se le ipotesi di incidente si traducono in ipotesi di esplosione, incendio, morte, “*major injury*” “*capsize of a power-driven craft or boat*” o, infine comportano un significativo inquinamento tale da determinare un pericolo di danno ambientale, l’inchiesta è comunque esperibile. Cfr. Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations 2005, Reg. 4.

Più problematica è la questione relativa all'esclusione delle unità di perforazione che, quando rimangono coinvolte in un sinistro o in un incidente, sono le più esposte alla produzione di fenomeni di inquinamento e correlati (e spesso estesi) danni ambientali. Peraltro, nel testo della direttiva sono indicate espressamente, tra le fattispecie escluse dal campo di applicazione, le unità fisse, mentre non compare alcuna menzione in merito alle unità mobili di perforazione.⁴⁴¹ Nonostante la Convenzione OPRC del 1990 imponga agli Stati parte obbligazioni specifiche in ordine alle tutele atte a prevenire i danni ambientali, si presume che la *ratio* sottesa all'esclusione delle unità in questione obbedisca in primo luogo a ragioni sia di carattere economico sia di ordine pratico,

⁴⁴¹ Queste ultime unità sono inserite nel Regolamento n. 336/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, sull'attuazione del codice internazionale di gestione della sicurezza (Codice ISM), il quale definisce (art. 2, n. 13) piattaforma mobile di perforazione *“un'unità in grado di essere adibita ad operazioni di perforazione ai fini dell'esplorazione o dello sfruttamento di risorse che si trovano al di sotto del fondo marino, come idrocarburi liquidi o gassosi, zolfo o sale”*. A dette unità si applica il regolamento in questione (art.3, lett. d), a meno che non si tratti di *“navi da carico e piattaforme mobili di perforazione (mobile offshore drilling unit) aventi stazza lorda inferiore alle 500 tonnellate”*. Ugualmente, tale normativa non si applica alle *“navi da guerra e destinate al trasporto di truppe e altre navi di proprietà od esercite da uno Stato membro ed utilizzate per un servizio governativo non commerciale”* (art. 3.2 lett. a); alle *“navi senza propulsione meccanica, navi di legno di costruzione rudimentale, navi da diporto e imbarcazioni da diporto, salvo che siano o vengano in futuro dotate di equipaggio e trasportino più di dodici passeggeri a fini commerciali”* (art. 3.2 lett. b), alle navi da pesca (art. 3.2 lett. c) od infine, alle navi da passeggeri diverse dai traghetti da passeggeri ro-ro [...] (art. 3.2 lett. d).

data l'entità degli interessi economici coinvolti in un settore connotato peraltro da una notevole complessità tecnica e da un elevato grado di pericolosità connesso alle operazioni di trivellazione e di estrazione dei minerali.

Vi sono infine alcune categorie di unità che si collocano in una “zona grigia” in quanto, pur non essendo espressamente comprese nel campo di applicazione della direttiva 18, non ne sono nemmeno escluse: non si tratta soltanto delle citate unità mobili di perforazione, ma anche delle navi da pesca superiori a 15 metri (cui si può presumere, nel silenzio della norma, si possa comunque applicare la direttiva).

Un problema particolare e delicato, infine concerne i casi di sinistro od incidente nei quali sono coinvolte, ad esempio, una nave commerciale (come tale disciplinata dalla direttiva 18) e una nave da guerra (etc) in quanto tale, esclusa dal campo di applicazione della normativa in oggetto.

Tralasciando la questione sollevata circa la non coincidenza, tra le fattispecie “sinistri marittimi” e “cause marittime”,⁴⁴² in merito alle navi da guerra, la normativa

⁴⁴² L'ART. 589 (Titolo II, Capo II, “Delle cause per sinistri marittimi”) c.nav, si occupa delle cause riguardanti “a) i danni dipendenti da urto di navi; b) i danni cagionati da navi nell'esecuzione delle operazioni di ancoraggio e di ormeggio e di qualsiasi altra manovra nei porti o negli altri luoghi di sosta; c) i danni cagionati dall'uso di meccanismi di carico e scarico e dal maneggio delle merci in porto; d) i danni cagionati da navi alle reti e agli attrezzi da pesca; e) le indennità e i compensi per l'assistenza, salvataggio e ricupero; f) il rimborso di spese e i premi per ritrovamento di relitti [...]”. La dottrina, ha lamentato la non perfetta coincidenza “quantitativa” tra le fattispecie ricomprese nella norma in oggetto e la definizione (non esistente nell'impianto codicistico) di sinistro marittimo. Secondo RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, Op. Cit.*, p. 2020-2021, il legislatore in sede

nazionale vigente in materia di “cause marittime” (art. 589, ult. comma c.nav.⁴⁴³), attribuisce la competenza per materia e valore al Tribunale anche alle controversie in cui uno dei soggetti processuali è, appunto, una nave da guerra nazionale. Per la dottrina si tratta di una deroga esplicita al principio secondo il quale le norme del c.nav non si applicano alle navi da guerra⁴⁴⁴. Ad ogni modo, prescindendo dalla questione sopra riferita, è comunque ipotizzabile, nei casi di sinistro coinvolgente navi mercantili e militari, il ricorso in via sussidiaria alla normativa nazionale, la quale indirettamente prevede l’esperienza dell’inchiesta formale per nei casi in cui “*nel sinistro sia coinvolta una nave da guerra nazionale*”: in tali evenienze infatti l’art. 469 3c, Reg. nav. mar., dispone che la composizione della commissione di inchiesta formale subisca alcune variazioni rispetto ai criteri di composizione “ordinaria” disposti dall’art. 467 Reg. nav. mar.⁴⁴⁵. E’ auspicabile che l’emendando decreto legislativo

sistemica ha inopinatamente adottato la nozione di sinistro marittimo anche per delimitare in sede processuale la categoria delle c.d. “cause marittime”, soggette a particolari criteri di competenza, istruzione e trattazione e le ha impropriamente, definite “cause per sinistri marittimi” nonostante l’oggetto di tali controversie sia più ampio rispetto a quello delle inchieste sui sinistri marittimi propriamente detti. Anche la giurisprudenza ha notato che i “sinistri marittimi” contemplati dagli artt. 578-579 non necessariamente collimano con le cause elencate nell’art. 589: cfr., Cass., 22 giugno 1979 sez. III, n. 3512, in *Foro It.*, 1980, I, p. 394,.

⁴⁴³ V. anche artt. 475-482 Reg. nav. mar.

⁴⁴⁴ Così, Lefebvre-Pescatore-Tullio, *Manuale di diritto della navigazione, Op. Cit.*, pag. 721.

⁴⁴⁵ Secondo l’art. 467 Reg. nav. mar., “*La commissione inquirente di cui all’ articolo 581 del codice ha sede presso la direzione marittima ed è costituita nel seguente modo: 1) il direttore marittimo, presidente; 2) un ufficiale di vascello o un capitano di*

di attuazione della normativa tenga conto espressamente di tale profilo, confermando, tra l'altro, quanto all'art. 469 3c, Reg. nav. mar.

In merito al quadro definitivo, l'art. 3 dimostra quanto importante sia stato l'apporto della normativa internazionale rispetto a quella comunitaria (e viceversa). Nel caso in questione, a fini di uniformità e completezza, la direttiva 18 recepisce i contenuti di tutti i più rilevanti atti elaborati a livello internazionale per il settore in questione. Si tratta, in particolare, del “Codice IMO [...]nella versione aggiornata”⁴⁴⁶; della “circolare MSC-

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;3) un ufficiale del genio navale o un ingegnere navale civile o, in mancanza, un capitano di macchina; 4) un capitano di lungo corso. Le funzioni di segretario sono espletate da un ufficiale inferiore del corpo delle capitanerie di porto. Il presidente della commissione ha facoltà di aggregare alla stessa, in qualità di esperti, quelle persone, il cui intervento ritenga necessario ai fini dell'inchiesta, scegliendole a preferenza fra gli iscritti negli albi speciali dei consulenti tecnici. Uguale facoltà può essere esercitata dal ministro dei trasporti e della navigazione, il quale potrà disporre, nei singoli casi, che sia raddoppiato il numero dei membri di cui ai numeri 2 e 3.”. In base all'art. 469 3c. Reg. nav. mar. “Qualora nel sinistro sia coinvolta una nave militare nazionale, il ministro dei trasporti e della navigazione, d'intesa con quello per la difesa, provvede con suo decreto a sostituire il presidente della commissione, nonché gli ufficiali di cui ai numeri 2 e 3 dell' articolo 467, quando essi abbiano grado uguale o inferiore a quello che riveste l' ufficiale in comando della nave militare.”

⁴⁴⁶ Cfr. dir.2009/18/CE, art. 3 n. 1). “per <codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi> s'intende il codice per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi adottato con risoluzione A.849(20) dell'assemblea dell'IMO del 27 novembre 1997, nella versione aggiornata”.

*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*⁴⁴⁷; delle “*linee guida dell'IMO riguardanti il giusto trattamento dei marittimi in caso di incidente marittimo*”⁴⁴⁸; ed infine, delle risoluzioni A.861(20) dell'assemblea dell'IMO e MSC.163(78) del comitato per la sicurezza marittima dell'IMO.⁴⁴⁹ Per contro, l'unica definizione ricavata da una norma comunitaria è invece quella concernente le espressioni “traghetto ro-ro” e “unità veloce da passeggeri”.⁴⁵⁰

Le definizioni più rilevanti si riferiscono, in ogni caso, ai concetti di “sinistro marittimo”, “sinistro molto grave”, “incidente marittimo”, oltre che di “inchiesta di sicurezza sul sinistro o l'incidente marittimo”, “Stato che dirige l'inchiesta”, “Stato titolare di interessi rilevanti”, tutte frutto del recepimento delle definizioni già contenute nel codice IMO.⁴⁵¹ Di particolare rilievo è anche l'espressione “sinistro grave”.⁴⁵² Seguono infine indicazioni sulle

⁴⁴⁷ Cfr. dir.2009/18/CE, art. 3 n.3).

⁴⁴⁸ Secondo l'art. 3, n. 3) della dir.2009/18/CE il riferimento è effettuato con riguardo alle “*linee guida allegata alla risoluzione LEG.3(91) del comitato giuridico dell'IMO del 27 aprile 2006 e quali approvate dal consiglio di amministrazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro nella sua 296^a sessione del 12- 16 giugno 2006*”.

⁴⁴⁹ Cfr. dir.2009/18/CE, art. 3 n. 6).

⁴⁵⁰ Cfr. dir.2009/18/CE, art. 3 n. 5), dove il riferimento è effettuato con riguardo alla direttiva 1999/35/CE.

⁴⁵¹ Le succitate definizioni sono contenute nella dir.2009/18/CE, art. 3 n.2).

⁴⁵² Secondo la 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 ,5, “*For the purpose of reporting information to the Organization, ship casualties are classified as <very serious casualties>, <serious casualties>*,”

espressioni “registratore dei dati di viaggio (VDR)”⁴⁵³ e “raccomandazione in materia di sicurezza”⁴⁵⁴.

5. Il regime delle inchieste e gli organi inquirenti: caratteri, funzioni, poteri e doveri.

L’art. 4 della direttiva, nel delineare il regime giuridico delle inchieste di sicurezza, specifica che si tratta di

<less serious casualties> and <marine incidents> [...]”., Vengono inoltre riportati i contenuti delle espressioni citate: “*<Very serious casualties> are casualties to ships which involve total loss of the ship, loss of life, or severe pollution, the definition of which, as agreed by the Marine Environment Protection Committee at its thirty-seventh session (MEPC 37/22, paragraph 5.8), is as follows: <Severe pollution> is a case of pollution which, as evaluated by the coastal State(s) affected or the flag Administration, as appropriate, produces a major deleterious effect upon the environment, or which would have produced such an effect without preventive action. <Serious casualties> are casualties to ships which do not qualify as very serious casualties and which involve a fire, 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. <Less serious casualties> are casualties to ships which do not qualify as very serious casualties or serious casualties and for the purpose of recording useful information also include marine incidents. Which themselves include hazardous incidents and near misses.”. Tali espressioni sono contenute nello stesso Codice IMO “prima versione”.*

⁴⁵³ Cfr. dir.2009/18/CE, art. 3 n.6).

⁴⁵⁴ Cfr. dir.2009/18/CE, art. 3 n.7).

compito spettante agli Stati membri. Il fine è, ovviamente, quello di fare sì che le *“inchieste possano svolgersi nel modo più efficace e rapido possibile”*.⁴⁵⁵ Le modalità con cui i predetti obiettivi devono essere realizzati, sono lasciate alla discrezione degli Stati i quali, *“conformemente alla propria legislazione e, ove opportuno”*, provvedono *“mediante cooperazione con le autorità competenti per l’inchiesta giudiziaria”*. La collaborazione tra i singoli Stati e le rispettive autorità giudiziarie, è finalizzata a far sì che le inchieste di sicurezza: *“a) siano svolte in modo indipendente da indagini penali o da inchieste di altro tipo condotte parallelamente per determinare la responsabilità o attribuire colpe; e b) non siano indebitamente precluse, sospese o ritardate a causa di tali indagini”*.

Si tratta di principi fondamentali, già contemplati nel Codice IMO e ribaditi con forza anche a livello comunitario.

Il secondo paragrafo della norma, si occupa invece di determinare le linee guida gli relativamente all’elaborazione di norme in materia di collaborazione ed assistenza tra Stati e della connessa attività di coordinamento tra i rispettivi organi incaricati di condurre le inchieste.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ V. dir.2009/18/CE, art. 4.1.

⁴⁵⁶ Cfr., dir.2009/18/CE, art.4.2: *“Le norme stabilite dagli Stati membri comprendono, conformemente al sistema di cooperazione permanente di cui all’articolo 10, disposizioni che permettano: a) 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 a norma dell’articolo 7; e b) il coordinamento delle attività dei rispettivi organi inquirenti nella misura necessaria per conseguire l’obiettivo della presente direttiva.”*

Con riguardo agli organi inquirenti, l'art. 8.1 dispone che *“Gli Stati membri assicurano che le inchieste di sicurezza siano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente e imparziale, dotato dei necessari poteri, da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti marittimi. Al fine di realizzare l'inchiesta di sicurezza in modo imparziale, l'organo inquirente è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli. Gli Stati membri senza sbocco sul mare che non hanno né navi né imbarcazioni battenti la loro bandiera designeranno un punto di contatto indipendente per collaborare all'inchiesta ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c).”*.

Vengono così delineati tutti i caratteri fondamentali che l'organo deputato a condurre le inchieste deve avere per poter espletare la sua funzione nel pieno rispetto della direttiva. L'organo deve, in particolare, essere indipendente, permanente, imparziale ed infine qualificato e professionale.

Il primo dei citati requisiti è direttamente correlato ai compiti che è chiamato a svolgere: la precostituzione e la stabilità dell'organo rispetto ai casi sui quali deve investigare sono infatti garanzie fondamentali non solo del corretto adempimento delle sue funzioni istituzionali, ma anche del suo grado di autonomia e terzietà.

In ordine all'indipendenza e all'imparzialità, si tratta di due concetti strettamente concatenati tra loro per i quali valgono le considerazioni già fatte *supra* a proposito della stretta connessione che sussiste tra i succitati requisiti e le funzioni che l'organo è chiamato a svolgere. Per tale

motivo, si ribadisce la necessità di verificare l'assenza effettiva di qualsiasi rapporto di subordinazione rispetto a ogni tipo di potere titolare di interessi connessi, direttamente o indirettamente, con i settori di competenza della stessa Autorità (e quindi, come già ribadito, non solo dal potere politico, ma anche, ma anche da quello economico-imprenditoriale e da quello burocratico). Tale assenza si deve poi, necessariamente concretare nella capacità, sotto il profilo funzionale, economico, gestionale e finanziario, di determinare liberamente i propri indirizzi politici e le proprie scelte traducendosi nella possibilità di disporre di entrate proprie, di gestire e di disciplinare con proprie norme l'ordinamento contabile interno e, in definitiva, di realizzare autonomamente un modello organizzativo in cui siano delineate regole e prassi operative tali da soddisfare, sul piano operativo, le esigenze connesse con la sua funzione istituzionale.⁴⁵⁷

Sotto questo profilo, molto pragmaticamente, il par. 5 dell'art. 8, nel puntualizzare che "*L'organo inquirente*" deve essere "*messo in condizione di agire non appena sia stato informato del sinistro*" e che deve ricevere "*risorse sufficienti per poter esercitare le sue funzioni in modo indipendente. Lo status giuridico del personale inquirente offre le necessarie garanzie d'indipendenza*", riassume con efficacia quanto sopra esposto.

Come si vede, la normativa comunitaria, non ha fatto altro che ribadire le posizioni già delineate a livello internazionale⁴⁵⁸.

⁴⁵⁷ Sul punto, FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche, Op. cit.* p.181.

⁴⁵⁸ Cfr, ad es. "nuovo codice IMO", Res.MSC.255(84), capitoli 11 ("*Investigation not to be subject to external direction*") e 16 ("*Principles of investigation*").

In aggiunta alle previsioni di cui all'art. 8.1 e 8.5 il paragrafo 3 ammette la possibilità che all'organo inquirente siano affidate anche altre mansioni, quali la raccolta e l'analisi dei dati relativi alla sicurezza marittima per scopi preventivi, a condizione che *“tali attività non ne compromettano l'indipendenza o implicino la partecipazione ad attività di regolamentazione, amministrazione o normazione”*⁴⁵⁹.

Infine, il paragrafo 6 contempla l'ipotesi che all'organo inquirente *“congiuntamente ai compiti affidatigli ai sensi della presente direttiva”* siano assegnate anche *“attività d'indagine non riguardanti i sinistri marittimi”*, a condizione che *“tali attività non ne pregiudichino l'indipendenza”*.⁴⁶⁰

Per quel che concerne, infine, il requisito della professionalità, come già più volte ribadito, sia a livello internazionale⁴⁶¹ che comunitario, viene sottolineata

⁴⁵⁹ Dir.2009/18/CE, art. 8.3.

⁴⁶⁰ Dir.2009/18/CE, art. 8.6.

⁴⁶¹ Cfr., IMO Res. A.996(25) del 29 novembre 2007 (c.d. “Code for the implementation of mandatory IMO instruments 2007”), il quale prevede, tra le disposizioni indirizzate, nella parte 2, ai “Flag State surveyors” che: *“The flag State should define and document the responsibilities, authority and interrelation of all personnel who manage, perform and verify work relating to and affecting safety and pollution prevention.”* (art. 27) e che (art. 28): *“Personnel responsible for, or performing, surveys, inspections and audits on ships and companies covered by the relevant IMO mandatory instruments should have as a minimum the following: .1 appropriate qualifications from a marine or nautical institution and relevant seagoing experience as a certificated ship officer holding or having held a valid STCW II/2 or III/2 certificate of competency and have maintained their technical knowledge of ships and their operation since gaining their certificate of competency; or .2 a degree or equivalent from a tertiary institution*

l'importanza di assicurarsi che chi è chiamato a condurre le inchieste sia fornito delle numerose competenze tecniche e professionali necessarie in un settore, quale quello della navigazione marittima, caratterizzato – al pari di quello aeronautico – da notevole complessità tecnica.

In ciò, l'art. 8 non si limita ad invitare gli Stati membri ad assicurarsi che le inchieste “*siano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente e imparziale, dotato dei necessari poteri, da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti marittimi*”⁴⁶², ma impone il medesimo obbligo agli stessi organi inquirenti, ai quali affida il compito di assicurarsi “*che ciascun inquirente abbia conoscenze operative ed esperienza pratica nelle materie attinenti ai suoi normali obblighi investigativi*”⁴⁶³.

Suona invece più ambigua la considerazione circa la necessità che l'organo inquirente garantisca “*all'occorrenza, l'immediato accesso alle conoscenze necessarie*”⁴⁶⁴.

Per quanto concerne le funzioni attribuite dai singoli Stati membri ai rispettivi organi incaricati delle inchieste, esse si compongono di una serie di poteri strumentali all'assolvimento delle funzioni di investigazione loro affidate.

Si tratta, in particolare, di assicurare loro la ricezione delle “*informazioni pertinenti per condurre l'inchiesta*”, ed in particolare con riguardo alla possibilità di: “*a) accedere*

within a relevant field of engineering or science recognized by the State.”.

⁴⁶² Dir.2009/18/CE, art. 8.1.

⁴⁶³ Dir.2009/18/CE, art. 8.2.

⁴⁶⁴ Dir.2009/18/CE, ancora art. 8.2.

liberamente a qualsiasi area pertinente o al luogo del sinistro, nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura, ivi compresi il carico, l'attrezzatura o i rottami; b) stilare immediatamente l'elenco delle prove e provvedere alla ricerca e alla rimozione controllate del relitto, dei rottami o di altri elementi o sostanze a fini d'esame o analisi; c) richiedere l'esame o l'analisi degli elementi di cui alla lettera b) e avere libero accesso ai risultati di tali esami o analisi; d) 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; e) accedere liberamente ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime; f) 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; g) interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi possano presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza; h) ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni pertinenti in possesso dello Stato di bandiera, degli armatori, delle società di classificazione o di altri soggetti pertinenti, sempre che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano nello Stato membro; i) richiedere l'assistenza delle autorità competenti degli Stati coinvolti, compresi gli ispettori dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo, 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.”*⁴⁶⁵

Il più rilevante potere concesso agli organismi investigativi marittimi è però quello discrezionale, di cui essi dispongono quando effettuano la valutazione relativa all'avvio o meno dell'inchiesta. Si tratta di una questione di primaria importanza dato che l'obbligo di condurre l'inchiesta è previsto, a norma dell'art. 5.1, solo in alcune ipotesi di sinistri molto gravi⁴⁶⁶. E' quindi astrattamente possibile che sia per alcune ipotesi di sinistri molto gravi, di sinistri gravi e di sinistri ed incidenti marittimi, l'organo inquirente possa decidere di non avviare alcuna inchiesta. In tal caso dovrà però motivare adeguatamente le ragioni della propria scelta e notificarle alla Banca dati europea per i sinistri marittimi, come previsto dall'art. 17.3.

Gli unici criteri utili per operare la valutazione sull'opportunità di condurre o meno l'inchiesta sono contenuti nella stessa norma e si riferiscono alla “gravità

⁴⁶⁵ Dir.2009/18/CE, art. 8.4.

⁴⁶⁶ Vale a dire per ogni sinistro che abbia comportato la perdita della nave, la morte di una o più persone imbarcate oppure un grave danno ambientale. L'obbligatorietà dell'inchiesta scatta solo quando il sinistro così definito abbia coinvolto: “a) [...]una nave battente la bandiera nazionale, indipendentemente dal luogo del sinistro;” o si sia verificato “b)[...] nel suo mare territoriale e nelle sue acque interne [...], indipendentemente dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte nel sinistro;” o abbia inciso “c) [...] su un interesse rilevante dello Stato membro, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte.”. Per la definizione di sinistro molto grave, l'art. 3.2 dir. 2009/18/CE rinvia, alla corrispondente definizione contenuta nel codice IMO: “A very serious marine casualty means a marine casualty involving the total loss of the ship or a death or severe damage to the environment”. Così, Res. MSC.255(84), Ch. 2.22.

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". Ancora una volta, il potere discrezionale di cui dispone l'organo investigativo è estremamente rilevante e riflette l'ottica *safety focused* del legislatore comunitario.

In relazione alla necessità di adottare misure urgenti coinvolgenti l'ambito comunitario, l'art. 16 prevede il potere, per l'organo inquirente di uno qualsiasi degli Stati membri di emettere il c.d. "*sistema di allarme preventivo*", informando di tale necessità e "*senza indugio la Commissione [...] qualora ritenga, in qualsiasi fase dell'inchiesta di sicurezza, che debbano essere adottate misure urgenti a livello comunitario al fine di prevenire il rischio di ulteriori sinistri. Se necessario, la Commissione emette una comunicazione d'allarme destinata alle autorità competenti di tutti gli altri Stati membri, all'industria dei trasporti marittimi, nonché a qualsiasi altro soggetto interessato*".

In merito ai doveri che incombono sull'organo, il principale è quello imposto dall'art. 5, il quale prevede un "obbligo di indagine" sui sinistri molto gravi indicati nella norma. Benché, secondo la lettera della norma, il suddetto obbligo ricada direttamente sullo Stato membro e solo in via mediata sull'organo incaricato di effettuare l'inchiesta, non vi è dubbio che si tratti comunque di un dovere posto a carico di quest'ultimo. In merito ai tempi di apertura dell'inchiesta, il paragrafo 5, prescrive che essa deve essere avviata "*entro il termine più breve possibile dopo il verificarsi del sinistro o dell'incidente marittimo e, in ogni caso, entro i due mesi successivi*". Sono inoltre contemplati ulteriori adempimenti, sempre a cura

dell'organismo inquirente, il quale in caso di “sinistri gravi”, deve effettuare “*una prima valutazione per decidere se debba essere avviata o meno un'inchiesta di sicurezza. Nelle decisioni [...] 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*”. Non vi è dubbio che tale potere discrezionale costituisca una diretta espressione dell'indipendenza dell'organo.

E' inoltre prescritto un dovere di motivazione nel caso in cui l'organo decida di non avviare l'inchiesta (“*Qualora l'organo inquirente decida di non avviare un'inchiesta di sicurezza, le ragioni di tale decisione sono registrate e notificate ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3.*”).⁴⁶⁷

L'organo inquirente deve, inoltre, occuparsi “*della portata e delle modalità pratiche dell'esecuzione delle inchieste di sicurezza*”, anche, se il caso lo richiede, collaborando con gli organi analoghi degli altri Stati.⁴⁶⁸

Il paragrafo 4 dell'art. 5, dispone infine che “*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'articolo 2, lettera e), del regolamento (CE) n. 1406/2002. Gli inquirenti possono discostarsi da tale metodologia in un caso specifico ove risulti necessario, secondo il loro giudizio professionale, e sia richiesto per raggiungere gli obiettivi dell'inchiesta. La Commissione adotta o modifica tale metodologia ai fini della presente direttiva, prendendo in considerazione gli insegnamenti tratti dalle inchieste di sicurezza [...]*”.

⁴⁶⁷ Dir.2009/18/CE, art. 5.2.

⁴⁶⁸ Dir.2009/18/CE, art. 5.3.

6. La collaborazione tra gli Stati nella conduzione dell'inchiesta.

Le modalità di conduzione dell'inchiesta possono subire variazioni a seconda della complessità dell'inchiesta stessa. Talvolta, quando, ad esempio, si è in presenza di un sinistro che coinvolge più navi battenti bandiere diverse (o, più passeggeri di differenti nazionalità) o/e si verifica in una delle porzioni di mare soggette alla sovranità di uno Stato terzo o di uno Stato che ha comunque un “fondato interesse” a partecipare, può accadere che si creino dei problemi relativi alle priorità che ciascuno Stato (di bandiera, costiero od altro) può vantare relativamente allo svolgimento dell'inchiesta stessa.

La cooperazione quindi si rivela di importanza fondamentale ai fini del successo e della corretta conduzione dell'intera procedura.

La direttiva 18 colloca tale esigenza tra le priorità assolute e lo ribadisce in più occasioni.

Il considerando (16), ad esempio, nel puntualizzare che “*Gli Stati membri dovrebbero assicurare che i propri ordinamenti giuridici consentano loro e a tutti gli altri Stati membri aventi fondato interesse di partecipare o di cooperare alle inchieste sugli incidenti ovvero di condurre tali inchieste in base alle disposizioni del codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi*”, mediante l'introduzione del concetto di “fondato interesse”, pone l'accento sulla necessità di realizzare una profonda compartecipazione tra Stati in grado di spingersi oltre i meri criteri della nazionalità e della bandiera. Il “fondato interesse” che uno Stato può nutrire in relazione all'inchiesta, pur sembrando assai affine ai concetti di “*substantially interested State*” e di “*interested party*”

contenuti nel codice IMO⁴⁶⁹, sembra tuttavia andare oltre al mero principio della bandiera e della territorialità tanto da avvicinarsi al concetto, proprio del diritto processuale, dell'intervento volontario. (Per quanto concerne la nozione di “fondato interesse”, nella direttiva in oggetto non viene fornita alcuna definizione, né è di aiuto l'art. 12, che si riferisce alla diversa nozione, anche questa non corredata da alcuna indicazione utile, di “paesi terzi titolari di interessi rilevanti”).

Altrettanto rilevante è il considerando (17), nel quale si puntualizza che “*In linea di principio, ogni sinistro o incidente marittimo dovrebbe essere oggetto di una sola*

⁴⁶⁹ cfr. Res. MSC.255(84), capp. 2.20 (“*Substantially interested State means a State: .1 which is the flag State of a ship involved in a marine casualty or marine incident; or .2 which is the coastal State involved in a marine casualty or marine incident; or .3 whose environment was severely or significantly damaged by a marine casualty (including the environment of its waters and territories recognized under international law); or .4 where the consequences of a marine casualty or marine incident caused, or threatened, serious harm to that State or to artificial islands, installations, or structures over which it is entitled to exercise jurisdiction; or .5 where, as a result of a marine casualty, nationals of that State lost their lives or received serious injuries; or .6 that has important information at its disposal that the marine safety investigating State(s) consider useful to the investigation; or .7 that for some other reason establishes an interest that is considered significant by the marine safety investigating State(s).*”) e 2.7. (“*Interested party means an organization, or individual, who, as determined by the marine safety investigating State(s), has significant interests, rights or legitimate expectations with respect to the outcome of a marine safety investigation*”). Come si vede, entrambi i concetti sono piuttosto ampi nei contenuti e più assimilabili, in concreto alla definizione di “Paesi terzi titolari di interessi rilevanti” riferita (senza aggiungere alcuna indicazione utile allo scopo) nell'art. 12 della dir. 2009/18/CE.

inchiesta condotta da uno Stato membro o uno Stato che dirige l'inchiesta con la partecipazione di ogni altro Stato titolare di interessi rilevanti. In casi eccezionali e debitamente giustificati che coinvolgano due o più Stati membri in relazione alla bandiera dell'imbarcazione interessata, della localizzazione del sinistro o della nazionalità delle vittime, potrebbero essere condotte inchieste parallele.". In tal caso, oltre all'enunciazione del noto principio del "ne bis in idem", il legislatore sottolinea, l'importanza di favorire l'intervento di tutti gli Stati interessati e la necessità di assicurare la massima trasparenza dell'inchiesta, garantendo che non si creino fenomeni di contrasto o di sovrapposizione di giudizi.

Strumentale al criterio della collaborazione è il diritto per ogni Stato di "*delegare ad un altro Stato membro il compito di condurre un'inchiesta di sicurezza relativa a un sinistro o a un incidente marittimo [...] ovvero compiti specifici di tale inchiesta, se convenuto di comune accordo*".⁴⁷⁰

I considerandi (22) e (23) si soffermano, invece sugli obblighi di collaborazione che l'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima (EMSA)⁴⁷¹ ha in relazione alla conduzione delle indagini.

Di particolare rilevanza sono le disposizioni, contenute nell'art. 7, concernenti la "*direzione delle inchieste di sicurezza e relativa partecipazione*". La norma in questione si occupa dettagliatamente dei rapporti e delle procedure da seguire nel caso di inchieste che coinvolgono due o più Stati membri: dopo aver ribadito la necessità di assicurare il succitato "ne bis in idem" ("*In linea di*

⁴⁷⁰ Dir.2009/18/CE, considerando (18) e art. 7.3.

⁴⁷¹ Nel testo della Dir.2009/18/CE, l'EMSA è designata col nome di "l'Agenzia".

principio, ogni sinistro o incidente marittimo è oggetto di una sola inchiesta condotta da uno Stato membro o da uno Stato che dirige l'inchiesta con la partecipazione di ogni altro Stato titolare di interessi rilevanti”), si concentra sulla necessità che gli Stati si accordino rapidamente “sulla scelta dello Stato che dirigerà l'inchiesta” e di concordare altrettanto rapidamente le procedure di inchiesta (che devono comprendere anche le procedure di accesso a testimoni e prove ed la manifestazione di eventuali opinioni discordanti).⁴⁷²

In merito alle inchieste parallele, si ribadisce l'eccezionalità di tale previsione – che rimane comunque subordinata all'obbligo di notificare alla Commissione le ragioni per le quali si è scelto di procedere in tal modo; gli organi inquirenti degli Stati interessati a collaborare sono inoltre invitati a scambiarsi tutte le informazioni utili acquisite nel corso delle rispettive inchieste.⁴⁷³

Segue, infine, il divieto, per ciascuno Stato, di porre in essere “*qualsiasi misura che possa indebitamente precludere, sospendere o ritardare le inchieste di sicurezza che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva*”.⁴⁷⁴

⁴⁷² Dir.2009/18/CE, art. 7.1.

⁴⁷³ Ancora, Dir.2009/18/CE, art. 7.1: “[...] *Inchieste di sicurezza parallele in merito al medesimo sinistro o incidente marittimo sono strettamente limitate ai casi eccezionali. In simili casi, gli Stati membri notificano alla Commissione le ragioni per le quali sono condotte tali inchieste parallele. Gli Stati membri che conducono inchieste di sicurezza parallele cooperano tra di loro. In particolare, gli organi inquirenti interessati si scambiano ogni pertinente informazione acquisita nel corso delle loro rispettive inchieste, segnatamente al fine di raggiungere per quanto possibile conclusioni comuni. [...]*”.

⁴⁷⁴ Ancora, Dir.2009/18/CE, art. 7.1.

Il secondo paragrafo dell'art. 7 enuncia il principio secondo il quale *“fatto salvo il paragrafo 1, ciascuno Stato membro rimane responsabile dell'inchiesta di sicurezza e del coordinamento con gli altri Stati membri titolari di interessi rilevanti fino al momento in cui si è raggiunto un accordo sulla scelta dello Stato che dirige l'inchiesta”*.

In merito agli incidenti o sinistri marittimi coinvolgenti traghetti ro-ro o unità veloci da passeggeri, l'ultimo paragrafo dell'art. 7, prevede un diritto di priorità, nell'avvio dell'inchiesta, per lo *“Stato membro nelle cui acque il sinistro o l'incidente è avvenuto”*. Qualora il sinistro o l'incidente sia avvenuto in altre acque, la priorità appartiene invece all'ultimo Stato membro *“nel cui mare territoriale e nelle cui acque interne quali definiti nell'UNCLOS sia venuta a trovarsi l'imbarcazione”*. Lo Stato così designato *“rimane responsabile dell'inchiesta di sicurezza e del coordinamento con gli altri Stati membri aventi fondato interesse fino al momento in cui sia raggiunto un accordo sulla scelta dello Stato che dirige l'inchiesta”*.⁴⁷⁵

Per quanto concerne gli Stati titolari di interessi rilevanti, l'art. 12 stabilisce le regole di cooperazione tra gli Stati membri e i “paesi terzi” titolari dei succitati interessi. Dal testo, si deduce che la norma si riferisce a paesi terzi extracomunitari che possono essere interessati allo svolgimento delle inchieste a causa di incidenti o sinistri marittimi in cui siano rimasti coinvolti i loro cittadini o loro navi.

Sono disciplinati due casi: il primo si riferisce all'eventualità di un sinistro od incidente relativo, ad esempio, ad una nave battente bandiera comunitaria sulla quale siano imbarcati svariati cittadini del paese terzo,

⁴⁷⁵ Cfr., Dir.2009/18/CE, art. 7.4.

oppure ad una nave battente bandiera “extracomunitaria” che sia affondata in acque comunitarie. In tal caso, i succitati paesi terzi, “*previo reciproco accordo*”, possono essere ammessi “*in qualsiasi fase del procedimento a partecipare all’inchiesta di sicurezza*” (già iniziata e) “*condotta da uno Stato membro ai sensi della presente direttiva*”.⁴⁷⁶

Nel caso opposto – che si presenta quando, ad esempio, l’incidente o il sinistro sia avvenuto nelle acque territoriali del paese terzo, coinvolgendo una nave battente la sua stessa bandiera, a bordo della quale sia però ospitato un numero considerevole di passeggeri comunitari – la partecipazione all’inchiesta dello Stato membro (o gli Stati membri) interessato a partecipare alla conduzione dell’inchiesta già aperta dallo Stato “extracomunitario” è teoricamente ammessa (la norma non accenna però ad accordi da concludere in tal senso), ma lascia “*impregiudicato l’obbligo di svolgere l’inchiesta di sicurezza e di redigere il relativo rapporto a norma della presente direttiva*”.⁴⁷⁷

Se ne deduce che è altamente probabile che si arrivi alla conduzione parallela di due inchieste.

In sostanza, quel che traspare chiaramente, è la preoccupazione che l’inchiesta condotta dal Paese “extracomunitario” non sia altrettanto rigorosa, sotto il profilo tecnico e sistematico, quanto quella condotta in ambito comunitario sulla base della direttiva in oggetto. E non si può fare a meno di notare come, in tal caso, la paventata e deprecabile ipotesi della duplicazione delle inchieste, divenga di secondaria importanza nella lista delle priorità del legislatore comunitario.

⁴⁷⁶ Dir.2009/18/CE, art. 11.2.

⁴⁷⁷ Dir.2009/18/CE, art. 11.3.

Tuttavia, qualora il “paese terzo titolare di interessi rilevanti stia conducendo un’inchiesta di sicurezza che coinvolge uno o più Stati membri”, è ammessa la possibilità per gli Stati membri di scegliere “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”.⁴⁷⁸ Si tratta di una soluzione (apparentemente) più accomodante che in realtà sposta i termini della questione dal contenuto (rigorosamente “safety focused”) della normativa comunitaria a quello (quasi altrettanto rigorosamente “safety focused”) del Codice IMO.

A livello più generale, infine, l’art. 10, si occupa dell’istituzione e della gestione di un “sistema di cooperazione permanente”, finalizzato a favorire la collaborazione tra i rispettivi organi inquirenti. La norma prevede, in particolare una serie di accordi “sulle migliori modalità di cooperazione” finalizzati a garantire: “a) 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; b) la cooperazione tecnica o lo scambio di conoscenze tecniche per l’esecuzione di compiti specifici; c) 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; d) la redazione di principi comuni per monitorare l’attuazione delle raccomandazioni di sicurezza e per adeguare i metodi di indagine al

⁴⁷⁸ Dir.2009/18/CE, art. 11.3.

progresso tecnico e scientifico; e) l'uso adeguato degli allarmi preventivi di cui all'articolo 16; f) 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'articolo 9, anche nelle relazioni con i paesi terzi; g) l'organizzazione, ove opportuno, di attività di formazione utili per gli inquirenti; h) 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; i) la fornitura di tutte le informazioni pertinenti agli organi inquirenti che conducono le inchieste di sicurezza.”

7. La conduzione dell'inchiesta.

A norma dell'art. 5.5, *“L'inchiesta di sicurezza è avviata entro il termine più breve possibile dopo il verificarsi del sinistro o dell'incidente marittimo e, in ogni caso, entro i due mesi successivi”*.

Preliminare all'avvio dell'inchiesta è l'art. 6, che impone l'obbligo per le autorità competenti e/o i soggetti interessati di comunicare *“immediatamente all'organo inquirente qualsiasi sinistro e incidente che rientri nell'ambito di applicazione della presente direttiva”*.

Altrettanto funzionale al corretto svolgimento dell'inchiesta è la previsione di cui all'art. 5.4, dove si prescrive che *“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'articolo 2, lettera e), del regolamento (CE) n. 1406/2002. [...]”*. A tale proposito, il Reg.

(CE)n.1406/2002⁴⁷⁹ prevede l'applicazione di una metodologia di indagine comune a tutti gli Stati, elaborata tenendo conto delle differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e sviluppata in conformità con i principi riconosciuti a livello internazionale al fine di sostenere gli Stati membri sia nelle attività legate alle indagini, sia nell'analisi dei rapporti. E' comunque possibile, per gli inquirenti discostarsi dalla predetta metodologia *“in un caso specifico ove risulti necessario, secondo il loro giudizio professionale, e sia richiesto per raggiungere gli obiettivi dell'inchiesta. La Commissione adotta o modifica tale metodologia ai fini della presente direttiva, prendendo in considerazione gli insegnamenti tratti dalle inchieste di sicurezza”*.⁴⁸⁰

Le modalità di conduzione dell'inchiesta possono peraltro subire variazioni a seconda della complessità e del tipo di inchiesta.

L'art. 5.1 della dir. 18 prevede l'obbligo per ciascuno Stato membro di effettuare l'inchiesta di sicurezza in relazione alla tipologia di “sinistro marittimo molto grave”, vale a dire ogni sinistro comportante la perdita della nave, la morte di una o più persone oppure un grave danno ambientale⁴⁸¹, che si sia verificato “a) [...] con il

⁴⁷⁹ Si tratta del Reg. (CE)n.1406/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002 ed istitutivo dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima. In GU L 208 del 5.8.2002, pag. 1. Cfr. anche eur-lex.europa.eu.

⁴⁸⁰ Dir.2009/18/CE, art. 5.4.

⁴⁸¹ Per la definizione di sinistro molto grave, l'art. 3.2 dir. 2009/18/CE rinvia, alla corrispondente definizione contenuta nel codice IMO: “A very serious marine casualty means a marine casualty involving the total loss of the ship or a death or severe damage to the environment”. Così, Res. MSC.255(84), Ch. 2.22.

coinvolgimento di una nave battente la bandiera nazionale, indipendentemente dal luogo del sinistro; o” che si sia verificato “b) [...] nel suo mare territoriale e nelle sue acque interne quali definiti nell’UNCLOS, indipendentemente dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte nel sinistro;”, o, infine che incida “ c) [...] su un interesse rilevante dello Stato membro, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte.”. Come già rilevato *supra*, da ciò si ricava che l’obbligo di conduzione dell’inchiesta non vale per tutti i sinistri qualificati “molto gravi”, ma solo per quelli che, oltre ad essere “molto gravi” si siano verificati secondo le modalità descritte dal citato art. 5.1. La *ratio* della disposizione in oggetto sembra quella di indirizzare le risorse disponibili su fattispecie circoscritte. Ciò, tuttavia, non sempre evita la duplicazione delle inchieste.

In merito ai “sinistri gravi” – vale a dire tutte le ipotesi che, pur non essendo qualificabili come sinistri molto gravi, comprendano i casi di incendio, esplosione, incaglio, collisione, danni cagionati da condizioni meteo marine molto critiche o da ghiaccio, produttivi di incrinature o cedimento dello scafo tali da rendere la nave innavigabile oppure che abbiano cagionato fenomeni di inquinamento o, ancora, che abbiano reso necessario il rimorchio o la *shore assistance* –⁴⁸², il secondo paragrafo

⁴⁸² Per la definizione di sinistro grave, l’art. 3, n.3), rinvia alla definizione contenuta nella circolare MSC-MEPC.3/Circ.3 del Maritime Safety Committee e Maritime Environment Protection Committee del 18/12/2008: “*Serious casualties are casualties to ships which do not qualify as .very serious casualties. and which involve a fire, explosion, collision, grounding, contact, heavy weather damage, ice damage, hull cracking, or suspected hull defect, etc., resulting in: - immobilization of main engines,*

dell'art. 5 prevede che spetti all'organo inquirente, previa preliminare valutazione, decidere se avviare o meno l'inchiesta. In caso negativo, la scelta deve però essere motivata.⁴⁸³

Analogamente, anche in caso di “*ogni altro sinistro incidente marittimo*”⁴⁸⁴, l'organo incaricato di effettuare le

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.”.*

⁴⁸³ Dir.2009/18/CE, art. 5.2: “[...]. Inoltre, 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'articolo 17, paragrafo 3. [...]” La notificazione è effettuata presso la Banca dati europea per i sinistri marittimi.

⁴⁸⁴ L'art. 3, n. 2 della dir. 18/2009/CE, per la definizione di sinistro marittimo e di incidente marittimo, rinvia al codice IMO: La Res.MSC.255(84), 2.9 definisce “*Marine Casualty*” “*an event, or a sequence of events, that has resulted in any of the following which has occurred directly in connection with the operations of a ship: - 1 the death of, or serious injury to, a person; -2 the loss of a person from a ship; -3 the loss, presumed loss or abandonment of a ship; - 4 material damage to a ship; -5 the stranding or disabling of a ship, or the involvement of a ship in a collision; -6 material damage to marine infrastructure external to a ship, that seriously endanger the safety of the ship, another ship or an individual; or -7 severe damage to the environment, or the potential for severe damage to the environment, brought about by the damage of a ship or ships*”, mentre “*marine incident*” (2.10) è qualificato come “*an event, or sequence of events, other than a marine casualty, which has occurred directly in connection with the operations of a ship that endangered, or, if not corrected, would endanger the safety of the ship, its occupant or any other person or the environment*”.

investigazioni eserciterà il proprio potere discrezionale per stabilire se avviare o meno un'inchiesta.⁴⁸⁵

Preme ribadire che la questione è di vitale importanza perché, almeno teoricamente, è possibile che in taluni casi di sinistri molto gravi, di sinistri gravi, oltre che di sinistri ed incidenti marittimi, l'organo inquirente faccia uso del suo potere discrezionale e decida di non avviare alcuna inchiesta.

Sotto quest'ultimo profilo si registra una divergenza rispetto alla normativa italiana la quale, nell'art. 579 ult. c. c.nav., prevede l'obbligatorietà dell'inchiesta formale per (qualsiasi) sinistro abbia interessato navi da carico o passeggeri *“ivi comprese quelle di bandiera comunitaria, in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino”*. Secondo la normativa italiana, dunque il fine connesso al miglioramento della *safety* va oltre la mera classificazione formale dell'evento-sinistro.

Benché la direttiva richieda (nel caso in cui l'organo investigativo ritenga di non aprire l'inchiesta) l'obbligo di motivare le ragioni della propria scelta e di notificarle alla Banca dati europea per i sinistri marittimi e benché fornisca indicazioni di massima ai fini delle predette valutazioni (*“[...]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*

⁴⁸⁵ Ancora, Dir.2009/18/CE, art. 5.2.

prevenire futuri sinistri e incidenti”)⁴⁸⁶, la questione desta forti perplessità soprattutto in relazione ai casi che non vengono sottoposti ad alcun tipo di investigazione in ragione della (sola) loro presunta inattitudine a fornire indicazioni utili sulla prevenzione di futuri sinistri od incidenti.

In base all’art. 8.5, il personale inquirente deve “*essere messo in condizione di agire non appena sia stato informato del sinistro*”.

Nel condurre l’inchiesta, l’art. 8.4, prevede (come già accennato a proposito dei poteri di cui dispone l’organo inquirente) che gli ispettori possano “*a) accedere liberamente a qualsiasi area pertinente o al luogo del sinistro, nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura, ivi compresi il carico, l’attrezzatura o i rottami; b) stilare immediatamente l’elenco delle prove e provvedere alla ricerca e alla rimozione controllate del relitto, dei rottami o di altri elementi o sostanze a fini d’esame o analisi; c) richiedere l’esame o l’analisi degli elementi di cui alla lettera b) e avere libero accesso ai risultati di tali esami o analisi; d) 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; e) accedere liberamente ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime; f) 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; g) interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi possano*

⁴⁸⁶ Cfr. dir. 2009/18/CE, art. 5.2.

presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza; h) ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni pertinenti in possesso dello Stato di bandiera, degli armatori, delle società di classificazione o di altri soggetti pertinenti, sempre che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano nello Stato membro; i) richiedere l'assistenza delle autorità competenti degli Stati coinvolti, compresi gli ispettori dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo, 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.”.

La conclusione dell'inchiesta dà luogo, secondo il disposto dell'art. 14, ad un'attività di reportazione sugli incidenti.

Il rapporto d'indagine viene “*presentato secondo un modello definito dal competente organo inquirente e conformemente alle sezioni pertinenti dell'allegato I*”. E' inoltre prevista la possibilità che gli inquirenti pubblichino rapporti semplificati “*per le inchieste di sicurezza che non riguardino sinistri marittimi molto gravi o, secondo il caso, gravi e i cui risultati non abbiano la potenzialità di portare alla prevenzione di futuri sinistri e incidenti*”.

I *reports*, comprensivi di conclusioni ed eventuali raccomandazioni indirizzate al settore marittimo, devono essere pubblicati a cura degli organismi che hanno effettuato l'inchiesta entro un anno dalla data del sinistro. Qualora “*non sia possibile produrre il rapporto finale entro tale termine, è pubblicato un rapporto provvisorio [...]*”⁴⁸⁷.

E' infine prescritto l'invio alla Commissione, da parte dell'organo inquirente dello Stato membro che dirige

⁴⁸⁷ Dir. 2009/18/CE, art. 14.2.

l'inchiesta, di una copia del rapporto finale, sia esso semplificato o provvisorio. Detto rapporto finale *“tiene conto delle eventuali osservazioni tecniche della Commissione sui rapporti finali che non inficino la sostanza dei risultati, al fine di migliorare la qualità del rapporto nel modo più idoneo per realizzare l'obiettivo della presente direttiva”*.⁴⁸⁸

8. Alcuni aspetti problematici connessi con l'esecuzione dell'inchiesta: la tutela della riservatezza e la protezione delle prove. Il trattamento dei marittimi.

L'art. 9 stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di provvedere (salvo quanto già stabilito con la direttiva 95/46/CE)⁴⁸⁹ affinché alcuni documenti contenenti informazioni riservate, non siano resi disponibili *“per fini diversi dall'inchiesta di sicurezza”*.

La norma si riferisce in particolare a : *“a) tutte le prove testimoniali e le altre dichiarazioni, relazioni e annotazioni raccolte o ricevute dall'organo inquirente nel*

⁴⁸⁸ Dir. 2009/18/CE, art. 14.3.

⁴⁸⁹ La direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995 e relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati rappresenta il testo di riferimento, a livello europeo, in materia di protezione dei dati personali. Essa definisce un quadro normativo finalizzato a stabilire un equilibrio fra un livello elevato di tutela della vita privata delle persone e la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione europea. Con la normativa in questione sono stati fissati limiti precisi per la raccolta e l'utilizzazione dei dati personali ed è stato imposto a ciascuno Stato membro di istituire un organismo nazionale indipendente incaricato della protezione di tali dati. V. <http://europa.eu/>.

corso dell'inchiesta di sicurezza;" ai " *b) documenti da cui risulti l'identità delle persone che hanno testimoniato nell'ambito dell'inchiesta di sicurezza;*" ed alle " *c) informazioni di carattere particolarmente sensibile e privato, comprese le informazioni di carattere sanitario, che riguardano persone coinvolte nel sinistro o incidente marittimo*". Per i citati documenti vige dunque il principio del divieto di divulgazione, che può essere superato soltanto da un superiore interesse pubblico.

La sinteticità estrema della norma, nel rinviare alla più specifica direttiva 95/46/CE, ribadisce l'obiettivo che più interessa in questa sede, vale a dire la realizzazione di un'inchiesta in cui – attraverso la tutela di tutti gli aspetti che potrebbero indurre i soggetti coinvolti a non comunicare certe informazioni che li riguardano (specie se, come nel caso in questione, si tratta di dati sensibili) – si realizzi appieno la ricerca delle cause del sinistro o dell'incidente, svincolandola dalla ricerca delle responsabilità, così come avviene nelle inchieste aeronautiche, dove la protezione delle fonti e dei testimoni ha la finalità di conoscenza e di prevenzione ai fini della tutela della sicurezza della navigazione.

Il considerando (10) si sofferma invece sull'importanza della protezione dei testimoni e delle prove, sottolineando come " *gli Stati membri, nel quadro dei loro ordinamenti giuridici, dovrebbero proteggere le deposizioni testimoniali relative a un sinistro e prevenire un loro uso per scopi diversi dalle inchieste di sicurezza, con l'obiettivo di evitare ogni discriminazione o ritorsione contro i testimoni a causa della loro partecipazione alle inchieste*".

Come già accennato *supra*, è possibile che le persone chiamate a rendere testimonianza possano trovarsi in situazioni particolarmente critiche, soprattutto quando le

loro dichiarazioni potrebbero tradursi in auto-incriminazioni o in incriminazioni a carico di loro colleghi (o, anche dei “datori di lavoro”).⁴⁹⁰

In merito alla protezione delle prove, l’art. 13 dispone invece che spetta agli Stati membri adottare misure finalizzate alla protezione dei “*soggetti interessati da sinistri ed incidenti ai sensi della presente direttiva*”.⁴⁹¹

L’invito è, rivolto alla salvaguardia di “*tutte le informazioni provenienti da carte marittime, libri di bordo, registrazioni elettroniche e magnetiche e cassette video, nonché le informazioni provenienti dai VDR e da altri apparecchi elettronici, riguardanti il periodo prima, durante e dopo l’incidente*”.⁴⁹² In particolare è stabilito che lo Stato membro si deve adoperare per impedire la cancellazione o l’alterazione delle informazioni in questione⁴⁹³; per “*prevenire interferenze con qualsiasi altra attrezzatura rilevante ai fini dell’inchiesta di sicurezza sull’incidente*”.⁴⁹⁴ Esso deve, infine “*agire prontamente per raccogliere e conservare tutti gli elementi di prova ai fini delle inchieste di sicurezza*”.⁴⁹⁵

Le citate disposizioni, piuttosto stringate nei contenuti, rinviano la risoluzione di tutte le questioni connesse alla

⁴⁹⁰ Cfr. *supra*, cap. II, par. 2: la tendenziale riluttanza a parlare liberamente propria dei soggetti interrogati, nelle varie versioni del codice IMO, viene tenuta in debita considerazione al fine di facilitare la ricezione di un libero flusso di informazioni, mediante la previsione di un sistema di incentivazione e di tutela delle persone interessate a collaborare finalizzata ad integrare le garanzie previste sull’immunità.

⁴⁹¹ dir. 2009/18/CE, art. 13.1.

⁴⁹² dir. 2009/18/CE, art. 13, lett. a).

⁴⁹³ Cfr. dir. 2009/18/CE, art. 13, lett. b).

⁴⁹⁴ dir. 2009/18/CE, art. 13, lett. c).

⁴⁹⁵ dir. 2009/18/CE, art. 13, lett. d).

legislazione interna e alle regole procedurali dei singoli Stati.

Altra questione delicata, cui la nuova normativa comunitaria sembra dimostrare una certa attenzione, è quella concernente il trattamento dei marittimi, ai quali, il considerando (9), sulla scia della normazione elaborata a livello internazionale⁴⁹⁶, riconosce la qualifica di “*categoria speciale di lavoratori*” ed in quanto tali, “*considerata la natura globale dell’industria marittima e le diverse giurisdizioni con cui potrebbero venire in contatto*” ritiene che necessitino di “*una protezione speciale, soprattutto in relazione con le autorità pubbliche*”.

Viene così implicitamente riconosciuto che vi è una stretta connessione tra l’incidenza dei sinistri e l’appartenenza a una categoria “debole” quale quella dei marittimi, che risulta spesso esposta non solo ai rischi “tipici” della prestazione lavorativa, ma anche ai pregiudizi connessi con i procedimenti, sia di tipo amministrativo, che giudiziale, instaurati dopo la verifica di un sinistro od incidente. Per quanto concerne i rischi connessi direttamente con il lavoro a bordo, com’è noto, si tratta di pericoli che non si limitano alle condizioni oggettive di vita e di lavoro a bordo (e che spesso possono essere tanto scadenti da influire negativamente sulla stessa salute del personale imbarcato), ma possono anche tradursi in lesioni

⁴⁹⁶ Sul punto, cfr. le “*Guidelines on fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident*”, elaborate in sede IMO con la Res. A.987(24) ed adottate il 27/4/2006. Esistono, inoltre altre disposizioni (di fonte IMO ed ILO), quali le Res. A 931(22) (“*Guidelines on shipowners’ responsibilities in respect of contractual claims for personal injury to or death of seafarers*”) e la Res.A.930(22) (“*Guidelines on provision of financial security in case of abandonment of seafarers*”) del 29/11/2001.

personali o morte in conseguenza di sinistri od incidenti marittimi. Per quanto concerne, invece i pregiudizi connessi con i procedimenti legati all'inchiesta in cui i marittimi possono incorrere, questi non si riferiscono soltanto ai già menzionati rischi di incriminazione o di autoincriminazione, che per lo più sono dovuti alla scarsa conoscenza dei diritti, delle normative e delle procedure giudiziarie ed amministrative in uso nei diversi Stati, ma comprendono anche le relative conseguenze pratiche, quali la detenzione per lunghi periodi, l'abbandono da parte dell'armatore etc.

Il considerando (9), tiene in considerazione i problemi e i pregiudizi cui si è fatto cenno e rinvia alle disposizioni in materia elaborate in sede IMO: *“nell'interesse di una maggiore sicurezza marittima, i marittimi dovrebbero poter contare su un giusto trattamento in caso di incidente marittimo. I loro diritti umani e la loro dignità dovrebbero essere salvaguardati in qualsiasi momento e tutte le inchieste di sicurezza dovrebbero essere condotte in modo giusto e rapido. A tal fine gli Stati membri dovrebbero, in conformità con il loro diritto nazionale, prendere ulteriormente in considerazione le pertinenti disposizioni delle linee guida dell'IMO riguardanti il giusto trattamento dei marittimi in caso di incidente marittimo”*.

Ben più scarno è infine l'articolo 18, il quale, nel rinviare alle norme di diritto interno, invita gli Stati a tenere in considerazione la sopra citata normativa internazionale (*“Conformemente al loro diritto nazionale, gli Stati membri tengono in considerazione le pertinenti disposizioni delle linee guida dell'IMO riguardanti il giusto trattamento dei marittimi in caso di incidente marittimo nelle acque sotto la loro giurisdizione”*).

9. L'attività successiva alla conclusione dell'inchiesta.

Al termine della conclusione dell'inchiesta si collocano una serie di attività ad essa funzionalmente collegate secondo la consueta ottica *safety focused*.

A norma dell'art. 15 (“raccomandazioni in materia di sicurezza”), spetta agli Stati membri provvedere “*affinché le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dagli organi inquirenti siano debitamente prese in considerazione dai destinatari e, all’occorrenza, ricevano un adeguato seguito nel rispetto del diritto comunitario e internazionale*”. Per rafforzare ulteriormente l’efficacia del messaggio, è altresì possibile “*ove opportuno*” la formulazione da parte dello stesso organo inquirente o della Commissione di raccomandazioni di sicurezza basate “*su un’analisi astratta dei dati e sui risultati complessivi delle inchieste di sicurezza realizzate*”.

Per quanto concerne i dati sui sinistri e gli incidenti marittimi, in base all’art. 17 (“*Banca dati europea per i sinistri marittimi*”), vengono “*archiviati ed analizzati per mezzo di una banca dati elettronica europea istituita dalla Commissione e denominata piattaforma europea d’informazione sui sinistri marittimi (European Marine Casualty Information Platform — EMCIP)*”.

A tale attività di archiviazione collaborano anche gli Stati membri, mediante la comunicazione di informazioni relative alla autorità che possono accedere a tale banca dati.⁴⁹⁷ Le modalità di comunicazione delle informazioni sui sinistri ed incidenti consistono nella compilazione, da parte degli organi inquirenti dei vari Stati membri, di un apposito modulo contenuto

⁴⁹⁷ dir. 2009/18/CE, art.17.2.

nell'allegato II della direttiva. E' inoltre prescritta la comunicazione alla Commissione dei dati risultanti dalle inchieste di sicurezza, secondo lo schema della banca dati ENCIP.⁴⁹⁸

Infine, *“la Commissione e gli Stati membri sviluppano lo schema della banca dati e un metodo per la notifica dei dati in tempi adeguati”*.⁴⁹⁹

Di particolare interesse è il, già citato *“sistema di allarme preventivo”*, contemplato dall'art. 16, in base al quale l'organo inquirente di uno Stato membro può informare *“senza indugio la Commissione della necessità di emettere un allarme preventivo qualora ritenga, in qualsiasi fase dell'inchiesta di sicurezza, che debbano essere adottate misure urgenti a livello comunitario al fine di prevenire il rischio di ulteriori sinistri. Se necessario, la Commissione emette una comunicazione d'allarme destinata alle autorità competenti di tutti gli altri Stati membri, all'industria dei trasporti marittimi, nonché a qualsiasi altro soggetto interessato”*. La norma, potrebbe riferirsi, ad esempio, alle ipotesi di sinistri od incidenti avvenuti nel mare territoriale di uno Stato e rispetto ai quali si paventi l'estensione di un danno ambientale già in atto alle porzioni di mare o/e di costa soggette alla sovranità degli Stati limitrofi.

Per quanto concerne l'osservanza delle disposizioni contenute nella normativa in oggetto, l'art. 23, prevede, ogni cinque anni la presentazione, da parte della Commissione, di una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione e l'osservanza della direttiva, con

⁴⁹⁸ dir. 2009/18/CE, art.17.3.

⁴⁹⁹ dir. 2009/18/CE, art.17.4.

la possibilità di proporre, se necessario, “ulteriori misure alla luce delle raccomandazioni ivi contenute”.⁵⁰⁰

In merito alle modifiche che possono essere apportate alle definizioni e agli strumenti normativi di fonte comunitaria ed IMO, l’art. 20 prevede che la Commissione abbia tale potere (“*La Commissione può aggiornare, nel rispetto dell’ambito di applicazione della presente direttiva, le definizioni nonché i riferimenti agli atti comunitari e agli strumenti dell’IMO contenuti nella direttiva stessa, al fine di adeguarli ai nuovi provvedimenti della Comunità o dell’IMO che siano nel frattempo entrati in vigore.*”). Le misure in questione sono “intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, anche completandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all’articolo 19, paragrafo 3.” La Commissione, con la stessa procedura ha inoltre il potere di modificare gli allegati: “*Le modifiche al codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi possono essere escluse dall’ambito di applicazione della presente direttiva ai sensi dell’articolo 5 del regolamento (CE) n. 2099/2002.*”⁵⁰¹

Complementare all’art. 20 è il successivo art. 21, in base al quale “*la presente direttiva non osta a che uno Stato membro adotti misure complementari sulla sicurezza marittima da essa non previste, sempre che tali misure non violino le disposizioni della presente direttiva e non pregiudichino in alcun modo il conseguimento del suo obiettivo, né compromettano il raggiungimento dello stesso*”. Come già riferito *supra*, a proposito dei meccanismi di adeguamento tra la normativa comunitaria ed internazionale, viene lasciata aperta la possibilità per gli

⁵⁰⁰ Cfr. dir. 2009/18/CE, art. 23 (“*relazione di attuazione*”).

⁵⁰¹ Dir. 2009/18/CE, art. 20, ult. comma.

Stati membri di adottare unilateralmente misure ulteriori in materia.

Sono infine contemplate (art. 22) le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali adottate in conformità alla direttiva *de qua*. Tale compito spetta agli Stati membri, i quali devono inoltre adottare *“tutte le misure necessarie per assicurarne l’applicazione. Le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive”*.

10. La funzione “ausiliaria” dell’EMSA e degli altri organi ed organismi in relazione allo svolgimento delle inchieste.

All’interno dell’ordinamento comunitario da tempo era avvertita l’esigenza di creare, nei diversi settori, agenzie autonome aventi compiti di carattere tecnico, strumentale e di supporto rispetto agli organi investiti del potere politico e decisionale: organismi, in definitiva, in grado di integrare, pur senza intaccarne le prerogative, le funzioni esecutive della Commissione.

Dal punto di vista strutturale, le agenzie rappresentano – attraverso i meccanismi tipici del decentramento – un essenziale perno di collegamento tra i vari soggetti che, nel territorio comunitario, assolvono funzioni di carattere tecnico-esecutivo. Dal punto di vista funzionale, detti organismi hanno un carattere essenzialmente tecnico allo scopo di coadiuvare le istituzioni comunitarie nell’attuazione delle politiche di settore. Tra le mansioni loro affidate, vi sono in genere compiti di raccolta ed elaborazione dei dati al fine di permettere ai soggetti interessati l’acquisizione di conoscenze tecniche di settore. Per quanto concerne la loro struttura organizzativa, essa di solito è piuttosto semplificata e si compone, in genere, di

un consiglio di amministrazione, di un direttore esecutivo (che assume le vesti di rappresentante legale dell’Agenzia) ed, infine, di uno o più comitati tecnici . Godono inoltre di piena autonomia contabile ed organizzativa.⁵⁰²

Per quanto concerne il settore della navigazione marittima, la spinta all’istituzione di agenzie specializzate, si è realizzata dopo i naufragi delle navi Erika e Prestige. Tra i progetti che sono stati sperimentati in sede comunitaria per tutelare la “sicurezza” della navigazione, è inclusa la creazione organismi *ad hoc*, operanti sia a livello nazionale che comunitario ed aventi il compito di garantire *standards* di sicurezza e di compatibilità ambientale in linea con l’evoluzione che in materia si è andata sviluppando sia in campo tecnologico che normativo.

L’Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima (EMSA), è stata istituita con reg. (CE) n. 1406/2002 del 27 giugno 2002 – poi modificato dal reg. (CE) n. 724/2004 del 31 marzo 2004 – ed, al pari della sua “omologa” EASA che opera nel settore aeronautico,⁵⁰³ ha il compito di assistere

⁵⁰² Cfr., FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, *Op. cit.*, pp. 190ss. Cfr. anche MANCUSO, G., *Sicurezza della navigazione. Organi ed enti deputati a garantirla: le Agenzie*, in *La sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale (a cura di G. Mancuso e N. Romana)*, Palermo, 2006, p.173ss.

⁵⁰³ L’Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), rappresenta il corrispettivo dell’EMSA nel settore aeronautico. Quest’ultima ha competenze in materia di sicurezza dell’aviazione civile e della protezione ambientale. Anche l’EASA, come, l’EMSA, ha il compito di assistere la Commissione nell’elaborazione delle normative di settore e di assistere gli Stati membri e l’industria aeronautica nelle fasi di esecuzione legislativa. Essa compie inoltre accertamenti tecnici e rilascia le relative certificazioni tecniche. L’EASA è stata istituita col reg. (CE) n. 1592/2002 del 15 luglio 2002. V. www.easa.eu.int.

la Commissione e gli Stati membri nel campo della sicurezza marittima e della prevenzione dell'inquinamento prodotto dalle navi, verificando la corretta applicazione e l'efficacia della legislazione comunitaria di settore.⁵⁰⁴

L'EMSA, ad esempio, collabora⁵⁰⁵ alla valutazione delle società di classificazione, alla verifica del funzionamento del regime comunitario dello Stato di approdo e, per quanto concerne la materia dei sinistri e degli incidenti marittimi, *“facilita la cooperazione tra Stati membri e Commissione nell'elaborazione, tenendo nel debito conto le differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, di una metodologia comune di indagine sugli incidenti marittimi conformemente ai principi riconosciuti a livello internazionale, nel sostegno agli Stati membri nelle attività legate alle indagini relative a gravi incidenti marittimi e nell'analisi dei rapporti esistenti sugli accertamenti relativi ad incidenti”*.⁵⁰⁶

Il Considerando (22) della direttiva 2009/18/CE si sofferma sugli obblighi di collaborazione che l'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima (EMSA)⁵⁰⁷ deve svolgere ed, in particolare, puntualizza come questa abbia *“il compito specifico di agevolare, tenendo debitamente conto dei loro diversi ordinamenti giuridici, la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione nello*

⁵⁰⁴ Sul punto, www.emsa.europa.eu; v. anche: MARINO A., *L'agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, GIURETA – *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, Vol, III, 2005 (anche in *Studi in memoria di Elio Fanara, I*, Milano, 2006, p.277ss).

⁵⁰⁵ I compiti dell'EMSA sono elencati nell'art. 2 del Reg. (CE) n. 724/2004.

⁵⁰⁶ Reg. (CE) n. 724/2004, art. 2, lett. e).

⁵⁰⁷ Nel testo della dir.2009/18/CE, l'EMSA è designata col nome di “l'Agenzia”.

sviluppo di una comune metodologia per lo svolgimento delle inchieste sugli incidenti marittimi secondo principi concordati a livello internazionale” (analogamente, nel considerando (23) si ricorda che “l’Agenzia” ha anche il compito di facilitare “la cooperazione nel sostegno agli Stati membri nelle attività legate alle indagini e nell’analisi dei rapporti esistenti sugli accertamenti relativi ad incidenti”).

Come si vede, nello spirito della direttiva 18 vi è anche il progetto della collaborazione tra le “Agenzie” nazionali – istituende od istituite – al fine di fornire all’EMSA dati tecnici in ordine agli incidenti ed ai sinistri avvenuti nei vari Paesi. All’EMSA spetterà dunque un ruolo di coordinamento sia delle indagini, sia in ordine alla raccolta dei dati in oggetto, con l’obiettivo finale dell’implementazione della *safety* nel settore.

Accanto all’EMSA, la direttiva 18 prevede un ruolo specifico anche per il Comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell’inquinamento provocato dalle navi(COSS), istituito col Reg. (CE) n. 2099/2002.⁵⁰⁸ L’art.

⁵⁰⁸ Si tratta del Reg.(CE) N. 2099/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, istitutivo del comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell’inquinamento provocato dalle navi (comitato COSS) e recante modifica dei regolamenti in materia di sicurezza marittima e di prevenzione dell’inquinamento provocato dalle navi. L’art. 1 del regolamento in oggetto, specifica che *“obiettivo del presente regolamento è migliorare l’attuazione della legislazione comunitaria [...] in materia di sicurezza marittima, prevenzione dell’inquinamento provocato dalle navi e condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi: a) accentrando i compiti dei comitati istituiti in applicazione della legislazione marittima comunitaria e sostituiti dal presente regolamento, attraverso l’istituzione di un unico comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell’inquinamento provocato dalle navi, in seguito denominato «comitato COSS»; b) accelerando*

19 della direttiva 18 prevede, in particolare, che il suddetto organismo si adoperi per assistere la Commissione.⁵⁰⁹

In merito al già citato sistema di cooperazione permanente, contemplato dall'art. 10, esso è stato istituito dagli Stati membri *“in stretta collaborazione con la Commissione”* *“affinché i rispettivi organi inquirenti possano collaborare nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo della presente direttiva”*. In particolare, è previsto che *“le norme procedurali e le modalità organizzative del sistema di cooperazione permanente”* siano *“decise secondo la procedura di regolamentazione”* di cui alla decisione 1999/468/CE.⁵¹⁰

A livello pratico, all'interno di tale sistema di cooperazione *“gli organi inquirenti degli Stati membri si accordano, in particolare, sulle migliori modalità di*

l'aggiornamento della legislazione marittima comunitaria e facilitandone le ulteriori modifiche conseguenti all'evoluzione degli strumenti internazionali di cui all'articolo 2, punto 1.”

⁵⁰⁹ Cfr. dir. 2009/18/CE, art. 19 (*“Comitato”*): *“ 1. La Commissione è assistita dal comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi (COSS), istituito dal regolamento (CE) n. 2099/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio [11]. 2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa. Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468/CE è fissato a due mesi. 3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano l'articolo 5 bis, paragrafi da 1 a 4, e l'articolo 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.”*

⁵¹⁰ Vale a dire, applicando *“tenendo conto delle disposizioni dell'art. 8 della stessa”* gli artt. 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, relativi alle procedure di votazione nel quadro della votazione consultiva e della creazione di gruppi di lavoro per l'esame di specifiche questioni.

cooperazione al fine di consentire: a) 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; b) la cooperazione tecnica o lo scambio di conoscenze tecniche per l'esecuzione di compiti specifici; c) 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; d) 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; e) l'uso adeguato degli allarmi preventivi di cui all'articolo 16; f) 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'articolo 9, anche nelle relazioni con i paesi terzi; g) l'organizzazione, ove opportuno, di attività di formazione utili per gli inquirenti; h) 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; i) la fornitura di tutte le informazioni pertinenti agli organi inquirenti che conducono le inchieste di sicurezza.”.

Da ultimo, va ricordata la (già citata) Banca dati europea per i sinistri marittimi (c.d. piattaforma europea d'informazione sui sinistri marittimi – European Marine Casualty Information Platform — EMCIP). Per mezzo di

tale organismo, istituito dalla Commissione, in base all'art. 17, vengono archiviati ed analizzati i dati sia sui sinistri e gli incidenti marittimi, sia sulle autorità che possono avere accesso a tale banca dati

4 – Lo svolgimento dell'inchiesta nell'ordinamento italiano vigente

1. Gli organi deputati alla conduzione delle inchieste; 2. Le inchieste: a) L'inchiesta sommaria; b) L'inchiesta formale; 3. I soggetti "interessati" e le garanzie del contraddittorio; 4. L'accesso agli atti e ai documenti d'inchiesta; 5. Il rapporto tra le inchieste sui sinistri e i procedimenti giurisdizionali: a) l'efficacia probatoria nei giudizi civili; b) l'efficacia probatoria nei giudizi penali; c) Ulteriori questioni di carattere "procedurale": i consulenti tecnici; 6. L'indipendenza dell'organo e delle persone: le prospettive nel settore delle inchieste sui sinistri. 7. Le inchieste sui sinistri nel settore del diporto.

1. Gli organi deputati alla conduzione delle inchieste. La competenza.

Come già accennato *supra*, in Italia non esiste un corpo indipendente sotto il profilo strutturale e funzionale che si occupi delle inchieste sugli incidenti ed i sinistri marittimi.⁵¹¹ Della conduzione delle inchieste si occupa attualmente e principalmente l'Autorità Marittima, attraverso le sue articolazioni centrali e periferiche. In realtà, vanno fatte alcune distinzioni a seconda che si tratti

⁵¹¹ Sul punto, cfr. il SafetyNet final activity report 2004-2009: è uno studio, condotto attraverso lo European Road Safety Observatory (ERSO) mediante il quale è stata effettuata un'analisi comparatistica degli organismi deputati, per tutti i rami del trasporto (aereo, marittimo, stradale e ferroviario), alla conduzione delle indagini sui sinistri e gli incidenti: www.erso.eu.

di inchiesta sommaria oppure di inchiesta formale e, ancora – con riguardo al luogo in cui si è verificato il sinistro o vi si sono riverberati gli effetti – dove è avvenuto il primo approdo della nave, l’arrivo della maggior parte dei naufraghi, o dove è giunta la prima notizia del fatto.

Bisogna inoltre distinguere a seconda che i luoghi cui ci si riferisce si trovino all’estero oppure in Italia: nel primo caso a procedere sarà l’autorità consolare⁵¹² (art. 578 Ic), nel secondo sarà l’autorità marittima (qualora però, nel luogo individuato secondo i predetti criteri non esista autorità marittima, spetterà all’autorità doganale compiere le prime indagini e prendere i provvedimenti più opportuni, “*dandone immediato avviso all’autorità marittima più vicina*”).⁵¹³

Secondo gli artt. 578-580 c.nav, infatti, se si tratta di inchiesta sommaria (art. 578), la competenza a condurre l’inchiesta spetterà alla “*autorità del luogo di primo approdo della nave o dei naufraghi o, se la nave è andata perduta e tutte le persone imbarcate sono perite*” alla “*autorità del luogo nel quale si è avuta la prima notizia del fatto*”.

Secondo l’art. 580 1c, c.nav, la “*competenza è determinata dal luogo del sinistro, se avvenuto nel mare territoriale, e, altrimenti, dal luogo di primo approdo della nave danneggiata o da quello d’arrivo della maggior parte dei naufraghi*”.

In linea di massima, comunque, le articolazioni periferiche dell’Autorità marittima (o, in difetto, dell’Autorità

⁵¹² Cfr. art. 578 Ic. c.nav: “*Quando giunga notizia di un sinistro, l’autorità marittima o consolare deve procedere a sommarie indagini sulle cause e sulle circostanze del sinistro stesso, e prendere i provvedimenti occorrenti per impedire la dispersione delle cose e degli elementi utili per ulteriori accertamenti. [...]*”.

⁵¹³ Art. 578 3c., c.nav.

doganale) si occupano di condurre i primi accertamenti e l'inchiesta sommaria. La competenza a disporre l'inchiesta formale spetta invece, rispettivamente, al direttore marittimo per le inchieste che devono essere eseguite nel territorio dello Stato, al Console per le inchieste che devono essere effettuate all'estero ed al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti qualora, a norma degli artt. 580 ult. comma c.nav. e 466 Reg. nav. mar. , egli ritenga che l'inchiesta debba essere effettuata comunque, a prescindere dalla dichiarazione motivata prodotta ex art. 579 2c c.nav.⁵¹⁴. Per la conduzione dell'inchiesta formale, viene nominata una apposita commissione inquirente “*presso l'autorità marittima o consolare competente a disporla, sotto la presidenza dell'autorità medesima*”.⁵¹⁵ Tale commissione, secondo il disposto dell'art. 467 Reg. nav.mar., ha sede presso la direzione marittima ed è costituita dal direttore marittimo (in qualità di presidente);⁵¹⁶ da un ufficiale di vascello o da 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;⁵¹⁷ da un ufficiale del genio navale o un ingegnere navale civile o, in mancanza, un capitano di macchina;⁵¹⁸ da un capitano di lungo corso.⁵¹⁹

⁵¹⁴ Secondo l'art. 579 2c c.nav., “*Se l'autorità competente ritiene di non disporre d'ufficio l'inchiesta, fa di ciò dichiarazione motivata, in calce al processo verbale di inchiesta sommaria, che trasmette al Ministro dei trasporti e della navigazione*”. Si tratta dei casi in cui risulta che il sinistro non è imputabile a dolo o colpa.

⁵¹⁵ Cfr. artt. 581 c.nav e 465ss Reg. nav. mar.

⁵¹⁶ Reg. nav. mar., art. 467, Ic, n. 1).

⁵¹⁷ Reg. nav. mar., art. 467, Ic, n. 2).

⁵¹⁸ Reg. nav. mar., art. 467, Ic, n. 3).

⁵¹⁹ Reg. nav. mar., art. 467, Ic, n. 4).

Le funzioni di segretario sono generalmente espletate da un ufficiale inferiore del corpo delle capitanerie di porto.⁵²⁰

E' inoltre contemplata la facoltà, per il Presidente della commissione di aggregare alla commissione stessa in qualità di esperti, quelle persone, il cui intervento ritenga necessario ai fini dell' inchiesta, scegliendole a preferenza fra gli iscritti negli albi speciali dei consulenti tecnici.⁵²¹

Uguale facoltà può essere esercitata dal Ministro, il quale potrà disporre, nei singoli casi, che sia raddoppiato il numero dei membri contemplati dai nn. 2) e 3) della norma.⁵²²

Per quanto concerne la nomina dei membri delle commissioni, l'art. 468 Reg. nav. mar. prevede che siano nominati dal competente Direttore marittimo per la durata di tre anni. E' inoltre prevista la possibilità che siano *“confermati alla scadenza del triennio o sostituiti anche prima di detto termine”*. I membri supplenti, di cui al secondo comma, sono nominati secondo le stesse modalità.

In ordine alle modalità di composizione delle commissioni all'estero, secondo l'art. 470 Reg. nav. mar., *“il console o un suo delegato presiede la commissione di cui all'articolo 581 del codice che costituisce di volta in volta nel seguente modo: 1) un ufficiale di vascello di grado non inferiore a capitano di corvetta o, in mancanza, un capitano di lungo corso; 2) un ingegnere navale, scelto possibilmente tra i*

⁵²⁰ Reg. nav. mar., art. 467, 2c.

⁵²¹ Reg. nav. mar., art. 467, 3c.

⁵²² Cfr. art. 467 I c. Reg. nav. mar. Nella specie: *“2) 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; 3) un ufficiale del genio navale o un ingegnere navale civile o, in mancanza, un capitano di macchina;”*

rappresentanti dei registri italiani di classificazione che risiedono nella circoscrizione consolare, o un capitano di macchina. In caso di mancanza o di impedimento di nazionali, possono essere chiamati a far parte della commissione capitani di lungo corso, ingegneri navali o capitani di macchina stranieri. Le inchieste possono essere effettuate soltanto presso i consolati che siano retti da un console.”

Gli artt. 469 e 471 Reg. dir. mar., disciplinano infine, rispettivamente le modalità di convocazione della commissione⁵²³ e le indennità dovute ai membri delle commissioni.

⁵²³ Secondo l'art. 469 Reg. nav. mar., “1. Il presidente convoca i membri ordinari, sostituendoli, in caso di assenza o di impedimento, con supplenti delle rispettive categorie, scelti nell'ordine della designazione. 2. In caso di assenza o di impedimento del direttore marittimo, le funzioni di presidente sono esercitate dall'ufficiale superiore di porto che lo sostituisce normalmente nel comando della direzione marittima, ovvero da altro ufficiale superiore della direzione marittima stessa, quando abbiano grado superiore o, se di pari grado, abbiano maggiore anzianità degli altri ufficiali in servizio attivo permanente o richiamati in servizio, che fanno parte della commissione. 3. Qualora nel sinistro sia coinvolta una nave militare nazionale, il ministro dei trasporti e della navigazione, d'intesa con quello per la difesa, provvede con suo decreto a sostituire il presidente della commissione, nonché gli ufficiali di cui ai numeri 2 e 3 dell' articolo 467, quando essi abbiano grado uguale o inferiore a quello che riveste l' ufficiale in comando della nave militare. 4. Per la validità delle adunanze è richiesta la presenza di tutti i membri della commissione inquirente.”.

2. Le inchieste:

Tra le norme rubricate nel codice della navigazione, Libro IV, Titolo I (“Dell’istruzione preventiva”) sono compresi gli istituti dell’inchiesta sommaria e dell’inchiesta formale. Come già più volte evidenziato, entrambe le tipologie di inchiesta sono condotte dall’Autorità marittima in seguito alla verifica di un sinistro al fine di tutelare la sicurezza della navigazione.

a) l’inchiesta sommaria

L’inchiesta sommaria è condotta allo scopo di ricercare le cause e le circostanze del sinistro, mediante l’adozione di tutti i provvedimenti utili ad impedire che i materiali e le informazioni utili vadano dispersi. Il suo fine precipuo è quindi quello dell’acquisizione e della conservazione degli elementi di prova in vista degli ulteriori accertamenti che porteranno all’individuazione delle predette cause e circostanze del sinistro. Generalmente viene condotta in tempi brevi, compatibilmente con la sua funzione di conservazione dei dati utili ai successivi e più approfonditi accertamenti. Questo tipo di inchiesta permette inoltre all’Autorità marittima di adottare misure più efficaci per assicurare la sicurezza marittima ed assolve infine, in via mediata, alla funzione di favorire la tutela del diritto al risarcimento dei danni subiti dalle persone che sono rimaste coinvolte nel sinistro. La sua natura giuridica è tipicamente amministrativa.⁵²⁴

⁵²⁴ DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 450. Per L’A. ciò non esclude che la sua funzione sia anche, in senso lato, cautelare.

In base all'art. 578 c.nav., “quando giunga notizia di un sinistro, l'autorità marittima o consolare deve procedere a sommarie indagini sulle cause e sulle circostanze del sinistro stesso, e prendere i provvedimenti occorrenti per impedire la dispersione delle cose e degli elementi utili per gli ulteriori accertamenti. Competente è l'autorità del luogo di primo approdo della nave o dei naufraghi, o, se la nave è andata perduta e tutte le persone imbarcate sono perite, l'autorità del luogo nel quale si è avuta la prima notizia del fatto. Nei luoghi ove non esistono autorità marittime, l'autorità doganale compie le prime indagini e prende i provvedimenti opportuni, dandone immediato avviso all'autorità marittima più vicina. Dei rilievi fatti, dei provvedimenti presi per conservare le tracce dell'avvenimento, nonché delle indagini eseguite è compilato processo verbale, del quale l'autorità inquirente, se non è competente a disporre l'inchiesta formale, trasmette copia all'autorità, che di tale competenza è investita”⁵²⁵.

⁵²⁵ In relazione all'inchiesta sommaria, la Circ. 08/S.M. del 9 gennaio 2006, aggiunge che “ai fini della esecuzione della inchiesta sommaria si considera sinistro marittimo ogni evento straordinario o dannoso causato, connesso od occorso durante le operazioni di una qualsiasi unità mercantile, non configurabile come un incidente di scarsa rilevanza, di entità tale da determinare: la perdita, anche presunta, della nave ovvero di comprometterne l'efficienza in maniera da far sussistere un pericolo per la stessa nave, per le persone a bordo o un rischio di danneggiamento dell'ambiente marino; la perdita in mare, anche presunta, la morte o il ferimento grave di una persona; danni materiali a strutture od installazioni ovvero danni all'ambiente marino. In tale contesto, si deve tenere conto della natura intrinseca e delle peculiari finalità delle inchieste sui sinistri consistenti primariamente in una attività amministrativa di controllo sulla navigazione marittima che si estrinseca nella

Dalla lettura della norma si desume che la natura dell'inchiesta sommaria sia principalmente caratterizzata dalla *ratio urgentiae* di effettuare le indagini preliminari e di prendere i provvedimenti necessari ad impedire la dispersione delle “cose” e degli “*elementi utili per gli ulteriori accertamenti*”. Tutto ciò in vista, dell'inchiesta formale, salvo il caso in cui – ex art. 579 2c c.nav – l'autorità competente non ritenga di dover andare oltre all'inchiesta sommaria.

Secondo la dottrina, l'inchiesta sommaria è, quindi “teleologicamente e strumentalmente preordinata al successivo svolgimento dell'inchiesta formale”. Questa impostazione peraltro spiegherebbe anche la fattura “imperfetta” della norma in questione che, rispetto alle previsioni sull'inchiesta formale, appare caratterizzata da una differente finalità – immediatezza e urgenza – da una sua “sufficienza conclusiva” – essendo l'inchiesta in questione suscettibile di non sfociare nell'inchiesta

ricerca delle cause tecniche dei sinistri per finalità soprattutto preventive ai fini della sicurezza della navigazione e della vita umana in mare nonché di tutela dell' ambiente marino. Tali indagini sono, in via principale, preordinate alla eliminazione delle cause tecniche e, conseguentemente, anche di quelle derivanti dall'elemento/fattore umano in relazione a determinate tipologie di sinistri. Pertanto la valutazione della sussistenza della fattispecie dell'<incidente di scarsa rilevanza> di competenza del Capo del Compartimento o dei Consoli dovrà tenere conto dei principi sopraenunciati che vanno a modificare i criteri di riferimento indicati al n. 2 della Circolare 1/63 attenuando le componenti legate all'elemento soggettivo della condotta (dolo, colpa e correlate responsabilità risarcitorie) ed ampliando quello dell'assenza o limitatezza del danno anche quando questo, in presenza di gravi carenze tecniche e/o umane, poteva essere grave e non lo è diventato solo per circostanze fortunate.”

formale – e da una più vasta localizzazione spaziale (essa può infatti essere condotta in Italia presso qualsiasi autorità marittima – in difetto, presso l'autorità doganale – e, all'estero, presso ogni nostra rappresentanza consolare).⁵²⁶

Con riguardo al contenuto testuale dell'art. 578, secondo la dottrina⁵²⁷ vanno inclusi nel concetto di “causa”⁵²⁸ tutti gli elementi di una situazione in atto sui quali l'uomo espliciti una capacità di controllo consistente in una azione o in una inazione, mentre devono essere ricondotti alla nozione di “circostanze” tutti gli elementi di una situazione in atto (ad esempio, le condizioni meteomarine) in cui l'uomo non può esercitare alcuna capacità di controllo.

In base all'art. 465 Reg. nav. mar., l'autorità che procede all'inchiesta sommaria deve compilare “1) le risposte al questionario sul sinistro, formulate sul modello approvato dal ministro dei trasporti e della navigazione, in base ai

⁵²⁶ RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, Parte I, Tomo II, Milano, 1994, p. 2023.

⁵²⁷ Così, PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, *Op. cit.*, p. 93.

⁵²⁸ Il codice Imo, invece definisce causa ogni azione, omissione evento, od ogni condizione esistente o preesistente che (da sola o in combinazione con le altre), abbia determinato il sinistro o l'incidente: cfr. IMO Res. A.849(20), 4.5: “*Causes means actions, omissions, events, existing or pre-existing conditions or a combination thereof, which led to the casualty or incident*”. Nell'ultima versione del Codice, invece il riferimento è effettuato all'espressione “*causal factor*”: cfr. MSC.255(84), 2.2 (“*Causal factor means actions, omissions, events or conditions, without which: .1 The marine casualty or marine incident would not have occurred; or .2 adverse sequences associated with the marine casualty or marine incident would probably not have occurred or have been as serious; .3 another action, omission, event or condition, associated with an outcome in .1 or .2 would probably not have occurred*”).

documenti di bordo e alle prime dichiarazioni del comandante della nave; 2) il rapporto riassuntivo del sinistro, in base ai risultati delle indagini eseguite, nonché, quando gli elementi raccolti lo rendono possibile, il parere sulle circostanze e sulla cause del sinistro.” E’ inoltre stabilito che “il rapporto deve essere corredato da uno schizzo della zona ove avvenne il sinistro e delle eventuali manovre eseguite dalle navi, nonché, ove del caso, di fotografie e di rilievi.” La predetta documentazione deve contenere, quando la natura e l’entità del sinistro lo richiedano, anche “3) l’elenco dei componenti dell’equipaggio della nave con l’indicazione delle generalità, del numero di matricola e dell’ufficio d’iscrizione; 4) l’elenco delle persone presenti al sinistro con la indicazione delle generalità e della residenza. [...]”.

Sotto il profilo strutturale, l’inchiesta sommaria si articola in due fasi, la prima consistente in un’attività di accertamento deduttivo in senso stretto e finalizzata alla collazione di notizie ed elementi utili sul sinistro e la seconda consistente nell’elaborazione dei dati e delle informazioni raccolte, nella conservazione delle fonti e degli elementi di prova ed, infine, nella redazione del processo verbale “conclusivo”.⁵²⁹

La prima fase è comprensiva non solo dell’attività di refertazione dei materiali rinvenuti e della realizzazione dei rilievi, ma anche della raccolta dei dati relativi all’equipaggio della (o delle) nave(i), nonché dell’acquisizione delle testimonianze e – mediante interrogatorio – delle deposizioni del comandante e dell’equipaggio. La seconda fase, di conservazione degli elementi raccolti, di ricognizione critica e di ricostruzione dei fatti, si cristallizza nel rapporto finale di inchiesta.

⁵²⁹ INGRATOCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, Cit., p.15.

Secondo l'art. 578 ult. comma c.nav., *“dei rilievi fatti, dei provvedimenti presi per conservare le tracce dell'avvenimento, nonché delle indagini eseguite è compilato processo verbale, del quale l'autorità inquirente, se non è competente a disporre l'inchiesta formale, trasmette copia all'autorità, che di tale competenza è investita”*.

In base all'ultimo comma dell'art. 465 Reg. nav. mar., *“l'autorità inquirente deve trasmettere all'autorità competente a disporre l'inchiesta formale il processo verbale di cui al quarto comma dell'articolo 578 del codice, i documenti indicati nel primo comma del presente articolo e un estratto del giornale nautico nella parte relativa al sinistro o, in difetto, la copia del rapporto del comandante della nave sul sinistro”*.

Infine, l'art. 466 bis, comma 5a) Reg. nav. mar. dispone che la Commissione Centrale di indagine sui sinistri marittimi (CCISM) *“riceve dalla Direzione marittima competente le notizie di sinistri marittimi, ed è costantemente informata della stessa in merito all'attività di indagine in corso”*.

Qualora dal sinistro siano derivati infortuni ai marittimi, i verbali di inchiesta sommaria verranno trasmessi alle direzioni del lavoro competenti.⁵³⁰

b) l'inchiesta formale

L'inchiesta formale sui sinistri marittimi è disciplinata dagli artt. 579-583 c.nav e dagli artt. 467-474 Reg. nav. mar. Il suo scopo è quello di accertare le cause e le responsabilità di un sinistro attraverso indagini da condursi non nell'immediatezza dei fatti, come avviene

⁵³⁰ Cfr. la Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti “infortuni marittimi – procedure” del 12 maggio 2006, prot 2192.

nell'inchiesta sommaria, ma tramite accertamenti più approfonditi, sia sulla base delle prove e delle testimonianze già acquisite in sede di inchiesta sommaria, sia sulla base di nuovo materiale probatorio e di eventuali ulteriori operazioni disposte a norma dell'art. 581 2c. del codice della navigazione (*“la commissione inquirente procede all'accertamento delle cause e delle responsabilità del sinistro, eseguendo sopralluoghi, raccogliendo deposizioni e adottando in genere ogni opportuno mezzo di ricerca”*). In ogni caso, ai fini dell'inchiesta, la commissione, può sia ritenere sufficienti i dati già acquisiti, sia ricorrere a qualsiasi strumento di indagine purché questo sia d'utilità ad un migliore accertamento dei fatti.⁵³¹

In merito alle acquisizioni testimoniali, l'art. 472 Reg. nav. mar., detta alcune modalità specifiche per le persone che sono chiamate a deporre, le quali *“sono esaminate separatamente”* salva la possibilità di procedere a confronti e non sono tenute a prestare giuramento (*“tuttavia il presidente avverte gli interrogati di dire la verità”*).

L'art. 581, 4c, c.nav., prevede invece disposizioni particolari qualora il sinistro riguardi navi straniere e si sia verificato nel mare territoriale italiano. In tal caso, *“la commissione inquirente può procedere all'esame dell'equipaggio, informandone l'autorità consolare competente”*.⁵³²

⁵³¹ DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, Cit., p. 453.

⁵³² Secondo l'art. 474 Reg. nav. mar., in caso di sinistro occorso a nave straniera *“la commissione inquirente può procedere”* all'esame dell'equipaggio *“soltanto se il sinistro è avvenuto nel mare territoriale, a norma del quarto comma dell'art. 581 del codice”*. La previsione relativa alla sopradetta limitazione

L'inchiesta formale può essere disposta d'ufficio, oppure su iniziativa privata. Nel primo caso, se (e solo se), dal verbale di inchiesta sommaria o da informazioni attendibili risulta che il fatto è avvenuto per dolo o per colpa.⁵³³ Nel secondo caso, qualora i “soggetti interessati” (generalmente legati a vario titolo alla nave o al carico o in qualche modo coinvolti nel sinistro) o le associazioni sindacali che li rappresentano ne facciano richiesta.⁵³⁴

In merito alla natura giuridica, poiché si tratta di inchiesta svolta e condotta da organi dell'amministrazione marittima, la dottrina propende con ritenere che si tratti, anche in tal caso, di attività avente natura amministrativa, sia sotto il profilo oggettivo, che soggettivo.⁵³⁵

Funzione dell'inchiesta formale è, come si è detto, l'accertamento delle cause e delle responsabilità del sinistro⁵³⁶. Tale accertamento è soprattutto finalizzato alla realizzazione dell'opera di monitoraggio e dell'adozione di tutte le misure più idonee alla tutela della sicurezza della navigazione – ivi compresi i profili di salvaguardia della vita umana e dell'ambiente marino – da parte della Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi (CCISM). Come già ricordato, quest'ultima, secondo l'art. 466bis, 1c, Reg. nav. mar., è istituita presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Comando Generale delle Capitanerie di Porto “*con il compito di monitorare i sinistri, al fine di proporre interventi di modifica delle*

dell'esame dell'equipaggio di nave straniera è stata criticata in dottrina. Sul punto, cfr., RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, Cit.*, pp. 360ss.

⁵³³ Art. 579 1c, c.nav.

⁵³⁴ Art. 579 1c, c.nav.

⁵³⁵ DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, *Op. cit.*, p. 455.

⁵³⁶ Cfr. Art. 581 2c, c.nav.

regole tecniche o normative che risultino 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”.

Il potere di disporre l'inchiesta formale, a norma dell'art. 579 1c, c.nav., spetta o al direttore marittimo (per le inchieste da svolgersi nel territorio dello Stato), oppure (nel caso l'inchiesta debba avere luogo all'estero) dalle autorità consolari competenti.

La legge, all'art. 579 c.nav., prevede che l'inchiesta formale sia disposta in due casi: 1) quando *“dal verbale dell'inchiesta sommaria o da informazioni attendibili risulta che il fatto può essere avvenuto per dolo o per colpa”* (art. 579 1c, c.nav.); 2) oppure (art. 579 4c, c.nav) quando il sinistro *“interessa navi da carico o passeggeri, ivi comprese quelle di bandiera comunitaria, in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino”*. In aggiunta ai succitati casi, è inoltre possibile istruire l'inchiesta formale *“ad istanza degli interessati o delle associazioni sindacali che li rappresentano”* (art. 579 1c, c.nav).

L'organo investito del potere di effettuare l'inchiesta formale è una *“commissione inquirente costituita”* e convocata, ex art. 581 c.nav. *“presso l'autorità marittima o consolare competente a disporla, sotto la presidenza dell'autorità medesima”*.

In base ai citati artt. 467ss Reg. nav. mar., la commissione ha sede presso la direzione marittima e – come già specificato – è costituita dal direttore marittimo (in qualità

di presidente);⁵³⁷ da un ufficiale di vascello o da 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;⁵³⁸ da un ufficiale del genio navale o un ingegnere navale civile o, in mancanza, un capitano di macchina;⁵³⁹ ed, infine, da un capitano di lungo corso.⁵⁴⁰ Svolge le funzioni di segretario un ufficiale inferiore del corpo delle capitanerie di porto.⁵⁴¹ Il presidente della commissione ha inoltre “*facoltà*” di aggregare alla commissione stessa “*in qualità di esperti, quelle persone, il cui intervento ritenga necessario ai fini dell' inchiesta, scegliendole a preferenza fra gli iscritti negli albi speciali dei consulenti tecnici*”.⁵⁴² Uguale facoltà, secondo l'ultimo comma dell'art. 467 c.nav, può essere esercitata dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale potrà disporre, nei singoli casi, che sia raddoppiato il numero di alcune categorie di membri (si tratta, in particolare di “*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*” e di “*un ufficiale del genio navale o un ingegnere navale civile o, in mancanza, un capitano di macchina*”).

I componenti delle commissioni, in base all'art. 468 Reg. nav. mar., “*sono nominati per la durata di tre anni*”, ma “*possono essere confermati alla scadenza del triennio o sostituiti anche prima di detto termine*”. I membri supplenti sono nominati secondo le stesse modalità.

⁵³⁷ Reg. nav. mar., art. 467, Ic, n. 1).

⁵³⁸ Reg. nav. mar., art. 467, Ic, n. 2).

⁵³⁹ Reg. nav. mar., art. 467, Ic, n. 3).

⁵⁴⁰ Reg. nav. mar., art. 467, Ic, n. 4).

⁵⁴¹ Reg. nav. mar., art. 467, 2c.

⁵⁴² Reg. nav. mar., art. 467, 3c.

In ordine alle modalità di composizione delle commissioni all'estero, secondo l'art. 470 Reg. nav. mar., *“il console o un suo delegato presiede la commissione di cui all'articolo 581 del codice che costituisce di volta in volta nel seguente modo: 1) un ufficiale di vascello di grado non inferiore a capitano di corvetta o, in mancanza, un capitano di lungo corso; 2) un ingegnere navale, scelto possibilmente tra i rappresentanti dei registri italiani di classificazione che risiedono nella circoscrizione consolare, o un capitano di macchina. In caso di mancanza o di impedimento di nazionali, possono essere chiamati a far parte della commissione capitani di lungo corso, ingegneri navali o capitani di macchina stranieri. Le inchieste possono essere effettuate soltanto presso i consolati che siano retti da un console.”*

Gli artt. 469 e 471 Reg. dir. mar., disciplinano infine, rispettivamente le modalità di convocazione della commissione⁵⁴³ e le indennità dovute ai membri delle commissioni.

⁵⁴³ Secondo l'art. 469 Reg. nav. mar., *“1. Il presidente convoca i membri ordinari, sostituendoli, in caso di assenza o di impedimento, con supplenti delle rispettive categorie, scelti nell'ordine della designazione. 2. In caso di assenza o di impedimento del direttore marittimo, le funzioni di presidente sono esercitate dall'ufficiale superiore di porto che lo sostituisce normalmente nel comando della direzione marittima, ovvero da altro ufficiale superiore della direzione marittima stessa, quando abbiano grado superiore o, se di pari grado, abbiano maggiore anzianità degli altri ufficiali in servizio attivo permanente o richiamati in servizio, che fanno parte della commissione. 3. Qualora nel sinistro sia coinvolta una nave militare nazionale, il ministro dei trasporti e della navigazione, d'intesa con quello per la difesa, provvede con suo decreto a sostituire il presidente della commissione, nonché gli ufficiali di cui ai numeri 2 e 3 dell'articolo 467, quando essi abbiano grado uguale o inferiore a quello che riveste l'ufficiale in*

Per quanto concerne la competenza per territorio, analogamente a quanto avviene per le inchieste sommarie, la direzione marittima cui competerà aprire l'inchiesta è individuata dall'art. 580 c.nav., in base a quattro criteri riferibili, nell'ordine: 1) al luogo dove avvenuto il sinistro (se questo è avvenuto nel mare territoriale); 2) al luogo del primo approdo della nave danneggiata; 3) al luogo di arrivo della maggior parte dei naufraghi ed infine 4) qualora la nave sia perduta e tutte le persone imbarcate siano perite oppure qualora l'autorità consolare abbia dichiarato di essere impedita a costituire la commissione d'inchiesta, al porto di iscrizione della nave.⁵⁴⁴

Sotto il profilo strutturale e delle procedure, l'inchiesta formale ha formalmente inizio con la ricezione del rapporto finale d'inchiesta sommaria⁵⁴⁵ e si compone di

comando della nave militare. 4. Per la validità delle adunanze è richiesta la presenza di tutti i membri della commissione inquirente.”. In base all’art. Art. 471 Reg. dir. mar. (“Indennità ai membri delle commissioni”) “Ai membri delle commissioni inquirenti che siano funzionari civili o militari dello Stato in servizio attivo permanente o temporaneo sono corrisposte le indennità di missione e sono rimborsate le spese di viaggio. Agli altri membri è corrisposta una indennità giornaliera da determinarsi con decreto del ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con quello per il tesoro, oltre il rimborso delle spese di viaggio se residenti fuori della località in cui si riunisce la commissione.”.

⁵⁴⁴ DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, Op. cit., p. 453.

⁵⁴⁵ In realtà, la Circ. 08/SM del 9 gennaio 2006, n. 23 – allegato n.6, dispone che, non appena perviene notizia del sinistro, le Direzioni Marittime competenti sono tenute ad adottare opportune iniziative e a mantenere costanti contatti con le Autorità Marittime o Consolari coinvolte, al fine di essere continuamente aggiornate sull'evolversi della situazione.

una serie di atti e di operazioni quali l'esecuzione di sopralluoghi e di rilievi, la raccolta di deposizioni senza giuramento⁵⁴⁶ (e quant'altro sia reso necessario ai fini dell'inchiesta) anche, eventualmente, con l'ausilio di esperti tecnici.

Sono dettate disposizioni che si riferiscono anche alle modalità di conduzione dell'inchiesta (o dei singoli atti di cui si compone) in casi particolari. Ad esempio, nel caso in cui il sinistro riguardi una nave di stazza lorda pari o superiore a 300 tonnellate, il d. lgs. N. 196/2005, prevede, all'art. 11, che *“le indagini sui sinistri e sugli incidenti marittimi in cui sia rimasta coinvolta una nave oggetto del presente decreto vengono eseguite osservando le disposizioni del codice IMO in materia di inchieste sugli incidenti e i sinistri marittimi. L'amministrazione collabora alle indagini sui sinistri e sugli incidenti marittimi allorché è coinvolta una nave italiana”*.⁵⁴⁷ Esistono inoltre particolari norme procedurali in merito all'interrogatorio dell'equipaggio di nave straniera: costoro, in base all'art. 581 4c. c.nav, possono infatti essere interrogati solo se il sinistro è avvenuto nel mare territoriale e se l'autorità consolare competente è stata

⁵⁴⁶ Cfr. art. 472 Reg. nav. mar: (*“Svolgimento dell'inchiesta formale”*): *“Le persone chiamate a deporre sono esaminate separatamente, salva in ogni caso la facoltà del presidente di procedere a confronti. Le disposizioni sono assunte senza giuramento; tuttavia il presidente avverte gli interrogati di dire la verità. Del parere degli esperti aggregati alle commissioni deve farsi espressa menzione nella relazione d'inchiesta.”*

⁵⁴⁷ D. lgs 19 agosto 2005, n.196, di «Attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale». In GU n.222 del 23-09-2005 e, corredato delle relative note, in GU n.239 del 13-10-2005.

informata. (L'art. 474 Reg. nav. mar. addirittura subordina l'apertura dell'inchiesta formale al caso che “*siano derivati danni a navi nazionali o ad opere portuali o ne sia comunque derivato impedimento alla navigazione o [...] sia stabilito in convenzioni internazionali o sussistano condizioni di reciprocità*”). Per quanto concerne, invece, la partecipazione dei “soggetti interessati” al procedimento d'inchiesta, l'art. 581 3c, c.nav, si limita a disporre che costoro hanno “*facoltà di farsi assistere o di farsi rappresentare nello svolgimento dell'inchiesta ed essere intesi in presenza delle persone chiamate a deporre*”.

In merito ai tempi di conduzione e di completamento delle indagini, le attività di inchiesta devono essere completate nel più breve tempo possibile.⁵⁴⁸

In base all'art. 581ult. comma, c. nav., sulle attività di indagine compiute e sulle conclusioni raggiunte “*sulle cause e sulle responsabilità la commissione redige relazione e la deposita, insieme con i processi verbali, presso l'autorità che ha disposto l'inchiesta formale*”.

Sul punto, l'allegato 4 della Circolare 08/S.M. del 9 gennaio 2006 contiene informazioni specifiche sulla struttura del rapporto finale di inchiesta, il quale deve includere la descrizione degli elementi principali del sinistro e delle modalità secondo le quali si è verificato. In

⁵⁴⁸ Secondo la circolare 8 agosto 2001 non oltre gli otto mesi (l'allegato n.6 alla Circ. 08/SM del 9 gennaio 2006, n. 23 recita che “*Lo scopo [...] è quello di creare un sistema di indagine più approfondito in grado di elaborare [...] proposte di modifica di regole tecniche e normative per una più efficace prevenzione dei sinistri marittimi ed un miglioramento degli standards di sicurezza. Tale obiettivo richiede, pertanto, che le indagini sul sinistro siano effettuate in maniera efficace e si concludano nel più breve tempo possibile [...]*”).

particolare, nelle varie sottosezioni di cui esso è composto, devono essere indicati i particolari della nave (bandiera/registro; nome; numero IMO; caratteristiche principali; proprietario/armatore/Compagnia; dettagli costruttivi; tabella minima di armamento; tipi di carico trasportabili), i particolari del viaggio (con riguardo ai porti di approdo, al tipo di viaggio, alle informazioni sul carico a bordo e sull'equipaggio) e le informazioni sul sinistro (tipo di sinistro, data e ora, posizione e località del sinistro). Le informazioni sul sinistro comprendono anche la descrizione dell'ambiente interno (con particolare riferimento alle condizioni operative o dell'equipaggio) ed esterno della nave (queste ultime si riferiscono alle condizioni meteomarine, alle condizioni operative del porto, alle "acque ristrette" etc...), nonché la descrizione delle operazioni che la nave stava compiendo e la tratta del viaggio durante la quale si è verificato il sinistro. Sono inoltre inclusi tra le informazioni sul sinistro tutti i dati relativi al fattore umano e le conseguenze che il sinistro ha prodotto alle persone, alla nave, al carico, all'ambiente od altro.

Ancora, nel rapporto conclusivo devono essere indicate anche le informazioni relative all'eventuale coinvolgimento di altre Autorità (ad esempio ai fini della prestazione dei soccorsi), i risultati di eventuali esami tecnici ed azioni ai fini della sicurezza che si ritengono utili ai fini preventivi. Nella sezione dedicata alla narrativa, deve invece essere ricostruito lo scenario del sinistro.

Segue una sezione dedicata all'analisi dettagliata dell'evento attraverso lo studio minuzioso di tutti gli eventi accidentali correlati al sinistro, e corredati da commenti sui risultati delle indagini, dei test o degli esami tecnici effettuati. Particolare attenzione deve essere dedicata al

contesto in cui si è verificato il sinistro, all'indicazione degli errori od omissioni umane, alla descrizione degli elementi posti alla base del sinistro ed agli elementi causali che hanno contribuito alla sua causazione.

Attraverso l'analisi ed il commento, il rapporto deve giungere a conclusioni logiche in cui siano individuati tutti i fattori causali del sinistro e le misure di prevenzione degli incidenti (comprese quelle che sono risultate inadeguate).

Nelle conclusioni, l'investigatore deve "consolidare l'esito dell'investigazione attraverso la chiara indicazione delle cause e delle carenze e/o inadeguatezze rilevate".

Il rapporto si conclude con l'indicazione delle appendici (contenente i materiali, le fotografie, i film, le registrazioni audio, i piani, le mappe o i disegni, etc.) e con le "raccomandazioni ai fini della sicurezza". Queste ultime, considerate di particolare rilevanza, si fondano sull'analisi e sulle conclusioni relative a tutti gli aspetti presi in esame nel rapporto (e concernenti sia la legislazione, che la progettazione, le procedure, le ispezioni, la gestione della nave, la sicurezza del lavoro, la formazione, i lavori di riparazione e manutenzione, l'assistenza fornita da terra e la risposta dei soccorsi). Le raccomandazioni devono essere rivolte a tutti i soggetti (armatori, compagnie di gestione, imprese, autorità marittime, servizi di controllo e del traffico, Autorità responsabili dei soccorsi e organizzazioni marittime internazionali od istituzioni europee) che fanno parte del settore e che sono in grado di recepirle ed, eventualmente, di migliorarle.

3. I soggetti "interessati" e le garanzie del contraddittorio.

Come si è visto, al contrario dell'inchiesta sommaria, che è sempre instaurata *ex officio*, l'inchiesta formale può essere

avviata – oltre che *ex officio* nei casi previsti dall'art. 579 c.nav⁵⁴⁹ – anche attraverso un atto propulsivo di un privato o di uno o più “soggetti interessati”.

Si tratta, in genere, di soggetti in qualche modo legati alla nave o al carico o che, a vario titolo, sono stati coinvolti nel sinistro. Essi sono, generalmente, il proprietario o l'armatore, gli assicuratori ed i caricatori, il comandante, i membri dell'equipaggio ed il pilota⁵⁵⁰. L'*imput* all'inchiesta può promanare anche da qualunque altro soggetto abbia un titolo giuridicamente valido di conoscere le modalità di verifica del sinistro: secondo l'art. 581, 3c. c.nav, infatti “*hanno facoltà di assistere o di farsi rappresentare nello svolgimento della inchiesta e di essere intesi in presenza delle persone chiamate a deporre*” non solo “*l'armatore e il proprietario della nave, i componenti dell'equipaggio, gli assicuratori,*” ma anche “*coloro che hanno riportato lesioni personali o altri danni nel sinistro e i loro aventi diritto, ed in genere chiunque abbia interesse nella nave o nel carico*”.

⁵⁴⁹ Si tratta in particolare dei casi in cui “*dal processo verbale di inchiesta sommaria o da informazioni attendibili risulta che il fatto può essere avvenuto per dolo o per colpa*” (1c.). L'inchiesta formale viene inoltre disposta “*per accertare le cause e le circostanze per cui un sinistro si è verificato quando interessa navi da carico o passeggeri, ivi comprese quelle di bandiera comunitaria, in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino*” (4c.).

⁵⁵⁰ Cfr. QUERCI, *Inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano, 1970, pp. 980ss.

Secondo l'art. 579 1c c.nav., l'istanza può essere proposta anche delle associazioni sindacali che rappresentano i summenzionati "soggetti interessati".

In merito alle modalità di partecipazione all'inchiesta, si ritiene che queste dovrebbero realizzarsi in modo tale da assicurare un vero e proprio contraddittorio tra le parti "private" e quelle "pubbliche" coinvolte, anche se con modalità compatibili con l'urgenza e la sommarietà tipiche del carattere amministrativo di questo tipo di inchieste. Tale *modus operandi* risulterebbe per la dottrina non solo di grande utilità per gli eventuali, futuri, accertamenti in sede giurisdizionale, ma potrebbe assolvere a una funzione di tutela preventiva degli interessi generali ed individuali coinvolti nei sinistri, assicurando, ad esempio, la conservazione giuridica dei diritti di credito.⁵⁵¹

Tali disposizioni si propongono di attuare una forma rudimentale di contraddittorio, sulla falsariga di quanto avviene nei processi giurisdizionali a cognizione piena.⁵⁵²

Si tratta di una tematica che la dottrina, interamente impegnata a discutere della natura e della finalità – giurisdizionale od amministrativa – degli istituti processuali marittimi, ha trascurato, impedendo così la realizzazione di un'analisi compiuta del significato dei

⁵⁵¹ Così, DIMUNDO, *Le disposizioni processuali del codice della navigazione. La riforma del processo civile e le controversie in materia marittima*, in *Dir. Mar*, 1998, fasc. 1, p. 7. Per l'A., in particolare la partecipazione dei privati all'inchiesta non fa comunque venire meno né il carattere latamente cautelare delle inchieste, strumentale al processo, né il carattere amministrativo dell'inchiesta, connesso agli atti di polizia per la sicurezza della navigazione.

⁵⁵² DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, *Op. cit.*, p. 454.

verbi “assistere” e “farsi rappresentare”, di cui all’art. 581, 3c, c.nav.⁵⁵³

Il problema più spinoso, tuttavia può crearsi sia nella fase antecedente e contestuale che in quella successiva all’esecuzione dell’inchiesta stessa.

L’esercizio della facoltà dei “soggetti interessati” di assistere, farsi rappresentare e di essere sentiti in presenza dei testi durante lo svolgimento dell’inchiesta (formale) dovrebbe infatti in primo luogo presupporre l’esistenza di un corrispondente obbligo in capo all’autorità marittima di dare notizia dell’avvio del procedimento (mediante comunicazione personale o in altri modi adeguati al caso) ai summenzionati soggetti⁵⁵⁴ permettendo loro di tutelare le singole posizioni giuridiche di cui ciascuno di essi soggetti è portatore.

Secondariamente, dovrebbe essere garantito il diritto della parte ad essere presente attivamente anche mediante un

⁵⁵³ 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, p. 10.

⁵⁵⁴ In base all’art. 8 della l 241/1990, “*L’amministrazione provvede a dare notizia dell’avvio del procedimento mediante comunicazione personale. Nella comunicazione debbono essere indicati: a) l’amministrazione competente; b) l’oggetto del procedimento promosso; c) l’ufficio e la persona responsabile del procedimento; d) l’ufficio in cui si può prendere visione degli atti. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l’amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall’amministrazione medesima. L’omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può esser fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.*”. La L. 241/’90 (in GU del 18-8-1990) è stata modificata dalla L15/2005 (in GU n. 42 del 21-02-2005).

rappresentante, dotato di ampi poteri istruttori e di intervento, in grado di produrre documenti, indicare testi e (rivolgere loro domande), presentare documenti (specie, relazioni peritali e memorie) ed infine partecipare attivamente alla discussione orale.

Lo stesso art. 582 c. nav (il quale prevede che “*i fatti risultanti dalla relazione di inchiesta formale si danno per accertati, salvo l’esperimento di prova contraria da parte di chi vi abbia interesse*”) sembra suffragare la tesi di una presenza incisiva ed attiva della parte.⁵⁵⁵

L’esercizio di questo tipo di attività, tipiche dei procedimenti giurisdizionali, non è peraltro in contraddizione con la natura amministrativa del procedimento di inchiesta, ma sembra corrispondere al *trend* che vede una sempre più marcata affermazione delle garanzie proprie dei processi anche nei procedimenti amministrativi.

Le modalità peculiari di svolgimento dell’inchiesta, descritte dagli artt. 581 e 582 c.nav, possono inoltre conferire al “giudizio” conclusivo formulato dalla commissione un valore che va oltre la semplice valutazione di natura tecnica, ma che contiene elementi per un eventuale e successivo intervento sia di carattere amministrativo, sia di carattere giudiziale⁵⁵⁶. Ciononostante, la natura amministrativa del procedimento non ne risulta inficiata, visto che questo – anche quando prevede la partecipazione attiva delle parti interessate – non è mai caratterizzato da un vero e proprio contenzioso e

⁵⁵⁵ ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, *Op.cit.*, p. 11.

⁵⁵⁶ Sul punto, cfr. ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, *Op. cit.*, p. 11.

quindi non può configurare un procedimento di tipo giurisdizionale.

La necessità di assicurare la partecipazione dei predetti soggetti interessati appare peraltro di primaria importanza in alcuni casi (ad esempio, quando il soggetto interessato è il comandante della nave) dove la mancata partecipazione della parte (o del suo rappresentante) all'inchiesta può comportare la violazione del diritto, costituzionalmente garantito, di difesa. Tale mancata partecipazione può infatti risultare pregiudizievole per gli stessi soggetti interessati nel caso, ad esempio, di successivo giudizio penale in cui il giudice abbia utilizzato i verbali d'inchiesta come "utile fonte del proprio convincimento"⁵⁵⁷.

4. L'accesso agli atti e ai documenti d'inchiesta.

La tematica, affrontata in sede preliminare, viene riproposta in quanto strettamente connessa con lo svolgersi del procedimento all'interno dell'ordinamento vigente. Come già più volte evidenziato, l'attività di inchiesta sui sinistri marittimi è ormai pressoché unanimemente qualificata alla stregua di un'attività di natura essenzialmente amministrativa condotta allo scopo di realizzare il preminente interesse pubblico alla sicurezza della navigazione. Questo sovente si traduce, sul piano pratico, in una commistione di interessi pubblici sorretti da esigenze contrapposte riconducibili alla necessità di assicurare trasparenza all'azione amministrativa da un lato e, dall'altro lato, alla necessità di assicurare agli atti di inchiesta il segreto istruttorio. Nel primo caso si tratta quindi di assicurare l'ostensibilità dei documenti a chi,

⁵⁵⁷ ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, *Op cit.*, p. 11.

avendone interesse, ne faccia richiesta e, dall'altro rispettando l'esigenza di tutelare il segreto istruttorio degli atti d'inchiesta che, quando ne ricorrono i presupposti, possono confluire in un procedimento penale.⁵⁵⁸

Attualmente, la materia – già delineata nei suoi tratti essenziali – che si occupa di accesso agli atti amministrativi è disciplinata in via generale dalla L. 241/90 (artt. 22-25)⁵⁵⁹ e dal dPR n. 184/2006⁵⁶⁰.

Secondo l'art. 22 della L. 241, *“Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale e riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi [...] E' considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.”*. L'art. 23 dispone invece che *“Il diritto di accesso [...] si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti*

⁵⁵⁸ TURCO BULGHERINI, *Le inchieste sui sinistri marittimi e la disciplina dell'accesso agli atti amministrativi*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 1136. V. anche MEDIMA, *Inchiesta per i sinistri marittimi e procedimento giurisdizionale*, in *Dir. Mar.*, 1973, I, p. 38ss.

⁵⁵⁹ In GU n. 192 del 18-8-1990. La L. 7 agosto 1990, n.241 (*“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*) è in vigore dal: 3-9-1990. E' stata modificata dalla L. 11 febbraio 2005, n.15 contenente *“Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa”*, in *GU n.42 del 21-02-2005*.

⁵⁶⁰ In GU n.114 del 18-05-2006.

pubblici ed i concessionari di pubblici servizi”. Secondo il successivo art. 24, “*Il diritto di accesso e' escluso per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento. [...]*”. L’art. 25 statuisce infine che “*il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti e' gratuito. Il rilascio di copia e' subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento e che lo detiene stabilmente. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati. Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende rifiutata. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso [...] e' dato ricorso [...] al tribunale amministrativo regionale [...]. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti”*.

Il dPR n. 184/2006⁵⁶¹ stabilisce, all’art. 2 che “*il diritto di accesso ai documenti amministrativi e' esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico*

⁵⁶¹ Il dPR n. 184/2006 disciplina “*le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi in conformità a quanto stabilito nel capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni*”.

interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, da chiunque abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale e' richiesto l'accesso. [...]". Tale diritto, inoltre “*si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, [...]nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente. La pubblica amministrazione non e' tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso*”. L'art 3 statuisce che l'amministrazione cui viene richiesto il rilascio dei predetti documenti, qualora individui soggetti “contro interessati” a tale rilascio, deve provvedere ad avvisarli. Questi ultimi possono proporre opposizione. Seguono indicazioni sui procedimenti di accesso informale e formale (art. 6).

Per quanto concerne il settore della navigazione, la disciplina è invece contenuta in alcune, già citate, circolari ministeriali (e, segnatamente, la circolare n. 258416 del 4 novembre 1992⁵⁶² e la circolare n. 3400 del 31 luglio 2006) con le quali sono state impartite delle istruzioni di massima sul comportamento da tenere in occasione di richieste avanzate da soggetti interessati a prendere visione ed ottenere copia degli atti di inchiesta sui sinistri marittimi e della documentazione ad essi allegata.

In particolare, la citata circolare del 1992, riporta un parere dell'Avvocatura generale dello Stato (espresso in data 29 agosto 1991) secondo il quale “*le inchieste sui sinistri*

⁵⁶² Ministero della Marina Mercantile, prot. 258416, Sinistri Marittimi – Inchieste. Accesso alla relativa documentazione. In GU n. 39 del 17-2-1993.

marittimi non costituiscono attività di polizia giudiziaria e pertanto i relativi verbali non sono da ritenersi, in linea di massima, coperti dal segreto istruttorio.”.

Per quanto concerne i fatti oggetto dell’inchiesta, con riferimento all’ipotesi che sia già stata attivata l’azione penale e che in base all’art. 1241 c.nav il verbale sia stato inviato al Procuratore della Repubblica⁵⁶³, ai fini della tutela del segreto istruttorio la circolare in questione impone di “*limitare il diritto di accesso ai soli documenti che ineriscano all'accertamento di circostanze di fatto, con esclusione degli atti che attengano a valutazioni in ordine alle responsabilità*”, mentre vengono considerati accessibili gli atti relativi “*alle inchieste sommarie o formali concluse senza addebito di responsabilità e che non abbiano dato luogo ad osservazioni da parte dell'amministrazione ai sensi degli articoli 466 reg. cod. nav. e 580, ultimo comma, cod. nav.*”. E’ inoltre previsto che “*per le inchieste sommarie o formali in corso di svolgimento e per le inchieste formali concluse con la trasmissione degli atti alla procura della Repubblica, previa presa d'atto dell'amministrazione, le richieste saranno accolte limitatamente ai soli documenti relativi all'accertamento di circostanze di fatto.*” E’ inoltre stabilito che l’accesso ai documenti relativi alle inchieste in corso di svolgimento sia differito al momento della loro conclusione, fermo restando che, qualora emergano responsabilità (e gli atti siano trasmessi alla procura della Repubblica o risulti comunque in corso l’azione penale), le

⁵⁶³ Secondo l’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. Il verbale d’inchiesta ha valore di rapporto*”.

relative determinazioni diverranno di competenza dell'autorità giudiziaria.

In definitiva, gli atti delle inchieste concluse senza addebito di responsabilità sono considerati accessibili e così anche quelli delle inchieste in corso di svolgimento (in tal caso la ostensione è limitata ai soli documenti relativi “all'accertamento delle circostanze di fatto”, mentre è interdetta l'apprensione e la visione degli atti conclusi con addebito di responsabilità (in tal caso i soli atti ostensibili sono quelli relativi “all'accertamento delle circostanze di fatto”).

La giurisprudenza, si è pronunciata sulla questione ammettendo, in linea generale l'accessibilità alla documentazione⁵⁶⁴

In linea generale è stato stabilito che la normativa di cui alla L. 241/90 (e successive modificazioni) nel definire i casi d'esclusione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, ha ridimensionato la portata sistematica del segreto amministrativo, il quale, ora, non esprime più un principio generale dell'azione della p.a., ma rappresenta un'eccezione al canone della trasparenza, rigorosamente circoscritta ai soli casi in cui viene in evidenza la necessità di tutelare particolari e delicati settori della p.a. stessa. Tuttavia, il carattere innovativo della ricordata L. 241 non ha intaccato le ipotesi di segreto previste dall'ordinamento diverse dalla mera protezione dell'esercizio della funzione amministrativa, pertanto in tali casi il principio di trasparenza recederà rispetto alla necessità di salvaguardia dell'interesse protetto specificamente dal segreto.⁵⁶⁵

⁵⁶⁴ Cfr. Sul punto, Cons. Stato a. plen., 24 giugno 1999, n. 16, in *Giur. It.*, 2000, p. 191.

⁵⁶⁵ Cfr., Cons. Stato sez. V, 2 aprile 2001, n. 1983, in *Foro Amm.* 2001, 846.

In definitiva, in ossequio al predetto canone della trasparenza e della pubblicità, l'amministrazione marittima non sembra poter opporre alcun diniego alle richieste di accesso alla documentazione relativa all'inchiesta, anche quando si tratti di una relazione riservata dell'ufficiale relatore.⁵⁶⁶

5. Il rapporto tra le inchieste sui sinistri e i procedimenti giurisdizionali.

Come si è già avuto modo di sottolineare, il rapporto tra l'inchiesta tecnica e l'inchiesta giudiziaria è piuttosto delicato e controverso, dal momento che spesso le due indagini possono intersecarsi creando problemi di non agevole soluzione. Trattasi peraltro di questione che ha interessato in passato anche il settore aeronautico dove la difficoltà dei rapporti tra le due inchieste spesso si traduceva in una sostanziale subordinazione dell'inchiesta tecnica rispetto a quella giudiziaria.⁵⁶⁷ In linea generale, comunque, tutti gli atti di inchiesta sono considerati documenti dai quali è possibile trarre elementi di valutazione in sede giurisdizionale.

a) L'efficacia probatoria nei giudizi civili.

Di assoluta centralità è, in particolare, la questione relativa all'efficacia probatoria della relazione di inchiesta formale.

⁵⁶⁶ ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, *Op. cit.*, p. 16.

⁵⁶⁷ In materia di inchieste aeronautiche, cfr. FOJALDELLI, *Le inchieste aeronautiche*, in *Il nuovo diritto aeronautico (in ricordo di Gabriele Silingardi)*, Milano, 2002, pp. 531 ss. L'A. si sofferma in particolare sulla relazione tra inchiesta tecnica aeronautica ed inchiesta giudiziaria.

Secondo il già citato art. 582 c.nav, “*Nelle cause per sinistri marittimi, i fatti risultanti dalla relazione di inchiesta formale si hanno per accertati, salvo l’esperimento della prova contraria da parte di chi vi abbia interesse*”. Benché le disposizioni del codice della navigazione e del relativo Regolamento impongano all’autorità che procede all’inchiesta, nel redigere la relazione, di effettuare una valutazione completa del sinistro sia sotto il profilo fattuale, sia con riguardo ai profili di responsabilità, secondo il tenore letterale dell’art. 582 c.nav il valore probatorio della relazione viene limitato, sotto il profilo processuale, ai soli “fatti” accertati dalla commissione. La relazione di inchiesta è quindi un atto avente certezza legale ed in cui i (soli) “fatti” rappresentati si danno per accertati salva la proposizione di una prova contraria.

Al contrario di quanto avviene nel settore aeronautico (dove il contenuto delle relazioni d’inchiesta ha lo stesso valore di un qualunque altro elemento acquisito agli atti del processo ex art. 116 c.p.c., lasciato al prudente apprezzamento del giudice)⁵⁶⁸, l’art. 582 attribuisce quindi alle inchieste sui sinistri marittimi (*rectius* inchieste marittime) una rilevanza probatoria privilegiata.⁵⁶⁹ Tale

⁵⁶⁸ Cfr. CAMARDA, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, *Op. cit.*, p. 127ss.; INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, *Op. cit.*, p. 28.

⁵⁶⁹ La giurisprudenza, specie quella meno recente, ha però tendenzialmente preferito non considerare vincolanti le conclusioni contenute nella relazione d’inchiesta. Cfr. Trib. Brindisi, 25 giugno 1941, in *Dir. Mar.*, 1942, p. 236; Trib. Napoli, 3 settembre 1941, in *Dir. Nav.*, 1942, II, p. 342; Secondo altri orientamenti, invece, le inchieste esplicano la loro efficacia in ordine alle prove e all’accertamento dei fatti nel giudizio civile, mentre funzionano come mezzi di istruzione preventiva agli effetti penali: cfr. LORDI,

articolo stabilisce inoltre che solo i fatti che scaturiscono da inchiesta formale, possono essere apprezzati, in sede processuale, come atti aventi certezza legale vincibile con l'esperimento della prova contraria. Nel silenzio della legge, si deduce che i fatti di inchiesta in ordine ai quali sia stata emessa una relazione di inchiesta sommaria, la relazione stessa avrà un valore di semplice prova documentale e, come tale, soggetta al libero apprezzamento del giudice.

Questa norma è stata oggetto di notevoli dispute sotto il profilo interpretativo.

Il primo problema è derivato dall'espressione "*nelle cause per sinistri marittimi*" che ha fatto sorgere l'interrogativo circa l'attitudine della relazione di inchiesta formale a dispiegare la sua efficacia probatoria anche al di fuori delle cause indicate dall'art. 589 c.nav.

Come è già stato ampiamente rimarcato, l'ambito dei sinistri marittimi, è stato circoscritto, in tale articolo (e nel successivo, 590 c.nav) alla determinazione della competenza per materia, valore e territorio in merito ad una serie di fatti riguardanti "*a) i danni dipendenti da urto di navi; b) i danni cagionati da navi nell'esecuzione delle operazioni di ancoraggio e di ormeggio e di qualsiasi altra manovra nei porti o negli altri luoghi di sosta; c) i danni cagionati dall'uso di meccanismi di carico e scarico e dal maneggio delle merci in porto; d) i danni cagionati da navi alle reti e agli attrezzi da pesca; e) le indennità e i compensi per l'assistenza, salvataggio e ricupero; f) il rimborso di spese e i premi per*

Sulle inchieste per i sinistri marittimi con particolare riferimento alla "inchiesta formale" (artt. 579-582 codice della navigazione), nota a Cass, sez. I, 4 ottobre 1969, n. 3178, in Rivista giuridica degli idrocarburi, 1970, fasc. 2, pp. 161-169.

ritrovamento di relitti [...]”. Si tratta di ipotesi che non solo non esauriscono il, più ampio, concetto di sinistro, ma che talvolta poco hanno a che fare o, ancora, che collidono con esso.⁵⁷⁰

Nel caso dell’art. 589, 1c, c.nav. infatti non sembra che possa rientrare nella nozione di sinistro, come definita anche sulla base della normazione internazionale e comunitaria, un semplice errore di ormeggio o di ancoraggio o di manovra, o ancora un danno arrecato alle reti e agli attrezzi da pesca che non abbia messo in pericolo la sicurezza della nave.⁵⁷¹ Col concetto di sinistro ha poi ben poco a che vedere un danno cagionato durante il maneggiamento delle merci in porto e niente affatto lo ha una controversia avente ad oggetto le indennità ed i compensi per il *salvage* od il ritrovamento di relitti. Si potrà, in gran parte dei casi citati circoscrivere l’evento nell’ambito degli eventi straordinari, di cui all’art. 182 c.nav.⁵⁷²

Secondo alcuni orientamenti l’efficacia probatoria dell’art. 582 c.nav. dovrebbe essere limitata alle sole cause di cui

⁵⁷⁰ Anche la giurisprudenza ha notato che i “sinistri marittimi” contemplati dagli artt. 578-579 non necessariamente collimano con le cause elencate nell’art. 589: Cfr. Cass., 22 giugno 1979 sez. III, n. 3512, in *Foro It.*, 1980, I, p. 394.

⁵⁷¹ Secondo la dottrina, il legislatore in sede sistematica ha adottato la nozione di sinistro marittimo per delimitare in sede processuale la categoria delle c.d. “cause marittime”, soggette a particolari criteri di competenza, istruzione e trattazione definendole impropriamente “cause per sinistri marittimi” nonostante l’oggetto di tali controversie sia più ampio rispetto a quello delle inchieste sui sinistri marittimi propriamente detti: cfr. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, Op. cit., p. 2020-2021. Analoghe considerazioni sono state fatte in giurisprudenza: cfr. Cass., 22 giugno 1979 sez. III, n. 3512, in *Foro It.*, 1980, I, p. 394.

⁵⁷² V. *supra*, cap. I, par. 4.

all'art. 589 che, in quanto norma processuale speciale, non sarebbe suscettibile di applicazione ai casi non concernenti i sinistri marittimi *stricto sensu*.⁵⁷³

Al contrario, secondo una datata giurisprudenza, vista la non coincidenza tra la più ampia nozione di sinistro marittimo accolta dalla dottrina e la nozione di sinistro cristallizzata nell'art. 589 c.nav, l'efficacia probatoria della relazione d'inchiesta formale non dovrebbe essere limitata alle sole cause per sinistri marittimi di cui all'art. 589 c.nav.⁵⁷⁴

L'opinione secondo la quale l'efficacia probatoria della relazione d'inchiesta formale dovrebbe rimanere circoscritta alle sole ipotesi contemplate dal citato art. 589 c.nav, tuttavia non è condivisibile. Sembra infatti del tutto irragionevole, specie alla luce delle integrazioni introdotte nella nozione di sinistro marittimo con il Codice IMO e la Direttiva 2009/18 CE (quest'ultima, come si è constatato, in realtà si limita a recepire i contenuti del Codice IMO), che non possano godere dell'efficacia probatoria attribuita alla relazione dall'art. 582 c.nav tutti i casi (peraltro numerosi) non contemplati dall'art. 589 dello stesso codice. Inoltre, come è stato opportunamente fatto notare in dottrina, non tutte le ipotesi previste dall'art. 589 sono suscettibili di far sorgere un'inchiesta formale e quindi di permettere la fruizione dell'efficacia probatoria di cui all'art. 582 (esemplificando, una manovra di ormeggio che abbia causato danni alle attrezzature da pesca,

⁵⁷³ Cfr. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, *Op. cit.*, p. 131. Ciò non toglie che alcune constatazioni della PA possano avere valore probatorio non perché sia previsto dall'art. 589, ma perché è desumibile da altre attività (ad esempio, le ricognizioni).

⁵⁷⁴ Sent. Arb. 2 novembre 1950, in *Dir. Mar.*, 1950, p. 648.

probabilmente non sarebbe nemmeno sufficiente per l'apertura di un'inchiesta sommaria).⁵⁷⁵

In merito alle modalità di acquisizione in giudizio delle relazioni di inchiesta e dei relativi verbali, secondo l'art. 601 c.nav. *“il giudice o il consigliere istruttore dispone d'ufficio l'acquisizione agli atti di causa dei processi verbali di inchiesta sommaria, nonché dei processi verbali e delle relazioni di inchiesta formale”*.

Ci si è inoltre domandati in dottrina, se anche le modalità di acquisizione delle succitate relazioni debbano o meno riferirsi alle ipotesi contemplate dall'art. 589 c.nav e se, nell'effettuare l'acquisizione, il giudice debba operare un giudizio di ammissibilità e rilevanza, come accade nel rito processuale ordinario. In quest'ultimo caso si è tendenzialmente negata la necessità di compiere tale giudizio.

La configurazione dell'istituto delle inchieste operata sulla base della nuova direttiva 2009/18 CE, tuttavia, laddove dispone che *“le conclusioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza non dovrebbero in ogni caso determinare responsabilità o attribuire colpe”*⁵⁷⁶ e che le inchieste dovrebbero svolte essere, mediante la collaborazione con le autorità giudiziarie competenti, *“in modo indipendente da indagini penali o da inchieste di altro tipo condotte parallelamente per determinare la responsabilità o attribuire colpe”* sembra stridere con il sistema probatorio attuale nel quale le riferite criticità trovano spazio.

⁵⁷⁵ DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, Op. cit., p. 137.

⁵⁷⁶ Dir. 2009/18/CE, considerando (26).

b) L'efficacia probatoria nei giudizi penali.

In base al già citato art. 1241 c.nav, “*Se la commissione per l'inchiesta formale [...] esprime il parere che il fatto è avvenuto per dolo o per colpa, il verbale d'inchiesta è inviato al Procuratore della Repubblica. Il verbale d'inchiesta ha valore di rapporto*”.

Quanto al fatto che il verbale d'inchiesta abbia – come disposto dall'ultimo comma dell'art. 1241 c. nav – valore di rapporto, in dottrina, inoltre, è stato rilevato che con la predetta norma si è conferita alla relazione d'inchiesta (formale), una particolare autorevolezza: il fatto che esso provenga da organi tecnici qualificati appartenenti ad una pubblica autorità (ad alcuni appartenenti al corpo delle capitanerie è infatti attribuita la qualifica di ufficiale giudiziario) dovrebbe essere sufficiente a determinare l'apertura dell'azione penale in relazione a qualsiasi *notitia criminis* in esso contenuta, fatti salvi gli ulteriori ed autonomi accertamenti da svolgersi in sede processuale.⁵⁷⁷

Attualmente, la circostanza che comunque la relazione d'inchiesta, quale semplice rapporto, non abbia valore probatorio nel giudizio penale, non impedisce che possa contribuire alla formazione del libero convincimento del giudice, anche se può accadere che il giudice, di fronte alla ricostruzione contenuta nella relazione d'inchiesta formale, preferisca accoglierla comunque, previa deposizione dell'ufficiale che l'ha redatta.

c) Ulteriori questioni di carattere“procedurale”: i consulenti tecnici.

Le cause marittime davanti ai tribunali ordinari sono rette dalle regole ordinarie del codice di procedura, salvo che le

⁵⁷⁷ Sul punto, QUERCI, *Inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano, 1970,p. 1040ss.

disposizioni processuali contenute nel codice della navigazione non dispongano diversamente. E' il caso della nomina e dei compiti dei consulenti tecnici formato ex art. 599-600 c.nav e 475-476 Reg. nav. mar.

Secondo l'art. 599 c.nav, i consulenti tecnici sono scelti *“tra gli iscritti in un elenco speciale, formato secondo le norme stabilite dal Regolamento”*. E' altresì stabilito, al secondo comma che *“il collegio, quando rileva che non sono stati nominati i consulenti tecnici, provvede alla nomina e può disporre che sia rinnovata l'istruzione probatoria”*.

In base all'art. 475 Reg. nav. mar, *“presso ogni tribunale, la cui circoscrizione confina con il mare, è istituito uno speciale elenco di consulenti tecnici per le cause riguardanti sinistri marittimi”*. Al secondo comma è inoltre precisato che *“all'elenco speciale e ai consulenti tecnici si applicano gli articoli 13 e da 15 a 24 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile”*. Il successivo art. 476, chiarisce inoltre che *“l'elenco è formato da un comitato presieduto dal presidente del tribunale e composto dal procuratore della Repubblica e da un rappresentante della categoria interessata”* e che vi *“possono essere iscritti coloro che sono forniti di speciale esperienza tecnica nella materia marittima”*.

In merito alle funzioni del consulente tecnico, l'art. 600 c.nav. dispone che questi *“assiste il giudice per il compimento di singoli atti o per tutto il processo, e interviene in camera di consiglio, presenti le parti, per esprimere il suo parere sulle questioni tecniche che la causa presenta. Del parere del consulente è compilato processo verbale, a meno che il consulente lo presenti per iscritto”*.

In dottrina e giurisprudenza si è disputato sia circa l'opportunità di nominare consulenti tecnici in caso di mancanza del succitato elenco speciale, sia sulle conseguenze della loro mancata nomina e sui loro compiti.⁵⁷⁸

6. L'indipendenza dell'organo e delle persone: le prospettive nel settore delle inchieste sui sinistri.

In merito alla fisionomia e alle caratteristiche di cui deve essere fornito il nuovo organismo per ottemperare a quanto previsto dalla direttiva 18, sono astrattamente individuabili almeno due ipotesi. Non si considera una terza ipotesi, consistente nella creazione di una vera e propria Agenzia, come è avvenuto per il settore aeronautico, perché essa, pur essendo molto persuasiva, non appare allo stato attuale concretizzabile, per carenza di risorse finanziarie.⁵⁷⁹

⁵⁷⁸ Per una sintetica disamina sull'argomento, cfr: CIGOLINI-PUGLIARO, *Appunti sulla nomina del consulente tecnico d'ufficio nelle cause per sinistri marittimi e sulla responsabilità del committente per fatto dell'appaltatore*, nota a Cass., sez. III – 20 aprile 2004, n. 7499, in *Dir. Mar.*, II, 2005, p. 540ss; OPPICELLI, (Modestissimo) *contributo dissenziente rispetto all'orientamento della Cassazione sull'operatività degli artt. 599-600 c.nav*, nota a Cass. Sez. I civ., 21 giugno 1993, n. 6871, in *Dir. Mar.*, 1995, II, pp. 396-402; GOTTI-PORCINARI, *L'intervento in appello del consulente tecnico nelle cause per i sinistri marittimi*, nota a C. App. Messina, sez. civ., 12 gennaio 1972, in *Rivista giuridica degli idrocarburi*, 1972, fasc. 2-3, pp. 164ss; Trib. Venezia, 16 aprile 1969, in *Dir. Mar.*, 1971, I, pp. 40ss.

⁵⁷⁹ In materia di Agenzie ed Autorità indipendenti, cfr, DI SAN LUCA, *Problematicità dei tratti caratterizzanti e prospettive di classificazione sistematica delle Autorità indipendenti. Una sintesi ricognitiva*, in *Le Autorità indipendenti. Una ricognizione tra*

Si potrebbe, in primo luogo, ipotizzare che il nuovo organismo continui ad avvalersi, almeno per quel che concerne la direzione delle operazioni investigative, del bagaglio di esperienza e professionalità degli Ufficiali del Corpo delle Capitanerie di Porto:⁵⁸⁰ si tratta di un patrimonio il cui valore non è mai stato messo in discussione e che risponde perfettamente ai requisiti di competenza e professionalità previsti dalla normativa comunitaria.

In sede di attuazione della direttiva 18, tale ipotesi, è pertanto quella di istituire un ramo *ad hoc* all'interno dello stesso Corpo. Una sorta di “distaccamento” che, rispetto al Corpo stesso, sia totalmente separato ed indipendente anche sul piano organizzativo e decisionale.

Considerato l'inquadramento militare tipico delle Capitanerie, tale ipotesi sembra tuttavia difficilmente realizzabile, non ritenendosi raggiungibile la finalità di autonomia dell'organo investigativo prescritto dalla normativa comunitaria. Infatti – per quel che concerne la sua composizione – il personale inquirente, continuando ad essere costituito da soggetti provenienti dal Corpo delle Capitanerie, farebbe permanere i dubbi, già paventati, sulla sussistenza del già accennato “spirito di corpo”, capace almeno in via teorica, di venire meno al principio della terzietà.

Come già osservato *supra*, non è possibile escludere a priori che, in presenza di un sinistro che per esempio sia stato originato da una mancata o scorretta esecuzione della procedura di cui al *Port State Control*, i membri interni

problemi e prospettive di sistemazione (a cura di Di San Luca)), Torino, 2002, p. 261ss.

⁵⁸⁰ Sul punto, v. INGRATOCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, *Op. cit.*, p. 51.

della commissione appartenenti alle Capitanerie – nel loro duplice ruolo di controllori e controllati – siano umanamente tentati “per spirito di corpo” di proteggere l’operato del “collega”.⁵⁸¹

La seconda ipotesi ricalca i modelli inglesi e francesi. Essa consisterebbe nella creazione di un organismo – ad esempio una Direzione Generale – da collocarsi all’interno dello stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ma dotato di piena autonomia funzionale, distaccato dai singoli Dipartimenti e gerarchicamente subordinato al solo Ministro. Quest’ultima sarebbe l’opzione meno discutibile, sulla scorta di quanto è avvenuto nel Regno Unito, dove il MAIB è dotato di un ampio potere decisionale e costituisce una branca separata ed indipendente del Dipartimento dei Trasporti, con l’obbligo di riferire al solo *Secretary of State for Transport*.

Più precisamente, alla luce delle scarse informazioni disponibili sull’argomento (nel momento in cui si scrive), ci si prefigura l’istituzione di un organo investigativo (“Direzione generale per le investigazioni marittime” o “Direzione generale d’indagine sui sinistri marittimi”) permanente, imparziale e dotato di autonomia giuridica e decisionale, posto alle dirette dipendenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Con riguardo alla sua composizione, l’organismo in questione – coerentemente con la normativa comunitaria di cui alla Dir. 2009/18/CE – dovrebbe essere costituito da personale composto, in una prima fase, (per ovvie ragioni pratiche) da militari del Corpo delle Capitanerie collocati “fuori ruolo”. Detto personale dovrebbe inoltre essere in possesso di conoscenze tecniche ed esperienza pratica nella materia e dovrebbe essere dotato di uno *status* giuridico atto a

⁵⁸¹ Cfr, DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, *Op. cit.*, p. 144.

garantirne l'indipendenza e l'autonomia, anche con riguardo ai possibili conflitti di interesse con le imprese ed i soggetti pubblici e privati che a vario titolo operano nel settore della navigazione.

Sulla scorta del modello francese ed entro i limiti degli stanziamenti di bilancio dovrebbe inoltre essere garantita la possibilità di avvalersi, a titolo sussidiario – per i casi di notevole complessità o che richiedono competenze particolari – di esperti iscritti in un apposito Albo, nel ruolo di “investigatori incaricati”.

Con riferimento al modello appena delineato, permangono tuttavia alcune perplessità, concentrate sull'attitudine che una Direzione Generale, così configurata, possa pienamente realizzare la terzietà richiesta dalla direttiva 18. Si può infatti davvero considerare “indipendente” un organismo che dipenda da una figura, quale quella del Ministro, cui compete in definitiva l'alta vigilanza ed il controllo per tutto ciò che concerne l'amministrazione nel settore marittimo?

7. Le inchieste sui sinistri nel settore del diporto

Anche nel settore della navigazione da diporto accadono sovente eventi molto gravi che comportano non solo l'affondamento dell'unità, ma spesso anche la morte o il ferimento delle persone imbarcate.

Come si è visto, l'art. 2.2 della recente direttiva 2009/18/CE esclude dal campo di applicazione della normativa gli eventi occorsi alle unità da diporto che non sono dotate di mezzi di propulsione meccanica o che non sono equipaggiate o/e che non sono destinate a trasportare più di 12 persone per scopo commerciale o, ancora gli

eventi occorsi alle unità destinate alla navigazione su acque interne⁵⁸².

Come si era rilevato *supra*, l'inclusione nel campo d'azione della direttiva delle unità "più grandi" (navi da diporto, adibite a navigazione commerciale in mare, dotate di equipaggio e destinate al trasporto di almeno 12 passeggeri) sembra ragionevolmente rispondere ai più volte citati obiettivi di tutela della *safety* e di protezione dall'inquinamento, dato che, ad esempio, lo sversamento di carburante dai serbatoi di una nave da diporto di un certo tonnellaggio può generare un danno ambientale, e può, allo stesso modo, esporre a serio pericolo le vite delle persone che si trovano a bordo.⁵⁸³

Con riguardo alle unità di ridotte dimensioni (comprese quelle utilizzate nelle acque interne), che non sono equipaggiate, che non trasportano più di 12 persone e che non sono adibite alla navigazione commerciale costituiscono, si è notato come queste ultime, almeno in astratto, non possano costituire una minaccia seria per l'ambiente o per la sicurezza della navigazione.

⁵⁸² In particolare si tratta delle "[...]b) 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; c) navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne; [...]".

⁵⁸³ V. *Tribunal de Commerce di Parigi*, 17 maggio 2006 – Stato francese c. Windstar Cruises, in *Il Diritto Marittimo*, fasc. III/2007, p. 904. Il caso in questione si riferisce al pericolo scongiurato, grazie all'intervento dei soccorritori, di un danno ambientale di una certa entità che sarebbe consistito nello sversamento delle 100 tonnellate di carburante contenute nei serbatoi nelle acque incontaminate di un atollo Polinesiano.

Si è altresì sottolineato che, come avviene nel sistema inglese, ovviamente non si esclude che gli eventuali sinistri od incidenti non possano comunque dare origine a ad una qualche forma di inchiesta o suggerire insegnamenti utili ai fini della prevenzione.⁵⁸⁴

Nel vuoto della normativa comunitaria, ci si chiede tuttavia quale sia la disciplina da applicare ai casi di sinistri od incidenti che abbiano coinvolto dette unità.

In base all'art. 11 della L. 172/2003⁵⁸⁵ *“in caso di sinistro concernente in modo esclusivo unità da diporto non adibite al noleggio, ove dal fatto non derivi l'apertura di procedimento penale, l'inchiesta formale di cui all'art. 579 del codice della navigazione è disposta solo ad istanza degli interessati”*.

Questa norma costituisce una novità rilevante perché, precedentemente non vi era una sostanziale differenza di trattamento, ai fini dell'esecuzione dell'inchiesta amministrativa, in relazione alla tipologia, tonnellaggio o destinazione delle unità coinvolte nel sinistro: qualunque sinistro marittimo, sia che coinvolgesse una grande nave commerciale o passeggeri, sia che coinvolgesse un

⁵⁸⁴ Nel sistema inglese, benché in linea di principio non sia contemplata la possibilità di condurre inchieste sui *“pleasure vessel”* sui *“recreational craft hired on a bareboat basis”* o su *“any other craft or boat [...]”*, se le suddette unità sono adibite al trasporto di passeggeri e se le ipotesi di incidente si traducono in ipotesi di esplosione, incendio, morte, *“major injury”* *“capsize of a power-driven craft or boat”* o, infine si cagionano fenomeni di inquinamento tali da costituire un pericolo per l'ambiente, l'inchiesta è comunque esperibile. Cfr. Merchant Shipping (accident reporting and investigation) Regulations 2005, Reg. 4.

⁵⁸⁵ Legge 8/7/2003, n. 172 (*“Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico”*), in G.U. 14/7/2003, n. 161.

peschereccio oppure una unità da diporto poteva dar luogo all'inchiesta formale.

In realtà in alcune circolari ministeriali (e, segnatamente, nella citata Circ. dell'8 gennaio 1963) erano stati introdotti temperamenti alla disciplina generale, per cui, spettava al Direttore marittimo competente la decisione di effettuare l'inchiesta formale in tutti quei casi in cui, date le dimensioni delle unità coinvolte, fosse ragionevole presumere che si trattasse di incidenti di scarsa rilevanza.

Un primo mutamento, in verità è stato introdotto con il d. lgs. N. 28 del 2 febbraio 2001,⁵⁸⁶ che – ampliando il campo d'applicazione dell'art. 579 c.nav., ha previsto l'esecuzione obbligatoria dell'inchiesta formale nel caso di sinistro coinvolgente “*navi da carico o passeggeri [...] con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino*”.

In sostanza, nell'effettuare un lato richiamo alla tutela dell'ambiente marino e alla *safety*, il legislatore ha delimitato la conduzione dell'inchiesta formale, oltre che in presenza di dolo o colpa, ai soli casi riguardanti le navi da carico o passeggeri e dunque ha realizzato una implicita esclusione di tutte le altre unità per le quali è prevista la conduzione della sola inchiesta sommaria.

In definitiva, tornando all'art. 11 della L.172/2003, se ne deduce che l'inchiesta sommaria può venire in genere

⁵⁸⁶ D. lgs. 2 febbraio 2001, n. 28 (“Attuazione della direttiva 1999/35/CE relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetto 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 G.U. n. 50 del 1-3-2001.

sempre eseguita, mentre l'esecuzione dell'inchiesta formale è soggetta ad alcune condizioni: in primo luogo il sinistro marittimo deve riguardare il c.d. urto misto, coinvolgente unità da diporto ed unità commerciali (se l'urto interessa esclusivamente unità da diporto, non seguirà inchiesta formale, salvo accoglimento dell'istanza da parte degli interessati); in secondo luogo le unità devono essere adibite a noleggio (se non lo sono, quindi non si avrà inchiesta formale, sempre salva l'istanza degli interessati).

Nel silenzio della legge ci si chiede come regolarsi nei casi in cui l'unità sia sorretta da una diversa tipologia contrattuale ed, in particolare, da un diverso contratto di utilizzazione, quale ad esempio la locazione: in dottrina, per quest'ultimo caso, si è rilevato che l'esenzione opera anche per le unità date in locazione e utilizzate dalle scuole di vela o per il *diving*.⁵⁸⁷

⁵⁸⁷ ROMAGNOLI, *La legge 172/03, le ordinanze di polizia marittima e i controlli sulla sicurezza della navigazione. La modifica dell'art. 146 cod. nav. e le innovazioni nelle inchieste sui sinistri*, in *Dir. Mar.*, 2005, p. 1163. L'A. opera un raffronto con la Convenzione SOLAS, la quale – alla regola I/21 – prevede la conduzione di inchieste, su ogni “*casualty*” che abbia coinvolto una qualsiasi delle sue navi soggette alle disposizioni della Convenzione quando [...] “*detta investigazione possa essere d'aiuto per determinare i cambiamenti necessari nella regolamentazione in materia attualmente in vigore*”. La Convenzione non è però applicabile (art. 3) alle unità da diporto salvo che queste non siano adibite al traffico commerciale. Nel caso di unità utilizzate a titolo di locazione per l'insegnamento della navigazione da diporto o come unità di appoggio per immersioni subacquee a scopo sportivo o ricreativo o *diving*, l'utilizzo è riferito ad un fine certamente di tipo commerciale/imprenditoriale.

Infine, l'inchiesta formale è eseguibile nei casi in cui si ravvisino gli elementi del dolo o della colpa (mentre si deduce *a contrario* che l'inchiesta formale è esclusa se il sinistro è addebitabile a caso fortuito o forza maggiore).

5 – Fenomeni attuali di carattere giuridico e metagiuridico connessi con il verificarsi dei sinistri e conseguente oggetto dell'attività investigativa

1. Le criticità nel reclutamento degli equipaggi e nella loro formazione professionale. 2. Carenze del *management* e sinistri: richiamo di alcuni casi significativi.

1. Le criticità nel reclutamento degli equipaggi e nella loro formazione professionale.

Una delle caratteristiche del settore della navigazione marittima (e, correlativamente, del lavoro svolto a bordo delle navi o per le navi) è quello di essere completamente internazionalizzato e contraddistinto dal principio della libera concorrenza, nonché dalla ricerca della massima competitività.

Negli ultimi anni si è assistito ad una riduzione delle navi degli Stati “tradizionalmente” marittimisti e ad un innalzamento del naviglio degli Stati “emergenti”.

Questo ha comportato profonde modificazioni anche nelle procedure di reclutamento del personale,⁵⁸⁸ soprattutto a livello qualitativo.

⁵⁸⁸ Sul punto, BEVILACQUA, *Liberalizzazione e flessibilità nel mercato del lavoro marittimo: le agenzie di lavoro e l'arruolamento dell'equipaggio*, in *Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità – Atti del Convegno internazionale (a cura di Stefania Bevilacqua)*, Palermo 20 marzo 2004, Palermo, 2005, p. 55ss.; GUADAGNA, *Internalizzazione degli equipaggi e legge applicabile ai rapporti di lavoro*, in *Dir. Mar.*, 2006, p. 668ss.

Nonostante la Convenzione STCW 78/95 preveda la realizzazione di standard uniformi per la formazione e le abilitazioni professionali richieste, a causa della sua applicazione disomogenea si sono prodotti livelli qualitativamente differenti di formazione, così, da un lato si è registrata una carenza di ufficiali e sottoufficiali ben preparati, solitamente provenienti da paesi “sviluppati” e dall’altro si è avuta un *surplus* di categorie non qualificate provenienti per lo più da paesi in via di sviluppo.

In linea generale si è osservato che il costo del lavoro è divenuto una delle voci che sempre più si è cercato di ridurre al fine di mantenere la competitività, sia all’interno dell’Unione Europea,⁵⁸⁹ che al di fuori di essa.⁵⁹⁰

La competizione è spesso effettuata manipolando i costi. Nonostante gli armatori e le compagnie siano tenuti ad agire conformemente alle convenzioni internazionali e a garantire livelli minimali di sicurezza, la loro preoccupazione si è andata concentrando nel contenimento dei c.d. *running costs*.

Tale riduzione dei costi può essere effettuata o tagliando le spese (di mantenimento del) del personale, che

⁵⁸⁹ Emblematici i casi *Viking* (C.te di Giustizia CE, grande sezione, causa C-438/2005, del 11/12/2007, n. 438) e *Laval* (C.te di Giustizia CE, grande sezione, proc. C-341/2005, del 18/12/2007, n. 341). Sull’argomento, ENRICO, *Il lavoro marittimo fra ordinamento comunitario e tutele nazionali*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010, p. 475ss; PATRUNO, *La caduta del “principio lavorista”*. *Note a margine di Laval e Viking: un’innovativa giurisprudenza CE fondata su antiche disuguaglianze*, in *Giur. Cost.*, 2008, I, p. 524.

⁵⁹⁰ Sul punto, DI FIORE, *La professionalità dei marittimi e le condizioni di lavoro a bordo delle navi*, in *Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità – Atti del Convegno internazionale, Palermo 20 marzo 2004 (a cura di Stefania Bevilacqua)*, Palermo, 2005, p. 31ss;

rappresentano l'unico elemento variabile dei *running costs*, oppure ricorrendo alle bandiere di convenienza (il cambio di bandiera, com'è noto, si traduce nel ricorso a *standards* di sicurezza e di personale di molto inferiori, nonché a "risparmi" fiscali).

Nel caso in cui la scelta si sia indirizzata sul taglio dei costi del personale, che si stima incidano per il 40% nei costi di esercizio⁵⁹¹, le conseguenze si traducono generalmente nell'aumento dell'automazione a bordo, nel ricorso a qualifiche polivalenti e nella riduzione del numero dei componenti dell'equipaggio.

A sua volta, la riduzione del numero dei componenti dell'equipaggio si traduce in un aumento del carico di lavoro e di fatica per i restanti marittimi.

L'aumento del carico di lavoro, peraltro può essere sia "fisiologico" (cioè legato alla semplice riduzione numerica dell'equipaggio), sia "occulto" (perché ad esempio, connesso all'esecuzione, da parte dagli stessi membri dell'equipaggio, di lavori di manutenzione straordinari durante la navigazione, risparmiando così sui costi di sosta in cantiere e senza comportare apertamente uno "sforamento" dell'orario di lavoro.

Così, esemplificando, può accadere che il marittimo, invece di trovarsi di guardia in coperta, si trovi altrove).

E' inoltre possibile che il personale reclutato sia "meno costoso" sotto il profilo salariale anche se meno preparato professionalmente.

Quanto all'impiego di personale meno preparato professionalmente, è stato dimostrato non solo che tale scelta influisce sul livello di produttività e motivazione

⁵⁹¹ I costi relativi al personale si traducono per lo più in spese di reclutamento, addestramento, salari, assicurazioni, pensioni, costi per i viaggi verso il luogo di imbarco, vitto e ferie.

del personale, ma soprattutto l'esistenza di una correlazione tra il livello di preparazione e di addestramento e l'incidenza degli infortuni e dei sinistri.

In definitiva si è venuta così a creare una contrapposizione tra il costo del lavoro marittimo e la *safety*. Come è stato rilevato, l'“economicità” del lavoro marittimo incide quindi direttamente sulla stessa sicurezza della navigazione.⁵⁹²

Dal quadro suesposto risulta più che evidente che, nello svolgimento delle inchieste sui sinistri marittimi e nell'individuazione delle relative cause, gli investigatori dovranno dare ampio spazio al più volte citato “elemento umano”, come peraltro previsto dalle più recenti normative.

2. Carenze del *management* e sinistri: richiamo di alcuni casi significativi.

Come si è detto, il fenomeno non è recente, anche se negli ultimi anni – anche a causa delle trasformazioni che hanno interessato il settore – le criticità legate alle scelte operate a livello di *management* si sono andate acuendo.

Si è infatti osservato che, alla base dei piccoli e grandi disastri che hanno interessato la storia recente della navigazione marittima, le predette carenze a livello di *management*, sono state spesso considerevoli.

Ad esempio, nel caso dell'affondamento della nave traghetto *Herald of Free Enterprise* (avvenuto il 6 marzo 1987 pochi minuti dopo la partenza dal porto di Zeebrugge), in sede di inchiesta fu rilevato che, tra le cause del sinistro vi erano da annoverare la mancata

⁵⁹² PISCHEDDA, *L'elemento umano come fattore determinante della sicurezza della navigazione*, Op. cit., p. 102.

chiusura del portellone d'imbarco (tale mancanza, in combinazione con la velocità raggiunta dalla nave, risultò fatale) ed un insufficiente monitoraggio delle procedure di caricazione.

L'ufficiale che redasse il rapporto indicò, in particolare, alcune misure fondamentali che la Compagnia doveva adottare nell'immediato: l'installazione di indicatori luminosi ("aperto" "chiuso") nelle adiacenze del portellone e l'arruolamento di un *berth attendant* incaricato di verificare la chiusura dello stesso portellone prima della partenza.

Tra le misure da adottare nel "*near future*" era invece incluso l'affidamento, ad un ufficiale all'uopo preposto, di mansioni finalizzate alla verifica del corretto mantenimento della stabilità della nave sia durante le operazioni di carico, che di scarico.

In sede di inchiesta è stato inoltre rilevato che, il fattore umano (correlato, nel caso specifico, ad un carico di lavoro troppo gravoso) si è rivelato determinante nella causazione del sinistro.

Quanto alle responsabilità individuate a livello di *management*, si è registrata una spiccata inadeguatezza gestionale sia sotto il profilo del monitoraggio – ritenuto insufficiente – delle operazioni di imbarco e sbarco (inclusa la summenzionata procedura di apertura e chiusura del portellone), sia sotto il profilo dell'amministrazione – considerata carente – del personale e della distribuzione dei carichi di lavoro.⁵⁹³

Un altro caso paradigmatico – anche se accaduto al di fuori delle acque europee – è quello dell'*Ocean Ranger*, una nave-pontone adibita ad operazioni di trivellazione, affondata il 15 febbraio 1982 al largo della costa

⁵⁹³ V. CHENGI KUO, *Manging ship safety*, *Op Cit.*, pp. 9-12.

canadese. L'affondamento – verificatosi durante una burrasca a causa dell'apertura di una via d'acqua attraverso uno dei serbatoi e del conseguente allagamento delle camere stagne e dello scafo – causò la morte di tutti gli 84 membri dell'equipaggio.

In seguito all'inchiesta aperta dalla Royal Commission Inquiry, si concluse che la situazione (nella specie il controllo della chiusura della *ballast control room*), benché critica, avrebbe potuto essere arginata e risolta da un intervento di personale adeguatamente informato. Nel caso in questione, anche a causa di una insufficiente percezione del pericolo, l'equipaggio eseguì procedure scorrette che incrementarono l'ingresso di acqua all'interno della nave, determinandone l'affondamento. Le raccomandazioni formulate in seguito al sinistro si sono concentrate con particolare enfasi sulle qualificazioni professionali e sul livello di preparazione ed addestramento dell'equipaggio. Correlativamente, come già evidenziato, tra le responsabilità riconosciute a livello di *management*, è stata individuata la scelta poco felice di reclutare personale non adeguatamente qualificato ed addestrato.⁵⁹⁴

Come si è visto, il codice IMO⁵⁹⁵, gli strumenti correlati e la stessa normativa comunitaria⁵⁹⁶ ed interna⁵⁹⁷ sono sempre più incentrati su un'analisi dei sinistri che studi approfonditamente tutti i fattori che possono determinare (da soli o in concorrenza con altri) il sinistro stesso.

⁵⁹⁴ CHENGI KUO, *Manging ship safety*, Op. Cit., p. 12ss.

⁵⁹⁵ Cfr. in particolare, IMO Res. A884(21), Introduction (1.3); 2.3.5"shore-side management" e (in appendix 2) "shore side management issues"; appendix 3 .

⁵⁹⁶ Cfr. considerando 9 Dir. 18/2009 sulla tutela della dignità e diritti dei marittimi; e art 18.

⁵⁹⁷ Cfr. circolare min 28 novembre 2006/n 9/SM

Come è già stato ampiamente rilevato, particolare attenzione viene riservata all'analisi dello *human factor* e di tutti gli aspetti connessi al *management*.

Vivo interesse desta, per il prossimo futuro, la recentissima (e non ancora in vigore) Maritime Labour Convention (MLC) 2006,⁵⁹⁸ nella quale si prevede non solo il rispetto di precisi standard qualitativi di trattamento del personale imbarcato, ma anche l'effettuazione di una serie di controlli ulteriori da parte delle Autorità Marittime preposte alle ispezioni di cui al Port State Control, controlli mirati alla verifica del rispetto e della sussistenza delle condizioni minime previste dalla stessa Convenzione. Nell'intenzione del legislatore internazionale questo nuovo strumento dovrebbe contribuire non solo a migliorare la competitività del settore, ma anche a minimizzare il ricorso alle “*substandard operations*”, favorendo così indirettamente anche la diminuzione dei sinistri e degli incidenti marittimi.

⁵⁹⁸ V. www.ilo.org/.

Conclusioni

La questione relativa alla conduzione delle inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi, al pari di quanto avviene negli altri settori del trasporto, è divenuta di capitale importanza ai fini della corretta e precisa individuazione delle cause e delle circostanze che li hanno determinati ed è strumentale all'elaborazione di misure volte a prevenire, in futuro, altri sinistri ed incidenti. A maggior ragione, ciò vale nel settore marittimo, che più di ogni altro è globalizzato e, talora, proiettato in un'exasperata corsa tipica di alcune forme di competitività.

I costi che si presentano in conseguenza di un sinistro marittimo – specie se grave – non sono soltanto correlati alle spese dovute alla perdita o alla permanenza in cantiere delle unità coinvolte e non colpiscono soltanto le compagnie di navigazione, ma finiscono per riverberarsi negativamente sul tessuto sociale della collettività stessa, traducendosi in tagli occupazionali ed in altre problematiche di tipo istituzionale.

I costi sono spesso connessi anche alle conseguenze, in molti casi devastanti, di carattere ambientale, che si producono quando, ad esempio, le unità interessate dal sinistro sono adibite al trasporto di sostanze nocive o pericolose. Non a caso, la questione della protezione dell'ambiente marino è venuta assumendo negli ultimi anni una rilevanza assolutamente prioritaria ed ha giustificato, ad ogni livello – internazionale, comunitario e nazionale – l'adozione di una serie di soluzioni volte a prevenire o a minimizzare questo tipo di rischi. Le soluzioni normative che sono state adottate hanno interessato anche le inchieste sui sinistri marittimi, le quali

sono ormai considerate uno degli strumenti più efficaci per affrontare questo problema, soprattutto sotto il profilo della prevenzione e con una prospettiva mirata ad evidenziare i fenomeni patologici della navigazione, in un'ottica squisitamente pratica e pubblicistica.

Difatti l'attività di investigazione, se ben condotta, non solo consente di individuare le dinamiche che hanno cagionato il sinistro, ma soprattutto permette – attraverso una corretta attività di reportazione – un'efficace monitoraggio il quale, una volta recepito dagli opportuni organismi di settore previsti ad ogni livello, si traduce in ulteriori e sempre più mirati interventi legislativi.

Indubbiamente, l'innovazione più importante riguarda le caratteristiche attribuite all'organo deputato a condurre le inchieste di sicurezza: i requisiti dell'indipendenza, dell'autonomia e dell'imparzialità, insieme con il divieto di commistione con le indagini condotte da altri organismi (soprattutto in sede penale e civile), permettono di soddisfare le predette esigenze di prevenzione, garantendo maggiore genuinità ai risultati (ed ai report) delle inchieste stesse e quindi garantisce una più efficace azione legislativa a livello sia globale che locale.

Si è visto come un filo comune caratterizzi lo svolgimento delle inchieste fin da epoche remote: dall'epoca romana (dove peraltro già si intravedono alcuni caratteri della modernità dell'istituto in quanto il procedimento, pur essendo connotato da una spiccata inquisitorietà, sembra già finalisticamente concentrato sull'esercizio di funzioni di tipo pubblicistico-preventivo lasciando sempre più che altre sedi si occupino della funzione pubblicistica-repressiva) fino ai giorni nostri.

L'istituto ha tuttavia subito una progressiva evoluzione che, partendo da finalità di tipo puramente repressivo, ha

visto nel corso del tempo accentuarsi la finalità di tipo “preventivo”, squisitamente *safety focused*.

Tuttavia, la *safety* negli ultimi anni, non è più considerata unanimemente un’entità completamente autonoma e diversa dalla *security*, perché si è assistito al tentativo di combinare i due concetti di *safety* e di *security*, in modo da farne sfumare le differenze. Si è così venuto delineando un ulteriore concetto, allargato, di “sicurezza globale”, intesa come bene autonomo e rivolta a realizzare uno sviluppo sostenibile focalizzato sull’attenzione verso l’ambiente e verso l’uomo e non più verso la (sola) macchina-nave. Correlativamente, anche lo stesso processo eziologico del sinistro, è venuto ad incentrarsi sul c.d *human factor*, quale elemento fondamentale e prioritario di analisi.

In particolare, col codice IMO, l’azione investigativa si realizza scomponendo le criticità connesse al fattore umano ed alle altre dinamiche causative del sinistro secondo modelli scientifici, in modo da realizzare un approccio il più possibile sistematico, fornendo così agli investigatori uno strumento di valutazione sempre più preciso ed efficace.

Per quanto concerne specificamente l’istituto delle inchieste sui sinistri marittimi, come delineatosi a livello internazionale, si registra la propensione verso uno spiccato pragmatismo che sembra sicuramente finalizzato a colmare, *in primis*, le lacune esistenti, in materia di inchieste marittime, tra i diversi Stati, in alcuni dei quali l’attività di conduzione delle inchieste e, conseguentemente di reportazione e di monitoraggio non appare tuttora soddisfacente e finisce per incidere negativamente sull’azione preventiva svolta a livello globale.

Il pragmatismo di cui è ampiamente permeata l’azione del legislatore internazionale, in alcuni casi non sembra però

offrire risultati completamente apprezzabili sotto il profilo concettuale. Il codice IMO sembra infatti privilegiare una concezione di sinistro che ha soprattutto riguardo all'entità del danno che si è prodotto e non alla capacità della nave di proseguire la navigazione (la conduzione obbligatoria dell'inchiesta è infatti prevista per i soli sinistri che si siano tradotti nella perdita totale della nave, nella morte di alcune delle persone imbarcate o nella verifica di un grave danno ambientale).

Si registra una contrapposizione con l'approccio suggerito in dottrina, per la quale non si può comunque prescindere dal giudizio sull'idoneità della nave a portare a compimento la spedizione, idoneità intesa nel senso più ampio del termine, come si preciserà più avanti.

La valutazione di *safety* (compreso il profilo ambientale), quale segno distintivo più tipico della normativa internazionale, se completamente avulsa dalla valutazione di *navigabilità* comunemente intesa potrebbe condurre, in certi casi, a conseguenze "paradossali", a fronte delle impostazioni dottrinarie cui si è fatto riferimento. Ai fini dell'inchiesta si dovrebbero considerare, a mio avviso, come inadeguate a proseguire e a portare a buon fine la spedizione, non soltanto le navi che abbiano concretato o avrebbero potuto concretare rischi di naufragio, ma anche quelle che – pur essendo tecnicamente in grado di navigare – avrebbero potuto arrecare danni (non necessariamente devastanti) all'ambiente marino.

La contraddizione concettuale potrebbe ritenersi superata ampliando proprio il significato tradizionale del termine *navigabilità*, comprendendovi la valutazione di idoneità della nave a non recare danno all'ambiente.

Analogamente, desta perplessità che – in ossequio al medesimo pragmatismo – anche tematiche considerate di primaria importanza (legate, ad esempio, alle garanzie di

indipendenza funzionale accordate al personale inquirente o relative alla raccolta delle prove, riservatezza delle informazioni e tutela dei testimoni) siano espresse, nella parte “cogente” dell’ultima versione del codice IMO, in maniera molto sfumata rispetto alle procedure “consigliate”. In alcuni casi questo approccio differenziato può infatti tradursi in una irragionevole disparità di trattamento. Per contro, un aspetto che va valutato con favore è quello relativo alla predisposizione di un sistema di incentivazione e di tutela delle persone interessate a collaborare durante le varie fasi dell’inchiesta, al fine di facilitare la ricezione di un libero flusso di informazioni al pari di quanto già avviene nel settore aeronautico.

Per quanto concerne la politica comunitaria di settore, anch’essa fortemente *safety focused*, si osserva che questa, nel recepire i contenuti del codice IMO mediante la Direttiva 2009/18/CE, si è rivelata non solo più stringente sotto il profilo programmatico, ma addirittura ha svolto un’azione anticipatoria rispetto alla stessa normativa internazionale (com’è noto, infatti, i tempi di attuazione delle procedure imposte a livello internazionale sono solitamente più lunghi). Un ulteriore aspetto positivo è inoltre rappresentato dal fatto che la normativa comunitaria, mediante il richiamo al principio della sussidiarietà, risulta in ogni caso sempre più restrittiva e mai più blanda rispetto a quella internazionale (nella specie, la Dir. 18 che, nell’apportare miglioramenti ai livelli qualitativi “minimi” di *safety*, non impedisce l’adozione unilaterale da parte dei singoli Stati di misure complementari più avanzate e rigorose).

Con riguardo al nostro ordinamento, attualmente (considerando il vigente impianto normativo) è impossibile scindere le finalità pubblicistiche e privatistiche connesse all’esperimento dell’inchiesta, mentre sembra possibile

prefigurare differenti prospettive in seguito al recepimento della direttiva 2009/18/CE.

In linea generale e conclusiva, volendo effettuare una comparazione con il settore aeronautico, si registra una discrasia sotto il profilo definitorio che sarebbe stato più opportuno correggere adottando definizioni univoche (le espressioni *casualty/incident* adottate dal legislatore internazionale per il settore marittimo si traducono infatti nell'endiadi *incident/accident*, elaborata dal legislatore internazionale del settore aeronautico).

Bibliografia

Monografie e opere collettive

ANGELONE, *Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste*, in *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti (Atti del convegno di Pescara, 18 novembre 2000)*, Milano, 2001.

ARROYO, *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza della navigazione marittima*, in *Studi in memoria di Elio Fanara, I*, Milano, 2006, p.32-45.

BEVILACQUA S., *La sicurezza della navigazione sotto il profilo dei soggetti che esercitano la prestazione lavorativa a bordo delle navi*, in *La sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale (a cura di G. Mancuso e N. Romana)*, Palermo, 2006.

BEVILACQUA, *Liberalizzazione e flessibilità nel mercato del lavoro marittimo: le agenzie di lavoro e l'arruolamento dell'equipaggio*, in *Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità – Atti del Convegno internazionale (a cura di Stefania Bevilacqua)*, Palermo 20 marzo 2004, Palermo, 2005.

BRICE, *Maritime Law of Salvage*, London, 2003.

CAMARDA, *Le inchieste per gli infortuni dei lavoratori marittimi e portuali e la problematica delle malattie professionali*, in *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti (Atti del convegno di Pescara, 18 novembre 2000)*, Milano, 2001.

CAMARDA, *Il soccorso in mare – profili contrattuali ed extracontrattuali*, Milano, 2006.

CAMARDA, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, in *Studi in memoria di Maria Luisa Corbino*, Milano, 1999.

CASANOVA, *Polizia marittima*, voce del *Digesto delle discipline privatistiche – Sez. Commerciale*, XI, Milano, 1995.

CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2008.

CHENGI KUO, *Manging ship safety*, London, 1998.

COPPOLA BISAZZA, *Alcune riflessioni in tema di exercitor e di actio exercitoria*, in *Studi in memoria di Elio Fanara, I*, Milano, 2006.

DEGLI ESPOSTI A., *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993.

DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario e internazionale* (a cura di G. Mancuso e N. Romana), Palermo, 2006.

DI FIORE, *La professionalità dei marittimi e le condizioni di lavoro a bordo delle navi*, in *Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità – Atti del Convegno internazionale (a cura di Stefania Bevilacqua)*, Palermo 20 marzo 2004, Palermo, 2005.

DI SAN LUCA, *Problematicità dei tratti caratterizzanti e prospettive di classificazione sistematica delle Autorità indipendenti. Una sintesi ricognitiva*, in *Le Autorità indipendenti. Una ricognizione tra problemi e prospettive di sistemazione* (a cura di Di San Luca), Torino, 2002.

FOJALDELLI, *Le inchieste aeronautiche*, in *Il nuovo diritto aeronautico (in ricordo di Gabriele Silingardi)*, Milano, 2002.

FORNARI, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, Milano, 2010.

FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004.

GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993.

LEANZA, *La tradizione giuridico-marittima del Mediterraneo: la condizione degli spazi marini ed il*

regime della navigazione nel Medioevo e nell'Evo moderno, in *Studi in memoria di Elio Fanara, I*, Milano, 2006.

LEFEBVRE-PESCATORE-TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2008.

MANCUSO, G., *Sicurezza della navigazione. Organi ed enti deputati a garantirla: le Agenzie*, in *La sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale (a cura di G. Mancuso e N. Romana)*, Palermo, 2006, p.173ss.

MARSDEN, *Collisions at sea*, London, 1998.

MARSDEN, *Collisions at sea*, London, 2003.

PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009.

PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, in *La sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale (a cura di G. Mancuso e N. Romana)*, Palermo, 2006.

PISCHEDDA, *L'elemento umano come fattore determinante della sicurezza della navigazione*, in *Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità (a cura di Stefania Bevilacqua)*, Palermo, 2005.

QUERCI, *Diritto della navigazione*, Padova, 1989.

QUERCI, *Inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano, 1970.

RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, Milano, 1994.

RIGHETTI E., *Naufragio*, voce del *Digesto delle discipline privatistiche – Sez. Commerciale*, Torino, 1994.

RINGBOM, *The EU Maritime safety policy and International Law*, Leiden, 2008.

RIZZO, *La nuova disciplina del soccorso in acqua e il codice della navigazione*, Napoli, 1996.

ROMANA, *Il "pacchetto Erika III" e la proposta di direttiva sulle inchieste sui sinistri marittimi*, in *La*

sicurezza della navigazione, profili di diritto interno, comunitario ed internazionale (a cura di G. Mancuso e N. Romana), Palermo, 2006.

SCOCA, *Il procedimento amministrativo*, (a cura di Vincenzo Cerulli Irelli), Napoli, 2007.

SEVERONI, *La remunerazione del soccorso tra interesse pubblico ed interessi privati*, I, Milano, 2005.

Saitta, *Inchiesta*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano, 1970.

SAITTA, *Inchiesta amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano, 1970.

TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, 1958.

ZUNARELLI-COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, Padova, 2009.

Riviste

ANTONINI, *La natura giuridica e l'efficacia degli atti investigativi dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo*, in *Diritto dei trasporti*, 2001, fasc. 1.

CAMARDA, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, in *Dir. Prat. Av. Civ.*, 1998.

CAMARDA, *Le inchieste per gli infortuni dei lavoratori marittimi e portuali e la problematica delle malattie professionali*, in *Dir. Trasp.*, 2001.

CAMARDA, *La sicurezza nel diritto della navigazione: molteplicità di norme ed unicità di approccio sistematico*, in *Dir. Trasp.*, 2/2010.

CAMMAROTO, *Le nozioni di sinistro, inconveniente e incidente nella sicurezza marittima e aeronautica*, in *GIURETA – Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, Vol. VIII, 2010.

CELLE, *Il "Port State Control" nel diritto internazionale*, in *Dir. Mar.*, 2007.

DE ROBERTIS, *Il “Corpus naviculariorum” nella stratificazione sociale del basso Impero*, in *Riv. Dir. Nav.*, 1937.

CIGOLINI-PUGLIARO, appunti sulla nomina del consulente tecnico d’ufficio nelle cause per sinistri marittimi e sulla responsabilità del committente per fatto dell’appaltatore, in *Dir. Mar.*, II, 2005.

DIMUNDO, *Le disposizioni processuali del codice della navigazione. La riforma del processo civile e le controversie in materia marittima*, in *Dir. Mar.*, 1998.

DIMUNDO, *Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, in *Dir. Mar. numero speciale*, 2010.

ENRICO C., *Il lavoro marittimo fra ordinamento comunitario e tutele nazionali*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010.

GOTTI-PORCINARI, *L’intervento in appello del consulente tecnico nelle cause per i sinistri marittimi*, in *Rivista giuridica degli idrocarburi*, fasc. 2-3, 1972.

GUADAGNA, *Internalizzazione degli equipaggi e legge applicabile ai rapporti di lavoro*, in *Dir. Mar.*, 2006.

INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *GIURETA – Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, Vol. VI, 2008.

LOBIANCO R., *Il disastro aviatorio di Ustica e la teoria della forma atipica del segreto di Stato*, in *Dir. Trasp.*, 2007.

LORDI, *Sulle inchieste per i sinistri marittimi con particolare riferimento alla “inchiesta formale” (artt. 579-582 codice della navigazione)*, in *Rivista giuridica degli idrocarburi*, fasc. 2, 1970.

MARINO A., *L'agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, GIURETA – *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, Vol, III, 2005 (anche in *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, Milano, 2006).

MEDIMA, *L'applicabilità alla navigazione interna delle norme relative alle inchieste sui sinistri ed alle cause marittime*, in *Dir. Mar.*, I, 1971.

MEDIMA, *Inchiesta per i sinistri marittimi e procedimento giurisdizionale*, in *Dir. Mar.*, I, 1973.

NARDI, *De urinatoribus: ovvero dei "sub" nell'antichità*, in *Atti Accad. Scienze di Bologna*, vol. LXXIII, 1984-1985 (pubbl. 1986).

OPPICELLI, (Modestissimo) *contributo dissenziente rispetto all'orientamento della Cassazione sull'operatività degli artt. 599-600 c.nav.*, in *Dir. Mar.*, II, 2005.

PATRUNO, *La caduta del "principio lavorista". Note a margine di Laval e Viking: un'innovativa giurisprudenza CE fondata su antiche disuguaglianze*, in *Giur. Cost.*, I, 2008.

PELLEGRINO F., *I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar. numero speciale*, 2010.

PURPURA, *Il naufragio nel diritto romano: problemi giuridici e testimonianze archeologiche*, in *Annali Università di Palermo (Aupa)*, XLIII, 1995.

PURPURA, *Relitti di navi e diritti del fisco. Una congettura sulla "Lex Rhodia"*, in *Annali Università di Palermo (Aupa)*, XXVI, 1976.

ROMAGNOLI, *La legge 172/03, le ordinanze di polizia marittima e i controlli sulla sicurezza della navigazione. La modifica dell'art. 146 cod. nav. e le innovazioni nelle inchieste sui sinistri*, in *Dir. Mar.*, 2005.

SOLAZZI, *Su C. I. XI 6 “De naufragiis”*, in *Riv. Dir. Nav.*, I, 1939.

TAMBURRO, *Un caso di eccessiva fiducia nel pilota automatico*, in *Dir. Trasp.* 2008.

TOCCI, *Sintesi storica delle fonti del diritto marittimo dall’antichità al medioevo*, in *Dir. Trasp.*, fasc. 2, 2002.

TURCO BULGHERINI, *Le inchieste sui sinistri marittimi e la disciplina dell’accesso agli atti amministrativi*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, II, *Dir. Mar.* numero speciale, 2010.

VIDALI, *Saggio critico sull’accertamento del sinistro di mare nel diritto romano*, in *Dir. Mar.*, I, 1936.

Principali riferimenti Internet

eur-lex.europa.eu

europa.eu

www.beamer-france.org/

www.easa.eu.int.

www.emsa.europa.eu.

www.erso.eu.

www.icao.int.

www.imo.org/

www.legifrance.gouv.fr.

www.maib.gov.uk/

www.legislation.gov.uk

Esprimo un vivo ringraziamento al Prof. Hilton Staniland, Direttore, per l'anno 2009, dell'Institute of Maritime Law dell'Università di Southampton e all'attuale Direttore, Avv. Filippo Lorenzon.

Report on the Loss of the "Titanic" (S.S.)

THE MERCHANT SHIPPING ACTS, 1894 to 1906.

IN THE MATTER OF the Formal Investigation held at the Scottish Hall, Buckingham Gate, Westminster, on the 2nd, 3rd, 7th, 8th, 9th, 10th, 14th, 15th, 16th, 17th, 20th, 21st, 22nd, 23rd and 24th May, the 4th, 5th, 6th, 7th, 10th, 11th, 12th, 13th, 14th, 17th, 18th, 19th, 21st, 24th, 25th, 26th, 27th, 28th and 29th June, at the Caxton Hall, Caxton Street, Westminster, on the 1st and 3rd July, and at the Scottish Hall, Buckingham Gate, Westminster, on the 30th July, 1912, before the Right Honourable Lord Mersey, Wreck Commissioner, assisted by Rear Admiral the Honourable S. A. Gough-Calthorpe, C.V.O., R.N.; Captain A. W. Clarke; Commander F. C. A. Lyon, R.N.R.; Professor J. H. Biles, D.Sc., LL.D., and Mr. E. C. Chaston, R.N.R., as Assessors, into the circumstances attending the loss of the steamship "Titanic," of Liverpool, and the loss of 1,490 lives in the North Atlantic Ocean, in lat. 41° 46' N., long. 50° 14' W. on the 15th April last.

REPORT OF THE COURT.

The Court, having carefully enquired into the circumstances of the above mentioned shipping casualty, finds, for the reasons appearing in the Annex hereto, that the loss of the said ship was due to collision with an iceberg, brought about by the excessive speed at which the ship was being navigated.

Dated this 30th day of July, 1912.

MERSEY,

Wreck Commissioner.

We concur in the above Report.

ARTHUR GOUGH-CALTHORPE.

A. W. CLARKE.

F. C. A. LYON.

Assessors.



ASSEMBLY
20th session
Agenda item 11

A 20/Res.849
1 December 1997
Original: ENGLISH

RESOLUTION A.849(20)

adopted on 27 November 1997

CODE FOR THE INVESTIGATION OF MARINE CASUALTIES AND INCIDENTS

THE ASSEMBLY,

RECALLING article 15(j) of the Convention on the International Maritime Organization concerning the functions of the Assembly in relation to regulations and guidelines concerning maritime safety and the prevention and control of marine pollution from ships,

NOTING with concern that, despite the best endeavours of the Organization, casualties and incidents resulting in loss of life, loss of ships and pollution of the marine environment continue to occur,

NOTING ALSO that the safety of seafarers and passengers and the protection of the marine environment can be enhanced by timely and accurate reports identifying the circumstances and causes of marine casualties and incidents,

NOTING FURTHER the rights and obligations of coastal and flag States under the provisions of articles 2 and 94 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS),

NOTING IN ADDITION the responsibilities of flag States under the provisions of the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (regulation I/21), the International Convention on Load Lines, 1966 (article 23) and the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (article 12), to conduct casualty investigations and to supply the Organization with relevant findings,

CONSIDERING the need to ensure that flag States are required, under the aforementioned conventions, to investigate all cases of serious and very serious casualties,

ACKNOWLEDGING that the investigation and proper analysis of marine casualties and incidents can lead to greater awareness of casualty causation and result in remedial measures, including better training, for the purpose of enhancing safety of life at sea and protection of the marine environment,

RECOGNIZING the need for a code to provide, as far as national laws allow, a standard approach to marine casualty and incident investigation with the sole purpose of correctly identifying the causes and underlying causes of casualties and incidents,

RECOGNIZING ALSO the international nature of shipping and the need for co-operation between Governments having a substantial interest in a marine casualty or incident for the purpose of determining the circumstances and causes thereof,

For reasons of economy, this document is printed in a limited number. Delegates are kindly asked to bring their copies to meetings and not to request additional copies.

HAVING CONSIDERED the recommendations made by the Maritime Safety Committee at its sixty-eighth session and by the Marine Environment Protection Committee at its fortieth session:

1. ADOPTS the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents set out in the Annex to the present resolution;
2. INVITES all Governments concerned to take appropriate measures to give effect to the Code as soon as possible;
3. REQUESTS flag States to conduct an investigation into all very serious and serious marine casualties and to supply the Organization with all relevant findings;
4. REVOKES resolutions A.173(ES.IV), A.440 (XI) and A.637(16).

ANNEX

**CODE FOR THE INVESTIGATION OF MARINE CASUALTIES
AND INCIDENTS**

1 Introduction

1.1 This Code recognizes that under IMO conventions each flag State has a duty to conduct an investigation into any casualty occurring to any of its ships when it judges that such an investigation may assist in determining what changes in the present regulations may be desirable or if such a casualty has produced a major deleterious effect upon the environment. The Code also takes into account that under the provisions of UNCLOS article 94, a flag State shall cause an inquiry to be held, by or before a suitably qualified person or persons into certain casualties or incidents of navigation on the high seas. However, the Code also recognises that where a casualty occurs within the territorial sea or internal waters of a State, that State has a right, under UNCLOS article 2, to investigate the cause of any such casualty which might pose a risk to life or to the environment, involve the coastal State's search and rescue authorities, or otherwise affect the coastal State.

1.2 The aim of this Code is to promote a common approach to the safety investigation of marine casualties and incidents, and also to promote co-operation between States in identifying the contributing factors leading to marine casualties. The result of this common approach and co-operation will be to aid remedial action and to enhance the safety of seafarers and passengers and the protection of the marine environment. In achieving these aims, this Code recognizes the need for mutual respect for national rules and practices and puts particular emphasis upon co-operation.

1.3 By introducing a common approach to marine casualty investigations and the reporting on such casualties, the international maritime community may be better informed about the factors which lead up to and cause, or contribute to, marine casualties. This may be facilitated by:

- .1 Clearly defining the purpose of marine casualty investigation and the guiding principles for its conduct.
- .2 Defining a framework for consultation and co-operation between substantially interested States.
- .3 Recognizing that the free flow of information will be promoted if individuals who are attempting to assist the investigation may be offered a degree of immunity, both from self-incrimination and from any ensuing risk to their livelihood.
- .4 Establishing a common format for reports to facilitate publication and sharing of the lessons to be learned.

1.4 It is not the purpose of the Code to preclude any other form of investigation, whether for civil, criminal, administrative, or any other form of action, but to create a marine casualty investigation process the aim of which is to establish the circumstances relevant to the casualty, to establish the causal factors, to publicise the causes of the casualty and to make appropriate safety recommendations. Ideally, marine casualty investigation should be separate from, and independent of, any other form of investigation.

2 Objective

The objective of any marine casualty investigation is to prevent similar casualties in the future. Investigations identify the circumstances of the casualty under investigation and establish the causes and contributing factors, by gathering and analysing information and drawing conclusions. Ideally, it is not the purpose of such investigations to determine liability, or apportion blame. However, the investigating authority should not refrain from fully reporting the causes because fault or liability may be inferred from the findings.

3 Application

This Code applies, as far as national laws allow, to the investigation of marine casualties or incidents where either one or more interested States have a substantial interest in a marine casualty involving a ship under their jurisdiction.

4 Definitions

For the purpose of this Code:

4.1 *Marine casualty* means an event that has resulted in any of the following:

- .1 the death of, or serious injury to, a person that is caused by, or in connection with, the operations of a ship; or
- .2 the loss of a person from a ship that is caused by, or in connection with, the operations of a ship; or
- .3 the loss, presumed loss or abandonment of a ship; or
- .4 material damage to a ship; or
- .5 the stranding or disabling of a ship, or the involvement of a ship in a collision; or
- .6 material damage being caused by, or in connection with, the operation of a ship; or
- .7 damage to the environment brought about by the damage of a ship or ships being caused by, or in connection with, the operations of a ship or ships.

4.2 *Very serious casualty* means a casualty to a ship which involves the total loss of the ship, loss of life or severe pollution.

4.3 *Serious casualty* means a casualty which does not qualify as a very serious casualty and which involves:

- .1 a fire, explosion, grounding, contact, heavy weather damage, ice damage, hull cracking or suspected hull defect, etc., resulting in;
- .2 structural damage rendering the ship unseaworthy, such as penetration of the hull underwater, immobilization of main engines, extensive accommodation damage etc.; or
- .3 pollution (regardless of quantity); and/or

.4 a breakdown necessitating towage or shore assistance.

4.4 *Marine incident* means an occurrence or event being caused by, or in connection with, the operations of a ship by which the ship or any person is imperilled, or as a result of which serious damage to the ship or structure or the environment might be caused.

4.5 *Causes* means actions, omissions, events, existing or pre-existing conditions or a combination thereof, which led to the casualty or incident.

4.6 *Marine casualty or incident safety investigation* means a process held either in public or in camera conducted for the purpose of casualty prevention which includes the gathering and analysis of information, the drawing of conclusions, including the identification of the circumstances and the determination of causes and contributing factors and, when appropriate, the making of safety recommendations.

4.7 *Marine casualty investigator* means a person or persons qualified and appointed to investigate a casualty, or incident, under procedures laid down in national legislation for the furtherance of marine safety and protection of the marine environment.

4.8 *Serious injury* means an injury which is sustained by a person in a casualty resulting in incapacitation for more than 72 hours commencing within seven days from the date of injury.

4.9 *Ship* means any kind of vessel which is used in navigation by water.

4.10 *Lead investigating State* means the State that takes responsibility for the conduct of the investigation as mutually agreed between the substantially interested States.

4.11 *Substantially interested State* means a State:

- .1 which is the flag State of a ship that is the subject of an investigation; or
- .2 in whose internal waters or territorial sea a marine casualty has occurred; or
- .3 where a marine casualty caused, or threatened, serious harm to the environment of that State, or within those areas over which the State is entitled to exercise jurisdiction as recognised under international law; or
- .4 where the consequences of a marine casualty caused, or threatened, serious harm to that State or to artificial islands, installations, or structures over which it is entitled to exercise jurisdiction; or
- .5 where, as a result of a casualty, nationals of that State lost their lives or received serious injuries; or
- .6 that has at its disposal important information that may be of use to the investigation; or
- .7 that for some other reason establishes an interest that is considered significant by the lead investigating State.

5 Conduct of marine casualty investigations

- 5.1 Where an investigation is to be conducted, the following should be taken into consideration:
- .1 Thorough and unbiased marine casualty investigations are the most effective way of establishing the circumstances and causes of a casualty.
 - .2 Only through co-operation between States with a substantial interest can a full analysis be made of a marine casualty.
 - .3 Marine casualty investigations should be given the same priority as criminal or other investigations held to determine responsibility or blame.
 - .4 Marine casualty investigators should have ready access to relevant safety information including survey records held by the flag State, the owners, and classification societies. Access to information should not be barred by reason of competing investigations.
 - .5 Effective use should be made of all recorded data, including voyage data recorders (VDR), if fitted, in the investigation of a marine casualty or marine incident wherever it occurred. The State conducting the investigation should arrange for the read-out of the VDR.
 - .6 Marine casualty investigators should be afforded access to Government surveyors, coastguard officers, vessel traffic service operators, pilots or other marine personnel of the respective States.
 - .7 The investigation should take into account any recommendations or instruments published by IMO or ILO, in particular those relating to the human factor, and any other recommendations or instruments adopted by other relevant international organizations.
 - .8 Reports of investigations are most effective when released to the shipping industry and public.
- 5.2 In accordance with 9, other substantially interested States should be invited to be represented during any such investigation and should be admitted as a party in the proceedings and have equal standing, rights and access to evidence as the State conducting the investigation.

5.3 Recognizing that any vessel involved in a casualty may continue in service and that a ship should not be delayed more than is absolutely necessary, the State conducting the investigation should start the investigation as soon as practicable, without delaying the ship unreasonably. Other substantially interested States may, by mutual agreement, join the investigation either immediately or at a later stage.

6 Responsibility for investigating casualties and incidents

6.1 Flag States are encouraged to ensure that investigations are carried out into all casualties occurring to its ships. All cases of serious and very serious casualties should be investigated.

6.2 Where a marine casualty or incident occurs within the territorial sea of a State, the flag and coastal States recognizing the obligations of that State to its citizens and the legal status of the territorial sea under the provisions of UNCLOS and also recognising the duties placed on a flag State, the flag and coastal States should co-operate to the maximum extent possible, and mutually agree which State should take the role of lead investigating State.

6.3 Where a marine casualty or incident occurs on the high seas, a flag State should carry out an investigation into a casualty to, or on, any of its ships. If that casualty is a collision involving a ship of another flag State, then the States should consult with each other and agree which will be the lead investigating State

and determine the best means of co-operation under this Code. In line with 9.1, if another State is a substantially interested State by virtue of the nationality of the ship's crew, passengers or other persons, or the location of the casualty, that State or States should be invited to take part in the investigation.

6.4 By fully participating in an investigation conducted by another substantially interested State, the flag State shall be considered as fulfilling its obligations under UNCLOS article 94, section 7.

6.5 An investigation should be started as soon as practicable after the casualty occurs. Substantially interested States should, by mutual agreement, be allowed to join an investigation conducted by another substantially interested State at any stage of the investigation.

7 Responsibilities of the lead investigating State

The lead investigating State should be responsible for:

- .1 developing a common strategy for investigating the casualty in liaison with substantially interested States;
- .2 providing the investigator in charge and co-ordinating the investigation;
- .3 establishing the investigation parameters based on the laws of the investigating State and ensuring that the investigation respects those laws;
- .4 being the custodian of records of interviews and other evidence gathered by the investigation;
- .5 preparing the report of the investigation, and obtaining and reflecting the views of the substantially interested States;
- .6 co-ordinating, when applicable, with other agencies conducting other investigations;
- .7 providing reasonable logistical support; and for
- .8 liaison with agencies, organizations and individuals not part of the investigating team.

8 Consultation

8.1 Notwithstanding the obligation placed on the master or owners of a ship to inform its flag State authority of any casualty occurring to the ship, where a casualty or incident occurs in the internal waters or territorial sea of another State, the coastal State should notify, with a minimum of delay, the flag State or States of the circumstances and what, if any, action is proposed by the coastal State.

8.2 Following a casualty, the investigating State should inform the other substantially interested States, either through the Consular Office in that State or by contacting the relevant authorities listed in MSC/Circ.781/MEPC.6/Circ.2. That State and the other substantially interested States should consult, at the earliest opportunity, on the conduct of the investigation and to determine details of co-operation.

8.3 Nothing should prejudice the right of any State to conduct its own separate investigation into a marine casualty occurring within its jurisdiction according to its own legislation. Ideally, if more than one State desires to conduct an investigation of its own, the procedures recommended by this Code should be followed, and

those States should co-ordinate the timing of such investigations to avoid conflicting demands upon witnesses and access to evidence.

9 Co-operation

9.1 Where two or more States have agreed to co-operate and have agreed the procedures for a marine casualty investigation, the State conducting the investigation should invite representatives of other substantially interested States to take part in the investigation and, consistent with the purpose of this Code, allow such representatives to:

- .1 question witnesses;
- .2 view and examine evidence and take copies of documentation;
- .3 produce witnesses or other evidence;
- .4 make submissions in respect of the evidence, comment on and have their views properly reflected in the final report; and
- .5 be provided with transcripts, statements and the final report relating to the investigation.

9.2 States are encouraged to provide for maximum participation in the investigation by all States with a substantial interest in the marine casualty.

9.3 The flag State of a ship involved in a marine casualty should help to facilitate the availability of the crew to the investigation and encourage the crew to co-operate with the State conducting the investigation.

10 Disclosure of records

10.1 The State conducting the investigation of a casualty or incident, wherever it has occurred, should not make the following records, obtained during the conduct of the investigation, available for purposes other than casualty investigation, unless the appropriate authority for the administration of justice in that State determines that their disclosure outweighs any possible adverse domestic and international impact on that or any future investigation, and the State providing the information authorizes its release:

- .1 all statements taken from persons by the investigating authorities in the course of the investigation;
- .2 all communications between persons having been involved in the operation of the ship;
- .3 medical or private information regarding persons involved in the casualty or incident;
- .4 opinions expressed during the conduct of the investigation.

10.2 These records should be included in the final report, or its appendices, *only* when pertinent to the analysis of the casualty or incident. Parts of the record not pertinent, and not included in the final report, should not be disclosed.

11 Personnel and material resources

Governments should take all necessary steps to ensure that they have available sufficient means and suitably qualified personnel and material resources to enable them to undertake casualty investigations.

12 Issue of marine casualty reports and submission to IMO

12.1 The lead investigating State should send a copy of the draft of the final report to all substantially interested States, inviting their significant and substantiated comments on the report as soon as possible. If the lead investigating State receives comments within thirty days, or within some mutually agreed period, it should either amend the draft final report to include the substance of the comments, or append the comments to the final report. If the lead investigating State receives no comments after the mutually agreed period has expired, it should send the final report to the Organization in accordance with applicable requirements and cause the report to be published.

12.2 By fully participating in an investigation conducted by another substantially interested State that will be reporting to IMO, the flag State shall be considered as fulfilling its obligations under IMO conventions.

12.3 Reports, or relevant parts of reports, into the circumstances and causes of a marine casualty should be completed as quickly as practicable, and be made available to the public and the shipping industry in order to enhance safety of life at sea and protection of the marine environment through improved awareness of the factors which combine to cause marine casualties.

12.4 Where a substantially interested State disagrees with whole or part of the report referred to in 12.1 above, it may submit its own report to the Organization.

12.5 The investigating State, upon determining that urgent safety action is needed, may initiate interim recommendations to the appropriate authority.

13 Re-opening of investigations

When new evidence relating to any casualty is presented, it should be fully assessed and referred to other substantially interested States for appropriate input. In the case of new evidence which may materially alter the determination of the circumstances under which the marine casualty occurred, and may materially alter the findings in relation to its cause or any consequential recommendations, States should reconsider their findings.

14 Contents of reports

14.1 To facilitate the flow of information from casualty investigations, each report should conform to the basic format outlined in 14.2 below.

14.2 Reports should include, wherever possible:

- .1 a summary outlining the basic facts of the casualty and stating whether any deaths, injuries or pollution occurred as a result;
- .2 the identity of the flag State, owners, managers, company and classification society;
- .3 details of the dimensions and engines of any ship involved, together with a description of the

- crew, work routine and other relevant matters, such as time served on the ship;
- .4 a narrative detailing the circumstances of the casualty;
 - .5 analysis and comment which should enable the report to reach logical conclusions, or findings, establishing all the factors that contributed to the casualty;
 - .6 a section, or sections, analysing and commenting on the causal elements, including both mechanical and human factors, meeting the requirements of the IMO casualty data base; and
 - .7 where appropriate, recommendations with a view to preventing similar casualties.

15 Contact between Administrations

To facilitate implementation of this Code, States should inform the Organization of the responsible authorities within their Governments that may be contacted regarding cooperation in casualty investigations.

Appendix

Guidelines to assist investigators in the implementation of the Code

Introduction

The contents of this section should be treated as guidelines to assist investigators co-operating in an investigation. Investigators should bear in mind the information required under the IMO marine casualties and incidents reporting system.

In following this Code, participating investigators must be guided by the requirements of the legal system of the State in which the investigation is being conducted. In particular, co-operating investigators must be guided by the requirements of national law over issues such as:

- providing formal notification of an investigation to interested parties;
- boarding ships and securing documents;
- arranging interviews with witnesses;
- the presence of legal advisers or other third parties during an interview.

1. Information generally required in all cases

1.1 Particulars of the ship

Name, IMO number, nationality, port of registry, call sign
Name and address of owners and operators, if applicable, also, if an overseas ship, of agents
Type of ship
Name and address of charterer, and type of charter
Deadweight, net and gross tonnages, and principal dimensions
Means of propulsion; particulars of engines
When, where and by whom built
Any relevant structural peculiarities
Amount of fuel carried, and position of fuel tanks
Radio (type, make)
Radar (number, type, make)
Gyro compass (make, model)
Automatic pilot (make, model)
Electronic positioning equipment (make, model) (GPS, Decca, etc.)
Life saving equipment (dates of survey/expiry)

1.2 Documents to be produced

(Note: Any documents that may have relevance to the investigation should be produced. Where possible original documents should be retained, otherwise authenticated and dated photocopies should be taken in accordance with 9.1.2 of the Code. A number of these documents will contain details sought under 1.1 of these Guidelines.)

Ship's register
Current statutory certificates
ISM Code certification
Classification society or survey authority certificates
Official log book
Crew list
Crew qualifications (see also 1.4 of these Guidelines)
Deck log book
Port log, log abstract and cargo log book
Engine movement book
Engine-room log book
Data logger print-out
Course recorder chart
Echo sounder chart
Oil record book
Soundings book
Night order book
Master's/Chief Engineer's Standing Orders
Company Standing Orders/Operations Manual
Company Safety Manual
Compass error book or records
Radar log book
Planned maintenance schedules
Repair requisition records
Articles of Agreement
Bar records - daily purchases - voyage receipts, etc.
Records of drug and alcohol tests
Passenger list
Radio log
Ship Reporting records
Voyage Plan
Charts and record of chart corrections
Equipment/machinery manufacturer's operational/maintenance manuals
Any other documentation relevant to the inquiry

1.3 Particulars of voyage

Port at which voyage commenced and port at which it was to have ended, with dates
Details of cargo
Last port and date of departure
Draughts (forward, aft and midships) and any list
Port bound for at time of occurrence
Any incident during the voyage that may have a material bearing on the incident, or unusual occurrence, whether or not it appears to be relevant to the incident
Plan view of ship's layout including cargo spaces, slop tanks, bunker/fuel lube oil tanks (diagrams from IOPP Certificate)
Details of cargo, bunkers, fresh water and ballast and consumption

1.4 Particulars of personnel involved in incident

Full name
Age
Details of injury
Description of accident
Person supervising activity
First aid or other action on board
Capacity on board
Certificate of Competency/Licence:
grade;
date of issue;
issuing country/authority;
other Certificates of Competency held
Time spent on vessel concerned
Experience on similar vessels
Experience on other types of vessels
Experience in current capacity
Experience in other ranks
Number of hours spent on duty on that day and the previous days
Number of hours sleep in the 96 hours prior to the incident
Any other factors, on board or personal, that may have affected sleep
Whether smoker, and if so, quantity
Normal alcohol habit
Alcohol consumption immediately prior to incident or in the previous 24 hours
Whether under prescribed medication
Any ingested non-prescribed drugs
Records of drug and alcohol tests

1.5 Particulars of sea state, weather and tide

Direction and force of wind
Direction and state of sea and swell
Atmospheric conditions and visibility
State and height of tide
Direction and strength of tidal and other currents, bearing in mind local conditions

1.6 Particulars of the incident

Type of incident
Date, time and place of incident
Details of incident and of the events leading up to it and following it
Details of the performance of relevant equipment with special regard to any malfunction
Persons on bridge
Persons in engine-room
Whereabouts of the master and chief engineer
Mode of steering (auto or manual)
Extracts from all relevant ship and, if applicable, shore documents including details of entries in official, bridge, scrap/rough and engine-room log books, data log printout, computer printouts, course and engine speed recorder, radar log, etc.
Details of communications made between vessel and radio stations, SAR centres and control centres, etc., with transcript of tape recordings where available
Details of any injuries/fatalities
Voyage data recorder information (if fitted) for analysis

1.7 Assistance after the incident

If assistance was summoned, what form and by what means
If assistance was offered or given, by whom and of what nature, and whether it was effective and competent
If assistance was offered and refused, the reason for refusal

1.8 Authentication of documents

The master should be asked to authenticate all documents and to sign all copies taken of documents as being true copies, also to authenticate relevant dates and times

1.9 Engine-room orders

In all cases where a collision or a stranding is the subject of an investigation, and the movements of the engine are involved, the master or officer on watch and other persons in a position to speak with knowledge are to be asked whether the orders to the engine-room were promptly carried out. If there is any doubt on the matter, the investigator shall refer to it in his report.

1.10 External sources of information

Investigators should consider independent corroborating information from external sources such as radar or voice recordings from vessel traffic systems, shore radar and radio surveillance systems, marine rescue co-ordination centres, coroners and medical records.

2. Additional information required in specific cases

2.1 Fire/Explosion

(Investigators should bear in mind the IMO Fire Casualty Record.)

How was the ship alerted to the fire?

How was the individual alerted to the fire?

Where did it start?

How did it start (if known)?

What was the immediate action taken?

Condition of fire-fighting equipment, supported by dates of survey/examination

Extinguishers available:

Type available in the vicinity;

Types available on the ship;

Types used

Hoses available/used

Pumps available/used

Was water immediately available?

Were air vents closed off to the space?

What was the nature of the material on fire and surrounding the fire?

Fire retardant specification of bulkheads surrounding the fire

Restrictions caused by (a) smoke, (b) heat, (c) fumes

Freedom of access

Access availability for fire fighting equipment

Preparedness of crew - Frequency, duration, content and locations of fire musters and drills

Response by land-based fire-fighting brigades

2.2 Collision

(Investigators should bear in mind the IMO Damage cards and intact stability reporting format.)

General

Local or other special rules for navigation

Obstructions, if any, to manoeuvring, e.g. by a third vessel, shallow or narrow waters, beacon, buoy, etc.

Circumstances affecting visibility and audibility, e.g. state of the sun, dazzle of shore lights, strength of wind, ship-board noise and whether any door or window could obstruct look-out and/or audibility

Geographical plot

Possibilities of interaction

Name, IMO number, nationality and other details of other vessel

For each ship:

Time, position, course and speed (and method by which established), when presence of other ship first became known
 Details of all subsequent alterations of course and speed up to collision by own ship
 Bearing, distance and heading of other ship, if sighted visually, time of sighting, and subsequent alterations
 Bearing and distance of other ship, if observed by radar, timing of observations and subsequent alterations of bearing
 If other ship was plotted and by what method (auto-plot, reflection plotter, etc.), and copy of plot, if available
 Check performance of equipment
 Course recorder
 Lights/day signals carried and operated in ship, and those seen in other ship
 Sound signals, including fog signals, made by ship and when, and those heard from other ship and when
 If a listening watch was kept on VHF radio channel 16, or other frequency, and any messages sent, received or overheard
 Number of radars carried on ship, number operational at time of casualty, together with ranges used on each radar
 Whether steering by hand or automatic
 Check that steering was operating correctly
 Details of look-out
 The parts of each ship which first came into contact and the angle between ships at that time
 Nature and extent of damage
 Compliance with statutory requirement to give name and nationality to other ship and to stand by after collision

2.3 Grounding

Details of voyage plan, or evidence of voyage planning
 Last accurate position and how obtained
 Subsequent opportunities for fixing position or position lines, by celestial or terrestrial observations, GPS, radio, radar or otherwise, or by lines of soundings and, if not taken, why not
 Chart datum comparison to WGS datum
 Subsequent weather and tidal or other currents experienced
 Effect on compass of any magnetic cargo, electrical disturbance or local attraction
 Radar/s in use, respective ranges used, and evidence of radar performance monitoring and logging
 Charts, sailing directions and relevant notices to mariners held, if corrected to date, and if any warnings they contain had been observed
 Depth sounding taken, when and by what means
 Tank soundings taken, when and by what means
 Draught of ship before grounding and how determined
 Position of grounding and how determined
 Cause and nature of any engine or steering failure before the grounding
 Readiness of anchors, their use and effectiveness
 Nature and extent of damage
 Action taken, and movements of ship, after grounding
 (Note: information as in cases of foundering may also be required)

2.4 **Foundering**

(Investigators should bear in mind the IMO damage cards and intact stability reporting format.)

Draught and freeboard on leaving last port and changes consequent upon consumption of stores and fuel

Freeboard appropriate to zone and date

Loading procedures, hull stresses

Particulars of any alterations to hull or equipment, since survey, and by whom such alterations sanctioned

Condition of ship, possible effects on seaworthiness

Stability data and when determined

Factors affecting stability, e.g. structural alterations, nature, weight, distribution and shift of any cargo and ballast, free surface in tanks or of loose water in ship

Subdivision by watertight bulkheads

Position of, and watertight integrity of, hatches, scuttles, ports and other openings

Number and capacity of pumps and their effectiveness; the position of suction

Cause and nature of water first entering ship

Other circumstances leading up to foundering

Measures taken to prevent foundering

Position where ship foundered and how established

Life-saving appliances provided and used, and any difficulties experienced in their use

2.5 **Pollution resulting from an incident**

(Investigators should bear in mind IMO reporting of incidental spillages of liquids, 50 tonnes or more, and reporting of information from investigation of incidents involving dangerous goods or marine pollutants in packaged form.)

Type of pollutant.

UN number/IMO hazard class (if applicable).

Type of packaging (if applicable).

Quantity on board.

Quantity lost.

Method of stowage and securing.

Where stowed and quantities in each compartment/container.

Tanks/spaces breached.

Tanks/spaces liable to be breached.

Action taken to prevent further loss.

Action taken to mitigate pollution.

Dispersant/neutraliser used, if any.

Restricting boom used, if any.

3. Securing of physical evidence

3.1 Occasions may arise where physical evidence may be available and which will require scientific examination. Some examples are oil, paint/scale, pieces of equipment and machinery, pieces of structure.

3.2 Before removal, such evidence should first be photographed *in situ*. The sample should then be photographed on a clear background before being placed in an appropriate clean container(s), glass bottle, plastic bag, tin container, etc. The container should be sealed and clearly labelled, showing contents, name of vessel, location from which the evidence was taken, the date and the name of the investigator. For items of equipment and machinery, copies of the relevant certificates should be obtained.

3.3 Where paint samples are being taken for identification purposes in collision cases, a sample of paint from the ship's paint drum should also be obtained if possible.

3.4 Advice should be sought on the correct container to use. For example, plastic bags are suitable for paint samples, but are not suitable in investigations of fires where materials may need to be tested for accelerant, in which case sealable tin cans are preferred.

4. Voyage data recorders

Where information from a voyage data recorder (VDR) is available, in the event that the State conducting the investigation into a casualty or serious incident does not have appropriate facilities for readout of the VDR, it should seek and use the facilities of another State, giving consideration to the following:

- .1 the capabilities of the readout facility;
- .2 the timeliness of the availability of the facility; and
- .3 the location of the readout facility.

5. Other sources of information

Investigators should bear in mind that other Government agencies, such as customs, quarantine and State Authorities, may have useful information relating to crew lists, the general condition of the ship, stores lists (including alcohol on board), ship certificates, etc. Port authorities and independent surveyors may also hold information of use to an investigation.



ASSEMBLY
21st session
Agenda item 5

A 21/Res.884
4 February 2000
Original: ENGLISH

RESOLUTION A.884(21)
adopted on 25 November 1999

**AMENDMENTS TO THE CODE FOR THE INVESTIGATION OF MARINE
CASUALTIES AND INCIDENTS (RESOLUTION A.849(20))**

THE ASSEMBLY,

RECALLING Article 15(j) of the Convention on the International Maritime Organization concerning the functions of the Assembly in relation to regulations and guidelines concerning maritime safety and the prevention and control of marine pollution from ships,

RECALLING ALSO resolution A.849(20) by which it adopted the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents,

CONSIDERING that practical advice for the systematic investigation of human factors in marine casualties and incidents will assist an effective analysis and promote the identification and implementation of preventive action,

RECOGNIZING the need for development and use, as appropriate, of practical guidelines for the investigation of human factors in marine casualties and incidents,

HAVING CONSIDERED the recommendations made by the Maritime Safety Committee at its seventy-first session and by the Marine Environment Protection Committee at its forty-third session,

1. ADOPTS amendments to the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents incorporating the Guidelines for the Investigation of Human Factors in Marine Casualties and Incidents, as set out in the Annex to the present resolution;
2. INVITES Governments to implement the Guidelines as soon as practicable, as far as national law allows, with a view to improving the quality and completeness of casualty investigations and reports;
3. REQUESTS the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee to keep the Guidelines under review and to amend them as necessary.

ANNEX

**AMENDMENTS TO THE CODE FOR THE INVESTIGATION OF
MARINE CASUALTIES AND INCIDENTS (RESOLUTION A.849(20))**

- 1 The existing appendix is renumbered as appendix 1.
- 2 A new appendix 2 is added as follows:

"APPENDIX 2

**GUIDELINES FOR THE INVESTIGATION OF HUMAN FACTORS
IN MARINE CASUALTIES AND INCIDENTS**

CONTENTS

- 1 Introduction - Purpose of the Guidelines
- 2 Investigation procedures and techniques
 - 2.1 A systematic approach
 - 2.2 General
 - 2.2.1 Timing of the investigation
 - 2.2.2 The occurrence site
 - 2.2.3 Witness information
 - 2.2.4 Background information
 - 2.2.5 The investigation sequence
 - 2.2.6 Fact-finding
 - 2.2.7 Conducting interviews
 - 2.2.8 Selection of interviewees
 - 2.2.8.1 On site (those nearest the incident)
 - 2.2.8.2 Remote from the occurrence site
 - 2.3 Topics to be covered by the investigator
 - 2.3.1 People factors
 - 2.3.2 Organization on board
 - 2.3.3 Working and living conditions
 - 2.3.4 Ship factors
 - 2.3.5 Shore side management
 - 2.3.6 External influences and environment

- 2.4 Analysis
 - 2.4.1 Fact-finding and analysis
- 2.5 Safety action
- 3 Reporting procedures
- 4 Qualifications and training of investigators

APPENDICES

Appendix 1 - The ILO/IMO process for investigating human factors

Appendix 2 - Areas of human factors inquiry

Appendix 3 - Definitions - Common human element terms

Appendix 4 - Selected bibliography of UNCLOS/ILO/IMO requirements and recommendations related to the investigation of human factors in marine casualties and incidents

1 INTRODUCTION - PURPOSE OF THE GUIDELINES

1.1 The purpose of these Guidelines is to provide practical advice for the systematic investigation of human factors in marine casualties and incidents and to allow the development of effective analysis and preventive action. The long-term intent is to prevent similar casualties and incidents in the future¹.

1.2 Ships operate in a highly dynamic environment; frequently the people on board follow a set routine of shift work disrupted by arrival at, working in, and sailing from port. This is an existence which involves living in the place of work for prolonged periods, creating a unique form of working life which almost certainly increases the risk of human error.

1.3 Historically, the international maritime community has approached maritime safety from a predominantly technical perspective. The conventional wisdom has been to apply engineering and technological solutions to promote safety and to minimize the consequences of marine casualties and incidents. Accordingly, safety standards have primarily addressed ship design and equipment requirements. Despite these technical innovations, significant marine casualties and incidents have continued to occur.

¹ For the purpose of these Guidelines, the term "marine casualties and incidents" includes occupational accidents resulting in loss of life or serious personal injury.

1.4 Analyses of marine casualties and incidents that have occurred over the past 30 years have prompted the international maritime community, and the various safety regimes concerned, to evolve from an approach which focuses on technical requirements for ship design and equipment to one which seeks to recognize and more fully address the role of human factors in maritime safety within the entire marine industry. These general analyses have indicated that given the involvement of the human in all aspects of marine endeavours, including design, manufacture, management, operations and maintenance, almost all marine casualties and incidents involve human factors.

1.5 One way the maritime community has sought to address the contribution of the human factor to marine casualties and incidents has been to emphasize the proper training and certification of ships' crews. It has become increasingly clear, however, that training is only one aspect of the human factor. There are other factors which contribute to marine casualties and incidents which must be understood, investigated and addressed. The following are examples of these factors relevant to the maritime industry: communication, competence, culture, experience, fatigue, health, situational awareness, stress and working conditions.

1.6 Human factors which contribute to marine casualties and incidents may be broadly defined as the acts or omissions, intentional or otherwise, which adversely affect the proper functioning of a particular system, or the successful performance of a particular task. Understanding human factors thus requires a study and analysis of the design of the equipment, the interaction of the human operator with the equipment, and the procedures followed by crew and management.

1.7 It has been recognized that there is a critical need for guidance for accident investigators which will help them to identify specific human factors which have contributed to marine casualties and incidents. There is also a need to provide practical information on techniques and procedures for the systematic collection and analysis of information on human factors during investigations. These Guidelines seek to fulfil those needs. They include a list of topics which should be considered by investigators, and procedures for recording and reporting the results.

1.8 These Guidelines should result in an increased awareness by all involved in the marine industry of the role human factors play in marine casualties and incidents. This awareness should lead to proactive measures by the maritime community which in turn should result in the saving of lives, ships, cargo and the protection of the marine environment, improvements to the lives of marine personnel, and more efficient and safer shipping operations.

1.9 These Guidelines apply, as far as national laws allow, to the investigation of marine casualties or incidents in which either one or more States have a substantial interest because the casualty or incident involves a ship under or within their jurisdiction.

2 INVESTIGATION PROCEDURES AND TECHNIQUES

2.1 A systematic approach

2.1.1 The following is a process that provides a step-by-step systematic approach for use in the investigation of human factors. The process is an integration and adaptation of a number of established human factor frameworks. The process can be applied to any type of marine casualty or incident and consists of the following steps:

- .1 collect occurrence data;

- .2 determine occurrence sequence;
- .3 identify unsafe acts or decisions and unsafe conditions,

and then for each unsafe act or decision,

- .4 identify the error type or violation;
- .5 identify underlying factors; and
- .6 identify potential safety problems and develop safety actions.

This process is detailed in appendix 1.

2.1.2 A systematic approach to step 1 is crucial to ensure that critical information is not overlooked or lost and that a comprehensive analysis can be made.

2.1.3 Step 2 involves organizing the data collected in step 1 to develop a sequence of events and circumstances.

2.1.4 In step 3, the information gathered and organized is used to initiate the identification of occurrence causal factors, i.e., unsafe acts, decisions or conditions. Once an unsafe act, decision or condition has been identified, the next stage is to determine the genesis of that particular act, decision or condition.

2.1.5 Step 4 is initiated in order to specify the type of error or violation involved in each identified unsafe act or decision.

2.1.6 In step 5, the focus is on uncovering the underlying factors behind the unsafe act, decision or condition. Fundamental to the process is the notion that for each underlying factor there may be one or more associated unsafe acts, decisions or conditions. The re-examination of each step of the process may show where further investigation is necessary.

2.1.7 Finally, step 6 requires the identification of potential safety problems and the proposing of safety action based on the identified underlying factors.

2.2 General consideration

An occurrence may result in serious injury, illness, damage or environmental impact and sometimes all four. The purpose of a marine casualty or occurrence safety investigation is to *prevent* recurrence of similar occurrences by identifying and recommending remedial action. All minor occurrences of high potential in terms of credible result should be subjected to a full investigation. Studies have shown that occurrences can have many causal factors and that underlying causes often exist remote from the incident site. Proper identification of such causes requires timely and methodical investigation, going far beyond the immediate evidence and looking for underlying conditions which may cause other future occurrences. Occurrence investigation should therefore be seen as a means of identifying not only immediate causes, but also failures in the total management of the operation from policy through to implementation. For this reason investigations should be broad enough to meet these overriding criteria.

2.2.1 Timing of the investigation

An investigation should be carried out as soon as possible after an occurrence. The quality of evidence, particularly that relying on the accuracy of human recollection, can deteriorate rapidly with time, and delayed investigations are usually not as conclusive as those performed promptly. A prompt investigation is also a good demonstration of commitment by all those concerned.

2.2.2 The occurrence site

Where possible, the site of the occurrence should be left unchanged until the investigation team has inspected it. Where this is not possible, for instance because of the need to make essential and immediate repairs following serious structural damage, the scene should be documented by photographs, audio-visual recordings, sketches or any other relevant means available with the object of preserving vital evidence and possibly recreating the circumstances at a later date. Of particular importance is the recording of the position of individuals at the site, the condition and position of equipment, supervisory instructions, work permits and recording charts. Damage or failed components should be kept in a secure location to await the arrival of the investigation team, who may require detailed scientific examination of certain key objects. Such key objects should be carefully marked.

2.2.3 Witness information

Once the situation in the immediate aftermath of an occurrence has been stabilised and the threat to people, plant and the environment has been removed, everyone involved should commit their recollections to paper to assist in preserving their memory of events. In the event that local authorities take over responsibility for the investigation, the organisation/company involved should nominate a focal point to liaise with the authorities and to assist them in assembling the information they require. Where necessary, legal assistance should be provided.

2.2.4 Background information

Appropriate background information should be obtained before visiting the occurrence location. Such information might include, but is not necessarily limited to:

- procedures for the type of operation involved;
- records of instructions / briefings given on the particular job being investigated;
- location plans;
- command structure and persons involved;
- messages, directions, etc., given from base/headquarters concerning the work;
- ship particulars and plans; and
- any other relevant information that may enable the investigator to understand the context of the incident.

2.2.5 The investigation sequence

2.2.5.1 The method for fact-finding while conducting an investigation includes, but is not necessarily limited to, the following activities:

- inspecting the location;
- gathering or recording physical evidence;
- interviewing witnesses taking into account cultural and language differences (on-site and external);
- reviewing of documents, procedures and records;
- conducting specialised studies (as required);
- identifying conflicts in evidence;
- identifying missing information; and
- recording additional factors and possible underlying causes.

2.2.5.2 Following the fact-finding a typical marine casualty or incident investigation includes analysis of the facts, conclusions and safety recommendations.

2.2.6 Fact-finding

2.2.6.1 The objective of this stage of the investigation is to collect as many facts as possible which may help understanding of the incident and the events surrounding it. The scope of any investigation can be divided into five areas:

- people;
- environment;
- equipment;
- procedures; and
- organization.

2.2.6.2 Conditions, actions or omissions for each of these may be identified, which could be factors contributing to the incident or to subsequent injury, damage or loss.

2.2.6.3 During the initial stages of every investigation, investigators should aim to gather and record all the facts which may be of interest in determining causes. Investigators should be aware of the danger of reaching conclusions too early, thereby failing to keep an open mind and to consider the full range of possibilities. With this in mind, it is recommended that the fact-finding stage of the investigation process itself be kept separate from the complete analysis of the collected evidence leading to conclusions and recommendations, and that a structured methodology be adopted to ensure the effectiveness of that analysis. The analysis may well help to identify missing pieces of evidence, or different lines of enquiry that may otherwise have gone undetected.

2.2.6.4 Investigation checklists can be very useful in the early stages to keep the full range of enquiry in mind, but they cannot cover all possible aspects of an investigation, neither can they follow all individual leads back to basic causal factors. When checklists are used, their limitations should be clearly understood.

2.2.6.5 The initial stages of an investigation normally focus on conditions and activities close to the incident and only primary causes, also called "active failures", are usually identified at this stage. However, conditions or circumstances underlying these causes, also called "latent failures", should also be investigated.

2.2.6.6 A factor to consider during an investigation is recent change. In many cases it has been found that some change occurred prior to an occurrence which, combining with other causal factors already present, served to initiate the occurrence. Changes in personnel, organisation, procedures, processes, and equipment should be investigated, particularly the hand-over of control and instructions, and the communication of information about the change to those who needed to know.

2.2.6.7 The effect of work cycles and work-related stress could have an impact on an individual's performance prior to an occurrence. The impact of social and domestic pressures (so-called error-enforcing conditions) related to an individual's behaviour should not be overlooked.

2.2.6.8 Information should be verified wherever possible. Statements made by different witnesses may conflict and further supporting evidence may be needed. To ensure that all the facts are uncovered, the broad questions of "who?, what?, when?, where?, why?, and how?" should be asked.

2.2.7 Conducting interviews

2.2.7.1 An interview should start with the introduction of the interviewing party, the purpose of the investigation and of the interview, and the possible future use to be made of the knowledge and material obtained during the interview. Investigators should be guided by the requirements of national law regarding the presence of legal advisers or other third parties during an interview.

2.2.7.2 People should be interviewed singly and be asked to go step-by-step through the events surrounding the occurrence, describing both their own actions and the actions of others. The interviewer should take into account the culture and language of the interviewee.

2.2.7.3 Notwithstanding any previously made written statements, the value of a witness's statement can be greatly influenced by the style of the interviewer, whose main task is to listen to the witness's story and not to influence him/her.

2.2.7.4 If the investigation is a team effort, great care should be taken not to make a witness feel intimidated by too many interviewers. Experience has shown that interviews can be effectively conducted by two interviewers and if appropriate, the witness could be accompanied by an independent "friend".

2.2.7.5 It should be remembered that an investigation team is often seen as having a prosecuting role, and there may be reluctance to talk freely if interviewees think they may incriminate themselves or their colleagues. An investigator is not in the position to give immunity in return for evidence, but should try to convince interviewees of the purpose of the investigation and of the need for frankness.

2.2.7.6 In addition to requiring both patience and understanding, successful interviewing requires the existence of a "no-blame" atmosphere in which the witness can be made to feel comfortable and is encouraged to tell the truth. It is not the role of the interviewer, or indeed the investigation team, to apportion blame. Their role is to establish the facts and to establish why the occurrence happened.

2.2.7.7 At the end of an interview the discussion should be summarised to make sure that no misunderstandings exist. A written record may be made of the interview and this may be discussed with the witness to clarify any anomalies. Subject to any national law, it may be possible to provide the interviewee with a copy of the written record.

2.2.8 Selection of interviewees

Established marine casualty and incident investigation procedures should be taken into account when determining whom to interview following a marine casualty. Safety concerns should be paramount in the scheduling of interviews.

The aim should always be to get the investigation team to the site of the occurrence as soon as possible and to interview those most closely involved, which in the marine sense will always be the ship first. When that is not possible due to external factors such as the geographical location of the occurrence or political considerations, it may be possible to nominate a local representative to carry out an interim investigation. From an investigation management point of view, it should be possible to start the process by carrying out at least some interviews of individuals ashore.

It may not be possible to speak directly with port or pilotage authorities in some parts of the world. Where that is so, every effort should be made to obtain at least a transcript of the pilot's statement if one is involved. In the event of a collision in enclosed waters, evidence from the operators of shore-based electronic surveillance equipment can be particularly useful.

There are no "hard and fast" rules for selecting whom to interview, and the following is offered as an example only:

2.2.8.1 On site (those nearest the incident)

Generally it is beneficial to begin the interview process with the ship management team, including the master and chief engineer, who typically can provide an overview of the occurrence.

- First-hand witnesses present at the occurrence site at the time of the occurrence itself, regardless of rank/position in the organization.
- First-hand witnesses present at the occurrence site at the time of the occurrence itself, but from outside the organization, for instance berthing or mooring assistants, or visiting personnel such as agents or contractors.
- First-hand witnesses present at the time of the occurrence but not at the occurrence location itself, for instance ship's staff on the bridge of a ship witnessing a mooring occurrence on the main deck below.
- First-hand witnesses present at the time of the occurrence but not at the occurrence location itself and from outside the organization, for instance a pilot on the bridge witnessing a mooring occurrence on the main deck below.
- Those not involved with the occurrence itself but involved in the immediate aftermath of an occurrence, for instance those engaged in damage control, shipboard fire-fighting or first-aid medical treatment.

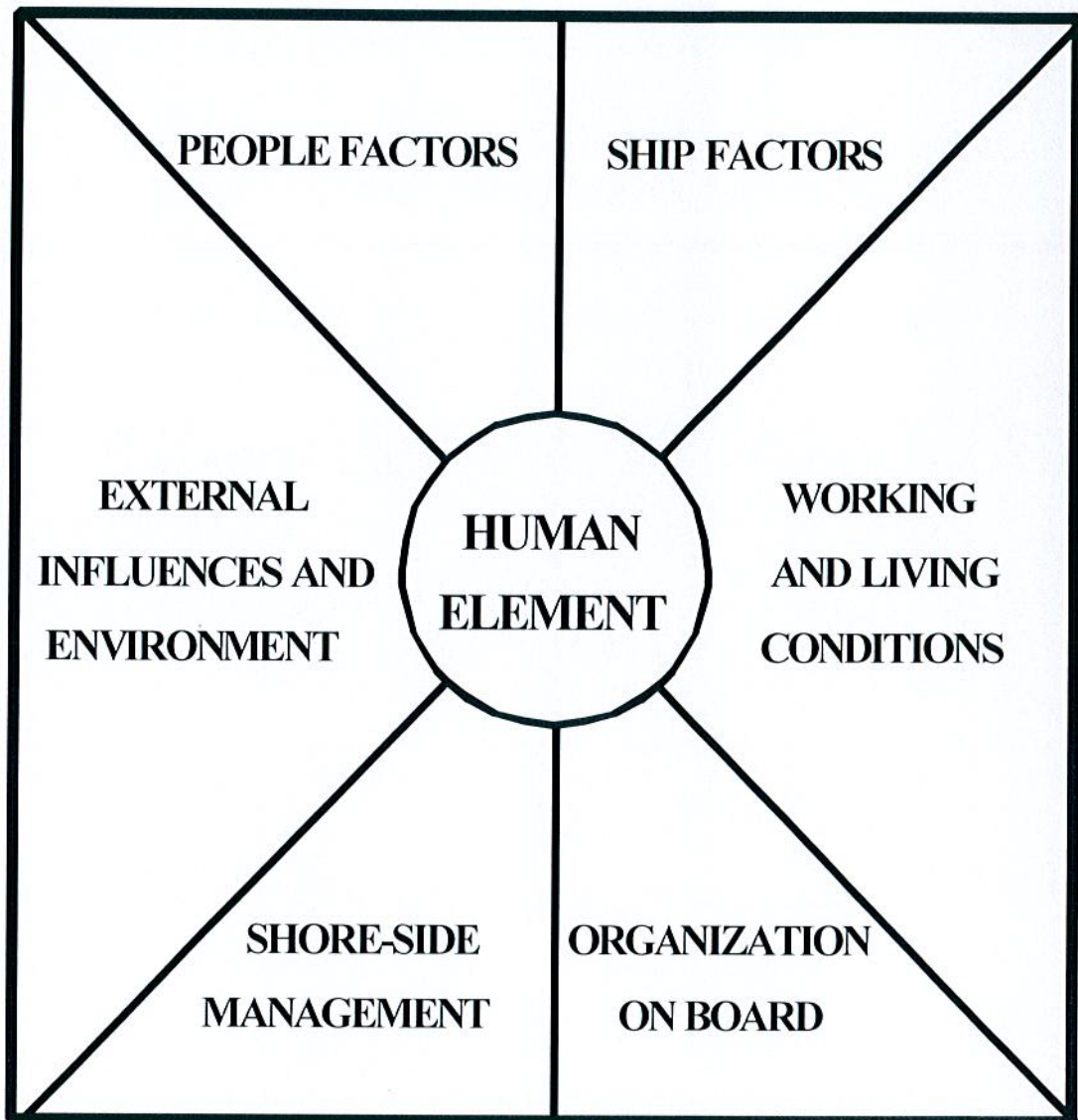
- Tug, mooring boat or pilot cutter crews.
- Search and rescue personnel including helicopter crews.
- Shore-based fire-fighters.
- Jetty/terminal staff.
- Other vessels in the immediate vicinity.
- Operators of Vessel Traffic Services (VTS) or monitoring systems.

2.2.8.2 Remote from occurrence site

- Designated person under the ISM Code.
- Ship operators ashore.
- Technical superintendents ashore.
- Company general managers ashore.
- Specialists/consultants (relevant to the occurrence).
- Port State inspectors.
- Flag State inspectors.
- Regulatory authorities.
- Representatives of classification societies.
- Safety committee members including crew representatives.
- Designers, shipbuilders, manufacturers and repairers.

2.3 Topics to be covered by the investigator²

The diagram below shows a number of factors that have a direct or indirect impact on human behaviour and the potential to perform tasks.



The headings in the diagram are expanded below:

² Appendix 2 provides appropriate areas of inquiry and Appendix 3 provides definitions of common human element terms.

2.3.1 People factors

- ability, skills, knowledge (outcome of training and experience)
- personality (mental condition, emotional state)
- physical condition (medical fitness, drugs and alcohol, fatigue)
- activities prior to accident/occurrence
- assigned duties at time of accident/occurrence
- actual behaviour at time of accident/occurrence
- attitude

2.3.2 Organization on board

- division of tasks and responsibilities
- composition of the crew (nationality/competence)
- manning level
- workload/complexity of tasks
- working hours/rest hours
- procedures and standing orders
- communication (internal and external)
- on-board management and supervision
- organization of on-board training and drills
- teamwork, including resource management
- planning (voyages, cargo, maintenance)

2.3.3 Working and living conditions

- level of automation
- ergonomic design of working, living and recreation areas and equipment
- adequacy of living conditions
- opportunities for recreation

- adequacy of food
- level of ship motion, vibrations, heat and noise

2.3.4 Ship factors

- design
- state of maintenance
- equipment (availability, reliability)
- cargo characteristics, including securing, handling and care
- certificates

2.3.5 Shore-side management

- policy on recruitment
- safety policy and philosophy (culture, attitude and trust)
- management commitment to safety
- scheduling of leave periods
- general management policy
- port scheduling
- contractual and/or industrial arrangements and agreements
- assignment of duties
- ship-shore communication

2.3.6 External influences and environment

- weather and sea conditions
- port and transit conditions (VTS, pilots, etc)
- traffic density
- ice conditions
- organizations representing shipowners and seafarers
- regulations, surveys and inspections (international, national, port, classification societies, etc.)

2.4 Analysis

Once facts are collected, they need to be analysed to help establish the sequence of events in the occurrence, and to draw conclusions about safety deficiencies uncovered by the investigation. Analysis is a disciplined activity that employs logic and reasoning to build a bridge between the factual information and the conclusions.

The first step in analysis is to review the factual information to clarify what is relevant and what is not, and to ensure the information is complete. This process can give guidance to the investigator as to what additional investigation needs to be carried out.

In normal investigation practice, gaps in information that cannot be resolved are usually filled in by logical extrapolation and reasonable assumptions. Such extrapolation and assumptions should be identified and a statement of the measure of certainty provided.

Despite best efforts, analysis may not lead to firm conclusions. In these cases, the more likely hypotheses should be presented.

2.4.1 Fact-finding and analysis

After fact-finding and analysis it should be possible to give a description of the occurrence, its background, the time it took place, and the events leading to it.

The description should include such factual items as:

- the weather conditions;
- the operation(s) involved;
- the equipment in use, its capabilities, performance and any failures;
- the location of key personnel and their actions immediately before the incident;
- the pertinent regulations and instructions;
- uncontrolled hazards;
- changes of staff, procedures, equipment or processes that could have contributed to the occurrence;
- what safeguards were or were not in place to prevent the incident;
- response to the occurrence (first-aid, shut-down, fire-fighting, evacuation, search and rescue);
- medical treatment actions taken to mitigate the effects of the occurrence and the condition of injured parties, particularly if disabling injuries or death ensued;

- damage control including salvage;
- inventory of all consequences of the occurrence (injury, loss, damage or environmental damage); and
- general ship's condition.

It should also be possible to identify active and underlying factors such as:

- operational deviations;
- design aspects of hull structural failure;
- defects in resources and equipment;
- inappropriate use of resources and equipment;
- relevant personnel skill levels and their application;
- physiological factors (e.g. fatigue, stress, alcohol, illegal drugs, prescription medicine);
- why safeguards in place were inadequate or failed;
- role of safety programmes;
- problems relating to the effectiveness of regulations and instructions;
- management issues; and
- communication issues.

2.5 Safety action

2.5.1 The ultimate goal of a marine safety investigation is to advance maritime safety and protection of the marine environment. In the context of these Guidelines, this goal is achieved by identifying safety deficiencies through a systematic investigation of marine casualties and incidents, and then recommending or effecting change in the maritime system to correct these deficiencies.

2.5.2 In a report that clearly lays out the facts relevant to the occurrence, and then logically analyses those facts to draw reasoned conclusions including those relating to human factors, the required safety action may appear self-evident to the reader.

2.5.3 Recommended safety action in whatever form should clearly identify what needs to be done, who or what organization is responsible for effecting change, and, where possible, the urgency for completion of the change.

3 REPORTING PROCEDURES

3.1 To facilitate the flow of information from casualty investigations, each report should conform to a basic format as outlined in section 14 of this resolution.

3.2 Reports should be made to IMO in accordance with established procedures³.

3.3 Persons and/or organizations with a vested interest in a report should be given the opportunity to comment on the report or relevant parts thereof before it is finalized.

3.4 The final report should be distributed to relevant parties involved and should preferably be made public.

4 QUALIFICATIONS AND TRAINING OF INVESTIGATORS

4.1 A variety of contributory factors can play a significant part in the events preceding a marine casualty or incident. The question of who should be charged with the responsibility for investigating and analysing human factors therefore becomes important. The skilled marine casualty and incident investigator generally is the person best suited to conduct all but the most specialized aspects of human factor investigation.

4.2 An investigator should have appropriate experience and formal training in marine casualty investigation. The formal training should include specific training in the identification of human factors in marine casualties and incidents.

4.3 In some cases, a human factors specialist may be of significant value in the investigation.

³ Refer to MSC/Circ.827-MEPC/Circ.333 of 9 December 1997 on reports on marine casualties and incidents.

APPENDIX 1

THE IMO/ILO PROCESS FOR INVESTIGATING HUMAN FACTORS

The following is a process that provides a step-by-step systematic approach for use in the investigation of human factors. The process is an integration and adaptation of a number of human factor frameworks - SHEL (Hawkins, 1987) and Reason's (1990) Accident Causation and generic error-modelling system (GEMS) frameworks, as well as Rasmussen's Taxonomy of Error (1987).

The process can be applied to both types of occurrences, i.e., accidents and incidents. The process consists of the following steps:

- .1 collect occurrence data;
- .2 determine occurrence sequence;
- .3 identify unsafe acts/decisions and unsafe conditions;

and then for each unsafe act/decision,

- .4 identify the error type or violation;
- .5 identify underlying factors; and
- .6 identify potential safety problems and develop safety actions.

Steps 3 to 5 are useful to the investigation because they facilitate the identification of latent unsafe conditions. Step 6, the identification of potential safety problems, is based extensively on what factors were identified as underlying factors. At times, an unsafe condition may be a result of a natural occurrence; in that case, the investigator may jump from step 3 to step 6. At other times, an unsafe act or decision may result from an unsafe condition which itself was established by a fallible decision; in such a case, the investigator should proceed through steps 3 to 6.

Step 1 - Collect occurrence data

The first step in the human factors investigation process is the collection of work-related information regarding the personnel, tasks, equipment, and environmental conditions involved in the occurrence. A systematic approach to this step is crucial to ensure that a comprehensive analysis is possible and that the logistical requirements of collecting, organizing and maintaining a relevant occurrence related database are met.

For complex systems, where there are numerous interactions between the component elements, there is constant danger that critical information will be overlooked or lost during an investigation.

Use of the SHEL model as an organizational tool for the investigator's workplace data collection helps avoid downstream problems because:

- .1 it takes into consideration all the important work system elements;

- .2 it promotes the consideration of the interrelationships between these work system elements; and
- .3 it focuses on the factors which influence human performance by relating all peripheral elements to the central liveware element.

The process initially attempts to answer the more simplistic questions of "what, who, and when" and then moves to the more complicated questions of "how and why". The resulting data becomes, for the most part, a collection of events and circumstances comprised of acts and conditions. Some of these will be of interest as unsafe acts and unsafe conditions.

There are four components to the SHEL model:

Liveware - L

Hardware - H

Software - S

Environment - E.

The SHEL Model is commonly depicted graphically to display not only the four components but also the relationships, or interfaces, between the liveware and all the other components. Figure 1 attempts to portray the fact that the match or mismatch of the interfaces is just as important as the characteristics of the blocks themselves. A mismatch can be a source of human error and identification of a mismatch may be the identification of a safety deficiency in the system. Figure 2 also depicts how this model can be applied to a complex system where multiple liveware, hardware, software and environmental elements exist.

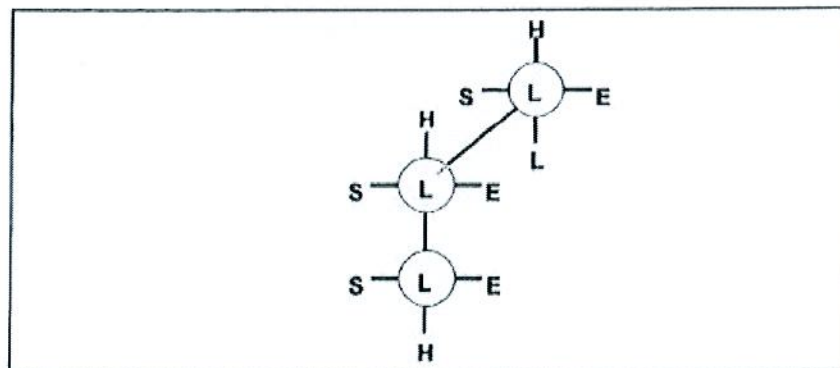


Figure 1.
(Adapted from Hawkins, 1987) SHEL Model

Liveware (central component)

The most valuable and flexible component in the system is the human element, the liveware, placed at the centre of the model. Each person brings his or her own capabilities and limitations, be they physical, physiological, psychological, or psychosocial. This component can be applied to any person involved with the operation or in support of the operation. The person under consideration interacts directly with each one of the four other elements. Each person and each interaction, or interface, constitute potential areas of human performance investigation.

Liveware (peripheral)

The peripheral liveware refers to the system's human-human interactions, including such factors as management, supervision, crew interactions and communications.

Hardware

Hardware refers to the equipment part of a transportation system. It includes the design of work stations, displays, controls, seats, etc.

Software

Software is the non-physical part of the system including organizational policies, procedures, manuals, checklist layout, charts, maps, advisories and, increasingly, computer programs.

Environment

Environment includes the internal and external climate, temperature, visibility, vibration, noise and other factors which constitute the conditions within which people are working. Sometimes the broad political and economic constraints under which the system operates are included in this element. The regulatory climate is a part of the environment inasmuch as it affects communications, decision-making, control, and co-ordination.

Step 2 - Determine occurrence sequence

As the investigator moves to addressing questions of "how and why", there is a need to link the data identified in the first step of the process. Reason's (1990) model of accident causation, utilizing a production framework, can be used by an investigator as a guide to developing an occurrence sequence. Reason's model facilitates further organization of the work system data collected using the SHELL model, and an improved understanding of the influence of that data on human performance. The occurrence sequence is developed by arranging the information regarding occurrence events and circumstances around one of five production elements, i.e., *decision makers, line management, preconditions, productive activities, and defence*.

The production elements themselves are basically aligned in a temporal context. This temporal aspect is an important organizing factor since the events and circumstances that can lead to an accident or incident are not necessarily proximate in time, nor in location, to the site of occurrence. By establishing a sequential ordering of the data, Reason's (1990) concept of *active* versus *latent* factors is introduced.

Active factors are the final events or circumstances which led to an occurrence. Their effect is often immediate because they occur either directly in the system's defence (e.g., disabled warning system) or the site of the productive activities (i.e., the integrated activities of the work system's *liveware*, *software* and *hardware* elements), which would indirectly result in the breaching of the system's defence (e.g., use of the wrong procedure).

Underlying factors may reside at both the personal and the organizational levels; they may be present in the conditions that exist within a given work system (referring to the preconditions element in the model). Examples of *underlying factors* include inadequate regulations, inadequate procedures, insufficient training, high workload and undue time pressure.

In practice, steps 1 and 2 may not be mutually exclusive. As the investigator begins the data collection step, it would be only natural that an attempt be made to place the information, albeit often fragmentary in the preliminary stages of an investigation, into the context of an occurrence sequence. To facilitate this concurrent activity, the SHEL and Reason models can be combined as illustrated in figure 2.

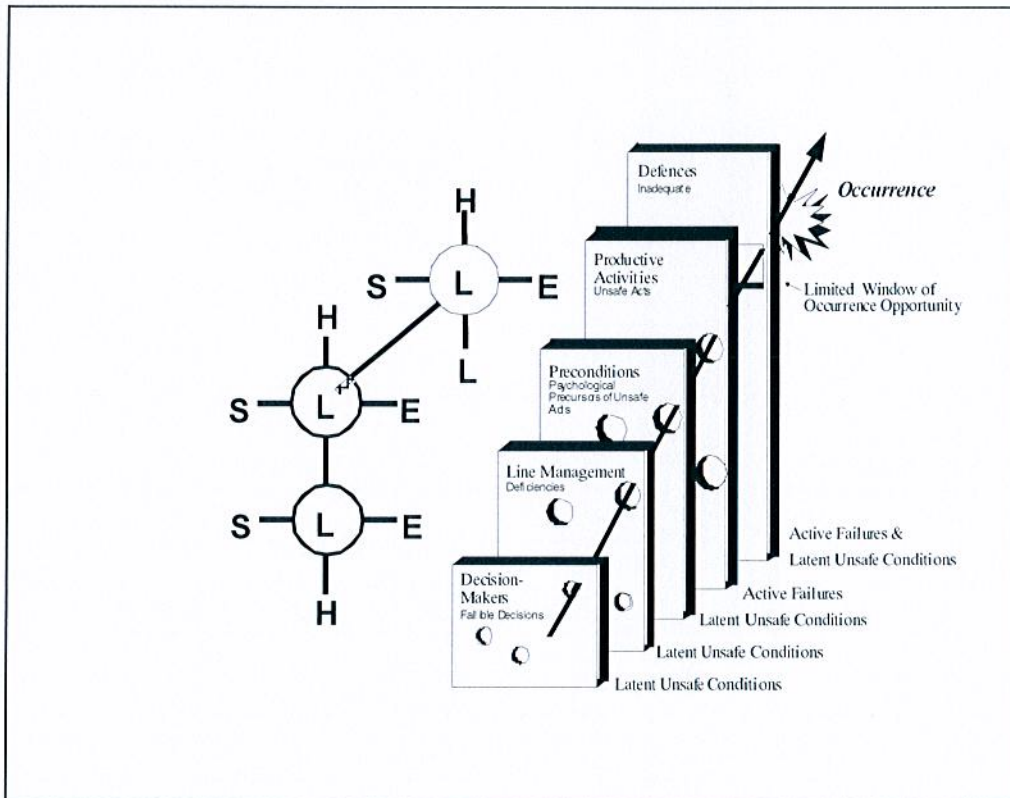


Figure 2
SHEL and Reason Hybrid Model

The data collected during an investigation (i.e. events and circumstances) can be organized, using multiple components of the modified SHEL model, into a framework surrounding an occurrence template (in this case the occurrence scenario), based upon the Reason model. Causal factors, i.e. the unsafe acts/decisions and conditions, are thereby identified.

Steps 3 to 5 - An overview

Steps 3 to 5 are based upon the GEMS framework. The framework provides "pathways" that lead from the identification of the unsafe act/decision (Step 3) to the identification of what was erroneous about the action or decision (Step 4) and finally to its placement within a behavioural context (i.e., a failure mode within a given level of performance in Step 5). The GEMS framework illustrated in figure 3 is particularly useful in exploring hypothetical reconstructions of the occurrence.

Step 3 - Identify unsafe acts/decisions and conditions

In step 3 of the process, the information gathered and organized using the SHEL and Reason frameworks is used to initiate identification of causal factors, i.e., unsafe acts/decisions and conditions. An unsafe act is defined as an error or violation that is committed in the presence of a hazard or potential unsafe condition. Decisions where there are no apparent resultant actions but which have a negative impact on safety should also be considered as unsafe acts. An unsafe condition or hazard, as noted above, is an event or circumstance that has the potential to result in a mishap. There may be several acts, decisions and/or conditions which are potential unsafe candidates, thus necessitating iterative assessments of the occurrence facts. The SHEL and Reason hybrid tool (refer to figure 2) can provide a useful base for conducting such iterative assessments.

Once an unsafe act, decision or condition has been identified, the next stage is to determine the genesis of that particular act or condition. Further investigation and/or analysis may reveal other unsafe acts/decisions or conditions antecedent to the causal factor that was initially identified.

As noted earlier, several unsafe acts and decisions may be identified throughout steps 1 and 2 of the process. The last unsafe act precipitating the occurrence often provides a convenient starting point for reconstruction of the occurrence. This last act or decision differs from the others in that it can be viewed as the definitive action or decision which led to the occurrence, i.e., the last act or decision that made the accident or incident inevitable - **the primary cause of the initial event**. Although it is usually an active failure, the last unsafe act or decision can be embedded in a latent unsafe condition, such as a flawed design decision which led to a system failure.

Step 4 - Identify error or violation type

This portion of the process is initiated for each unsafe act/decision by posing the simple question "What is erroneous or wrong about the action or decision that eventually made it unsafe?".

The identification of the type of error or violation involves two sub-steps (see figure 3):

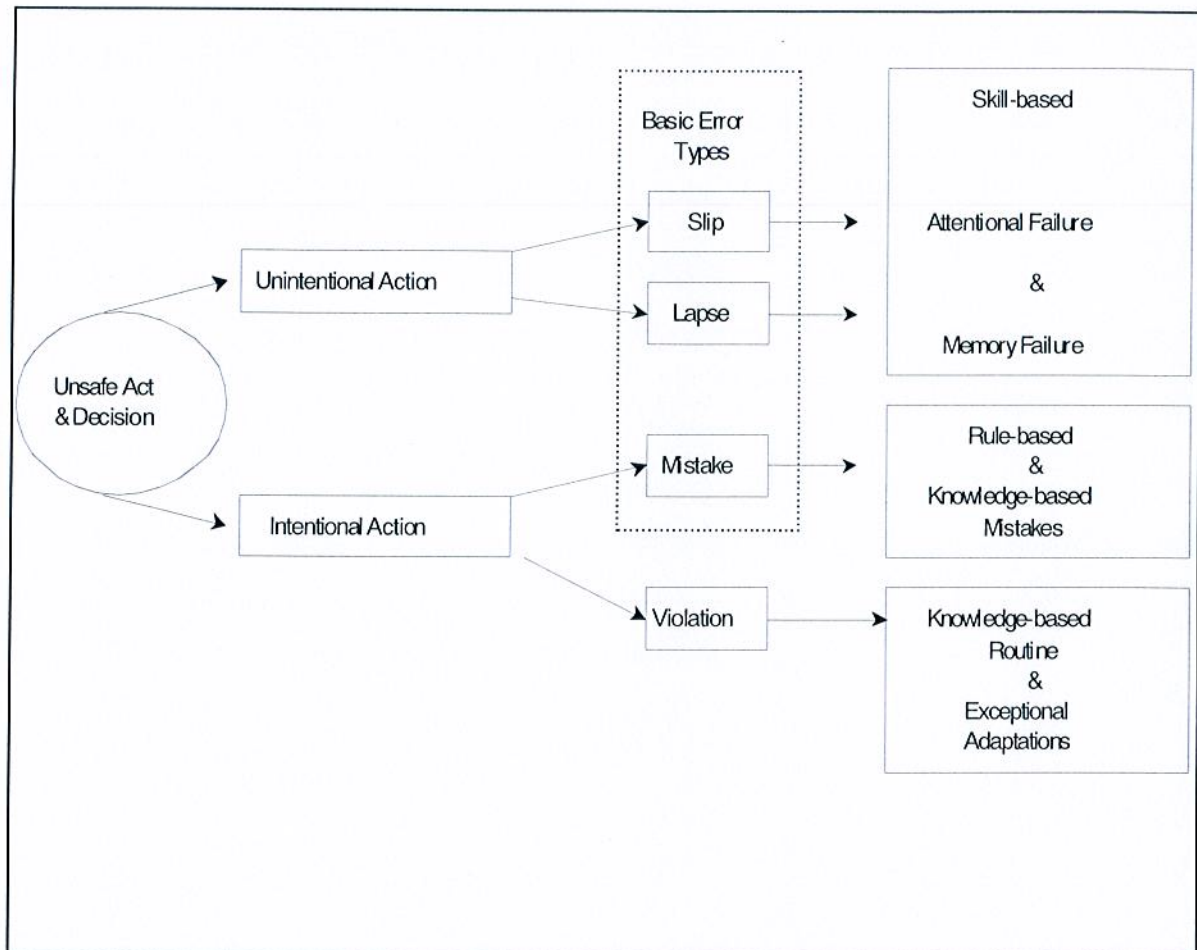


Figure 3.
The GEMS Framework
 (Adapted from Reason, 1990)

The GEMS framework facilitates the linkage of an error/violation to an individual's level of performance at the time the failure occurred.

1) Unintentional or intentional action

First it is necessary to determine whether the error or violation was an unintentional or intentional action. "Did the person intend the action?" If the answer to that question is no, then it is an unintentional action. Unintentional actions are actions that do not go as planned; these are errors in execution.

If the answer to the question "Did the person intend the action?" is yes, then the action is intentional. Intentional actions are actions that are carried out as planned but the actions are inappropriate; these are errors in planning.

2) *Error type or violation*

The second sub-step is the selection of the error type or violation that best describes the failure, keeping in mind the decision regarding intentionality. There are four potential error/violation categories, i.e., *slip*, *lapse*, *mistake* and *violation*. A *slip* is an unintentional action where the failure involves attention. These are errors in execution. A *lapse* is an unintentional action where the failure involves memory. These are also errors in execution. A *mistake* is an intentional action, but there is no deliberate decision to act against a rule or plan. These are errors in planning. A *violation* is a planning failure where a deliberate decision to act against a rule or plan has been made. Routine violations occur everyday as people regularly modify or do not strictly comply with work procedures, often because of poorly designed or defined work practices. In contrast, an exceptional violation tends to be a one-time breach of a work practice, such as where safety regulations are deliberately ignored to carry out a task. Even so, the intention was not to commit a malevolent act but just to get the job done.

Step 5 - Identify underlying factors

The designation of separate activities implied by steps 4 and 5 may be somewhat arbitrary in terms of what actually occurs when an investigator attempts to reveal the relationship between the occurrence errors/violations and the behaviour that lead to them. In simplest terms, behaviour consists of a decision and an action or movement. In step 3, the action or decision (i.e., unsafe act or decision) was identified. In step 4, what was erroneous regarding that action or decision was revealed. In step 5, the focus is on uncovering the underlying causes behind the act or decision of an individual or group. To do so it is important to determine whether there were any factors in the work system that may have facilitated the expression of the given failure mode (and hence the error/violation and the unsafe act). These factors have been termed underlying factors. They can be found by examining the work system information collected and organized using the SHEL or Reason frameworks in steps 1 and 2. The re-examination of these data emphasizes the iterative nature of this investigative process in that it may even be deemed necessary to conduct further investigations into the occurrence.

Step 6 - Identify potential safety problems and develop safety actions

The identification of potential safety problems is based extensively on what factors were identified as underlying factors. Once again this underscores the importance of the application of a systematic approach to steps 1 and 2 of the process, which lays the foundation for the subsequent analysis steps. Where appropriate, potential safety problems can be further analysed to identify the associated risk to the system and to develop safety actions.

References

Edwards, E (1972). Man and machine: Systems for safety. In *Proceedings of the BALPA Technical Symposium*, London.

Hawkins, F.H. (1987). *Human factors in flight*. Aldershot, UK: Gower Technical Press.

Nagel, D.C. (1988). Human error in aviation operations. In E.L. Weiner and D.C. Nagel (Eds.), *Human factors in aviation* (pp. 263-303). San Diego, CA: Academic Press.

Norman, D.A. (1981). Categorization of action slips, *Psychological Review*, 88 (1), 1-15.

Norman, D.A. (1988). *The psychology of everyday things*. New York: Basic Books.

Rasmussen, J. (1987). The definition of human error and a taxonomy for technical system design. In J. Rasmussen, K. Duncan, and J. Leplat (Eds.), *New technology and human error*. Toronto: John Wiley & Sons.

Reason, J. (1990). *Human error*. New York: Cambridge University Press.

APPENDIX 2

AREAS OF HUMAN FACTORS INQUIRY

The following questions are designed to aid the investigator while investigating for human factors. Skilful questioning can help the investigator eliminate irrelevant lines of inquiry and focus on areas of greater potential significance.

The order and manner in which the questions are asked will depend on who is being interviewed and on his or her willingness and ability to describe personal behaviour and personal impressions. It may be necessary to verify, cross-check or augment information received from one person by interviewing others on the same points.

These areas of inquiry can be used in planning interviews. The following questions are not meant to be exhaustive, or be used as a checklist, and some may not be relevant in the investigation of a particular accident. As new human factors issues emerge, new areas of inquiry will need to be explored by investigators.

SHIPBOARD ISSUES

1 Safety policy

- .1 Does the company have a written safety policy?
- .2 Is there a designated person to deal with shipboard safety matters in the company?
- .3 When did a company representative last visit the ship, or when were you last in contact with the company?
- .4 When were you last given safety training? What was the training and how was it provided?
- .5 When was the last emergency drill (e.g., fire, abandon ship, man overboard, pollution response, etc) and what did you do during the drill?
- .6 Was appropriate personal protective equipment provided and did you use it?
- .7 Are you aware of any personal accidents which occurred on board in the period prior to the accident?

2 Activities prior to incident

- .1 (If the ship was leaving port at the time of the accident) In general, how did you spend your time while the ship was in port?
- .2 (If the ship was approaching port or at sea at the time of the accident) How long has the ship been on passage since its last port or terminal operation?
- .3 What were you doing immediately prior to coming on watch or reporting for duty, and for how long? Recreational activity? Physical exercise? Sleeping? Reading? Watching television? Eating? Paperwork? Travelling to vessel?
- .4 Specifically what were you doing approximately 4 h, 1 h, 30 min before the accident?
- .5 What evolution was the ship involved in when the accident occurred? What was your role during that evolution?
- .6 Immediately prior to the accident, what were you thinking about?
- .7 At any time before the accident, did you have any indication that anyone was tired or unable to perform their duty?

3 Duties at the time of accident

- .1 Where were you on the ship when the accident occurred?
- .2 What specific job or duty were you assigned at the time? By whom? Did you understand your assignment? Did you receive any conflicting orders?
- .3 How often have you performed this job in the past (on the specific ship involved in the accident)?

4 Actual behaviour at time of accident

- .1 Precisely where were you located at the time of the accident?
- .2 What specific task were you performing at the time of the accident?
- .3 Had you at any time since reporting for duty found that you could not concentrate (focus your attention/keep your mind) on a task you were trying to perform?

5 Training/education/certification/professional experience

- .1 How long have you been assigned to this ship? Have you requested that your assignment be lengthened or shortened?
- .2 How long have you filled your crew position? What other crew positions have you held on this ship?
- .3 How long have you held the certificate indicating your qualifications?
- .4 Before being assigned to this ship, did you work on other ships? If so, what crew positions have you held?
- .5 What is the longest time you have been to sea in a single voyage? How long have you been at sea on this passage? What was your longest single passage?

6 Physical condition

- .1 Were you feeling ill or sick at any time in the 24 hours immediately before the accident? If so, what symptoms did you have? Did you have a fever, vomit, feel dizzy, other? Also, did you tell anyone? What do you believe the cause was?
- .2 When was the last meal you had prior the accident? What did you eat? Was it adequate?
- .3 Do you exercise regularly while on board? When did you last exercise (before the accident)? How long was the session?

7 Psychological, emotional, mental condition and employment conditions

- .1 When was the last time you felt cheerful or elated on board the ship, and what were the circumstances that generated this emotion?
- .2 When was the last time you were sad or depressed or dejected, on board the ship? Why? Did you talk about it with anyone else?
- .3 Have you had to make any difficult personal decisions recently? Have you had any financial or family worries on your mind recently?
- .4 Have you been criticized for how you are doing your work lately? By whom? Was it justified?
- .5 What was the most stressful situation you had to deal with on the voyage (prior to the accident)? When did the situation occur? How was it resolved?
- .6 What are the contractual arrangements for all crew members?
- .7 Have there been any complaints or industrial action in the last (12) months?

8 Workload/complexity of tasks

- .1 What is the shipboard organization?
- .2 Is the shipboard organization effective?
- .3 What is your position in the shipboard organization (i.e., who do you work for, report to or assign duties to)?
- .4 What is the nature of your work? Sedentary? Physically demanding?
- .5 Was anyone involved in the accident impaired due to heavy workload?

9 Work-period/rest-period/recreation pattern

- .1 What is your normal duty schedule?
- .2 Are you a day worker or a watchkeeper?
- .3 What was your duty schedule on the day before the accident and during the week before the accident?
- .4 Were you on overtime at the time of the accident?
- .5 How long had you been on duty, or awake performing other work, at the time of the accident?
- .6 When was your last period of sleep? How long did it last? How often did you awaken during your last sleep period? Did you awaken refreshed? If not, what would have made your sleep period more restful?
- .7 How do you normally spend your off-duty time while on board? Play cards? Read? Listen to music? Watch television? Other?
- .8 When was your last extended period of off duty time when you were able to rest?

10 Relationship with other crew members and superiors/subordinates

- .1 Who among the crew would you consider to be a friend?
- .2 Do you find any members of the crew unpleasant to be with?
- .3 Do you have difficulty talking with any of the crew members because of language barriers?
- .4 Have any new crew members recently joined the ship? Have you had a chance to get acquainted with them?
- .5 Did you have any argument recently with another crew member?
- .6 In an emergency, would you trust your fellow crew members to come to your assistance?
- .7 Has another crew member ever offered to take your place on watch or perform a duty for you to let you get some extra rest?
- .8 What was the subject of your last conversation with another crew member before reporting for duty (when the accident occurred)?
- .9 Have you talked with any other crew members since the accident? If so, what was the subject of your conversation? Have you talked with anyone else about the accident prior to being interviewed?

11 Living conditions and shipboard environment

- .1 Do you consider your personal area on board the ship to be comfortable? If not, how would you like it to be improved?
- .2 Prior to the accident, did you have any difficulty resting as a result of severe weather, noise levels, heat/cold, ship's motion, etc.?

12 Manning levels

Is the manning level sufficient in your opinion for the operation of the ship?

13 Master's standing orders

- .1 Are there written standing orders to the whole crew complement from the master?
- .2 Did the master/chief engineer provide written or verbal standing orders to the watchkeeping personnel?
- .3 Were the orders in conflict with the company safety policy?

14 Level of automation/reliability of equipment

- .1 In your opinion, was the system reliable?
- .2 Were there earlier failures in the system?
- .3 Were the failures repaired by the crew or shore-based workers?

15 Ship design, motion/cargo characteristics

Did you observe anything out of the ordinary on this passage concerning ship design or motion or cargo characteristics?

SHORE-SIDE MANAGEMENT ISSUES**16 Scheduling of work and rest periods**

What is the company's work schedule and relief policy?

17 Manning level

How is the manning level determined for your fleet?

18 Watchkeeping practices

- .1 Do you require the master to stand watch?
- .2 Do you leave the watchkeeping practices to the discretion of the master?

19 Assignment of duties

Do you leave this matter to the master?

20 Shore-ship-shore support and communications

How do you support the ship's master?

21 Management policies

Does the company have a written safety policy?

22 Voyage planning and port call schedules

How does the master plan the voyages?

23 Recreational facilities

Are welfare/recreational services and facilities provided on board?

24 Contractual and/or industrial arrangements and agreements

- .1 What are the contractual agreements for all crew members?
- .2 Have there been any complaints or industrial action in the last (12) months?

25 National/international requirements

Are the management and master complying with the requirements and recommendations of the applicable international conventions and flag State regulations?

APPENDIX 3
DEFINITIONS
COMMON HUMAN ELEMENT TERMS

<i>Human error:</i>	A departure from acceptable or desirable practice on the part of an individual or group of individuals that can result in unacceptable or undesirable results.
Diminished human performance:	
<i>Emotional:</i>	A physiological state of agitation or disturbance which can affect an individual's normal ability to perform required tasks.
<i>Panic:</i>	A sudden overpowering fear that reduces the ability to perform required tasks.
<i>Anxiety:</i>	A state of uneasiness and distress about future uncertainties which may reduce the ability to focus properly on a required task.
<i>Personal problem:</i>	A problem which preoccupies the emotions and reduces the ability to perform required tasks. Examples include physical disabilities, death or illness in the family, marital and other relationship problems, health concerns, financial problems, anger, or poor interactions with shipmates.
<i>Mental impairment:</i>	Diminished mental ability that can reduce or impede an individual's normal ability to perform the mental part of required tasks.
<i>Alcohol use:</i>	Consumption of alcoholic beverages which diminishes an individual's abilities to perform required tasks. Examples include drinking on or too close to duty, which can impede an individual's abilities; drunkenness on duty; drinking off duty, which results in poor performance while on duty; and excessive drinking over a longer period of time, which results in a permanent decrease in mental abilities.
<i>Drug use:</i>	Use of a medicine or narcotic which affects an individual's abilities to perform required tasks. There are many different effects on mental and physical capabilities that can result from the use of legal and illegal drugs, including extreme drowsiness, a false sense of competence, and hallucinations. The mental abilities of the user may also be distracted by the constant need to obtain more drugs. In addition, individuals may not be aware of the side-effects of legal drugs and may take them while on duty or forget to report taking them.
<i>Inattention:</i>	The loss of attention, notice or regard; neglect. Examples include failing to monitor displays; not maintaining a proper lookout; forgetting to perform an assigned duty. Inattention may also be the result of other causes such as a personal problem, fatigue, drugs, boredom, or hearing problems.
<i>Injury:</i>	Physical damage to the body which causes a decrease in mental or physical abilities. Examples include a head injury, other injuries such as a smashed finger, or a severe burn, where pain causes distraction and a loss of mental ability.

- Mental illness:* Psychotic or erratic behaviour; depression; hallucinations; other forms of abnormal behaviour which are unexplainable.
- Physical illness:* Sickness which produces a decrease in mental or physical abilities, but not generally considered as mental illness. Examples include: general disability accompanying colds and flu; hallucinations due to high fever; migraine headaches; seasickness and even severe indigestion and exposure to toxic substances.
- Diminished motivation:* Lack of will or desire to perform well, resulting in a decrease of an individual's normal performance of required tasks.
- Deliberate misaction:* Purposely taking an incorrect action or purposely failing to take the correct action. Examples include dereliction of duty; refusal to obey commands; sabotage, theft or ignoring procedures.
- Fatigue:* A reduction in physical and/or mental capability as the result of physical, mental or emotional exertion, which may impair nearly all physical abilities including: strength; speed; reaction time; co-ordination; decision making, or balance.
- Low morale:* A problem with individual or group motivation as shown by reduced willingness, confidence or discipline to perform assigned tasks. Examples/causes may include interpersonal conflict amongst the crew, officers with poor interpersonal skills, lack of a strong corporate or shipboard safety culture; excessively long tours of duty.
- Lack of self-discipline:* Inadequate ability of an individual to control personal conduct. Examples include loss of temper or unprofessional behaviour.
- Visual problem:* A reduced visual acuity due to a specific physical disability. Causes may include eye injury causing total or partial blindness; not wearing prescribed glasses or contacts; inability to adequately adapt to darkness.
- Excessive workload:* Diminished physical or mental capability as the result of the sum total of all the mental and physical tasks a human must perform within a prescribed time resulting in a diminished job performance.

Marine environment:

- Hazardous natural environment:* A situation in which the natural environment causes required tasks to become more difficult than usual. Examples include storms; high waves; shallow water; severe shoaling; strong currents or tides; ice, rocks, submerged wrecks, severe eddies, ship traffic, wind; fog; mist; rain; snow; sleet; haze; dust; airborne debris.
- Poor human factors design:* Poor design of the ship, its subsystems, its environmental controls, engineering or its human-machine interfaces, which results in an increased difficulty to perform shipboard tasks. Examples of poor human factors engineering design include inadequate lighting; excessive noise; excessive vibration; inadequate heating, cooling, or ventilation systems; hazardous deck stair, ladder, bulkhead, or work surfaces; inadequate provision for foul weather or degraded mode operations; inadequate restraints, guards, or hand-holds; poor workstation orientation in regard to ship dynamics; poor

hull seakeeping characteristics; controls which allow accidental actuation; illegible or ambiguous control markings; illegible or ambiguous displays or display labels; poor layout, sizing, and colouring of controls and displays; inadequate design for operational or maintenance access; inadequate design for safety.

Poor operations: A situation in which individuals or groups of individuals degrade the shipboard environment making the performance of some required tasks more difficult. Examples include ship manoeuvres (e.g. increased speed, change in course, erratic manoeuvres) impact on ship dynamics, causing balance and restraint difficulties when personnel performing one task interfere with those performing another; or where storage of cargo impedes access or transit.

Poor maintenance: Failure to keep any part of the ship or its equipment in the condition in which it was designed to function within a designated lifetime or operational period, thus degrading the shipboard environment and making the performance of some required tasks more difficult. Examples of poor maintenance impacting on required tasks: inadequate replacement parts and tools to perform proper maintenance, resulting from a lack of commitment from management.

Safety administration:

Inadequate technical knowledge: Not having, due to inadequate experience and/or training, the general knowledge which is required for the individual's job on board. Examples include navigation, seamanship, propulsion systems, cargo handling, communications, and weather.

Inadequate situational communication/awareness: Not knowing, due to inadequate experience, lack of communication, co-ordination and/or training, the current status of the ship, its systems, or its environment. Examples include lack of knowledge of location, heading or speed and lack of knowledge of status of ongoing maintenance on board.

Lack of communication or co-ordination: Not making use of all available information sources to determine current status. This may be the result of a lack of initiative on the part of the individual or a lack of initiative and/or co-operation on the part of others. Examples of poor communication/co-ordination include: poor communication between bridge officers, poor communication with pilots, and poor deck-to-engine-room co-ordination.

Inadequate knowledge of ship operations: Lack of knowledge resulting from inadequate experience, ignorance of regulations, inadequate knowledge of procedures, inadequate training, and/or unawareness of role/task/responsibility. Examples of areas where an individual might lack knowledge: navigation, seamanship, propulsion systems, cargo handling, communications, and weather.

Inadequate knowledge regulations/standards: Lack of knowledge or understanding of required regulations due to inadequate experience and/or training. Examples of possible regulations; company policies and standards, national and international regulations, maritime regulations of other port States, local jurisdiction regulations, shipboard regulations, cautionary notices, chart notations, or labelling.

Inadequate knowledge of ship procedures: Not knowing due to inadequate experience and/or training the shipboard and company policies requiring adequate knowledge of your own ship's operation. Examples include emergency procedures, maintenance procedures, administrative procedures, and safety system procedures.

Unaware of role/task responsibility: Inadequate knowledge of the specific job required of an individual. Examples include a lack of understanding of command responsibilities, communications responsibilities, safety responsibilities, maintenance responsibilities and emergency responsibilities.

Inadequate language skills: A lack of the basic language skills necessary to communicate and perform duties as required. This includes total or partial inability to speak, read or comprehend the primary language and/or other required language sufficiently to understand shipboard commands, instructions, procedures, labels, warnings and regulations.

Management:

Failure to maintain discipline: Failing to ensure that personnel submit to authority, regulations and procedures. Examples include: tolerating unqualified or inept personnel, not enforcing regulations and procedures, tolerating insubordination.

Failure of command: Mistakes in giving commands. Examples of faulty command include: proper command not given, proper command not given at the appropriate time or out of sequence with other commands, incorrect commands, conflicting commands.

Inadequate supervision: Inadequate oversight of activities of personnel under an individual's supervision. Examples of faulty supervision include: not checking to see that a job was performed in a timely and correct manner, not providing proper resources to deal with problems brought to the attention of supervising individual, unequal treatment of personnel.

Inadequate co-ordination or communication: Failure to communicate and co-ordinate to address issues, problems and tasks both aboard ship and ashore. Examples include: poor communication between bridge officers, poor communication with pilots, poor communication with home office, poor deck-to-engine-room co-ordination.

Inadequate management of physical resources: Poor management of physical resources, namely the tools, equipment, supplies, facilities, food, water, fuel, etc., needed to perform tasks. Examples of faulty management of physical resources include: absence of physical resources, shortage of physical resources, inappropriate physical resources, physical resources stored improperly, physical resources difficult to obtain when needed.

Inadequate manning: Failing to ensure that all required tasks aboard ship can be properly performed and that there are adequate personnel of the proper skill level, physical and mental ability, experience, certification, and inclination to properly perform those tasks.

Inadequate manpower available: Not assigning, or not ensuring the availability of, adequate personnel with appropriate skill levels to a ship, or to a specific task aboard the ship, to ensure safe and efficient operation.

Poor job design: Specifying job or task requirements which are unreasonable, inefficient, impossible, excessive, or impractical. Examples include: excessive watch duration or frequency, requiring a single person to monitor simultaneously displays that are spastically separated, requiring exposure to hazardous materials without proper protective gear.

Poor regulations, policies, procedures or practices: Any problem with standards, regulations, policies, procedures or practices. For example: standards, regulations, policies, procedures, or practices may be conflicting, inaccurate, inadequate, lacking in sufficient detail, or outdated.

Misapplication of good regulations, policies, procedures or practices: The application of standards, regulations, policies, procedures, or practices at an incorrect time or in an inappropriate circumstance.

Mental action:

Lack of situational awareness: An incorrect understanding of the current situation which can lead to a faulty hypothesis regarding a future situation, or an understanding which is based upon incorrect beliefs, leading to compounded errors that can substantially increase the risk to the ship. Examples include arriving at a hypothesis without confirmation of which direction an oncoming ship will steer, incorrect interpretation of alarms on board ship (e.g. seawater contamination of a fuel system during high seas).

Lack of perception: When an individual does not properly understand that a problem or situation exists. Examples include misreading a dial, mishearing a command, misunderstanding a garbled radio message, thinking you smell engine oil when it's actually crude, not noticing a list to starboard, overestimating the distance to the dock.

Incorrect recognition: The misdiagnosis of a particular situation or problem once it has been perceived. While it may be perceived that a problem or situation exists, the identification is incorrect. Examples include misdiagnosis of a sounded alarm that sounds similar to other alarms on board ship, incorrect recognition of a visual display alarm on the bridge.

Incorrect identification: The incorrect identification of a problem or hazard once it has been recognized that a problem or hazard exists. The alarms on a display panel may have identified a particular hazard to the ship (e.g. low fuel oil pressure), but the individual may have misinterpreted the alarm and identified the problem incorrectly.

APPENDIX 4

SELECTED BIBLIOGRAPHY OF UNCLOS/ILO/IMO REQUIREMENTS AND RECOMMENDATIONS RELATED TO INVESTIGATION OF HUMAN FACTORS IN MARINE CASUALTIES AND INCIDENTS

UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA

Article 94, *Duties of the flag State*, provides, in paragraph 7:

Each State shall cause an inquiry to be held by or before a suitably qualified person or persons into every marine casualty or incident of navigation on the high seas involving a ship flying its flag and causing loss of life or serious injury to nationals of another State or serious damage to ships or installations of another State or to the marine environment. The flag State and the other State shall co-operate in the conduct of any inquiry held by that other State into any such marine casualty or incident of navigation.

ILO (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION) CONVENTIONS AND RECOMMENDATIONS

Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976 (No. 147)

Article 2 provides:

Each Member which ratifies this Conventions undertakes" "(g) to hold an official inquiry into any serious marine casualty involving ships registered in its territory, particularly those involving injury and/or loss of life, the final report of such inquiry normally to be made public."

Prevention of Accidents (Seafarers) Convention, 1970 (No. 134)

Article 2 provides:

- 1. The competent authority in each maritime country shall take the necessary measures to ensure that occupational accidents are adequately reported and investigated, and comprehensive statistics of such accidents kept and analysed.*
- 2. All occupational accidents shall be reported and statistics shall not be limited to fatalities or to accidents involving the ship.*
- 3. The statistics shall record the numbers, nature, causes and effects of occupational accidents, with a clear indication of the department on board ship - for instance, deck, engine or catering - and of the area - for instance, at sea or in port - where the accident occurred.*
- 4. The competent authority shall undertake an investigation into the causes and circumstances of occupational accidents resulting in loss of life or serious personal injury, and such other accidents as may be specified in national laws or regulations.*

Article 3 provides:

In order to provide a sound basis for the prevention of accidents which are due to particular hazards of maritime employment, research shall be undertaken into general trends and into such hazards as are brought out by statistics.

Article 9 provides, in paragraph 2:

All appropriate and practical measures shall also be taken to bring to the attention of seafarers information concerning particular hazards, for instance by means of official notices containing relevant instructions.

Prevention of Accidents (Seafarers) Recommendation, 1970 (No. 142)

Paragraph 3 provides:

Subjects to be investigated in pursuance of Article 3 of the Prevention of Accidents (Seafarers) Convention, 1970, might include -

- (a) working environment, such as working surfaces, layout of machinery and means of access and lighting, and methods of work;*
- (b) incidence of accidents in different age groups;*
- (c) special physiological or psychological problems created by the shipboard environment;*
- (d) problems arising from physical stress on board ship, in particular as a consequence of increased workload;*
- (e) problems arising from and effects of technical developments and their influence on the composition of crews;*
- (f) problems arising from any human failures such as carelessness.*

Dissemination of information to shipowner and seafarers

In addition to the provisions referred to above, Convention No. 134 also includes provisions concerning the responsibility of the competent authority to disseminate information gained from accident investigations and research and to bring it to the attention of shipowners and seafarers. The competent authority also has the responsibility to promote and ensure the training of seafarers in the prevention of accidents and in to take measures for their health and protection. Recommendation No. 142 provides further guidance on these subjects.

IMO (INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION) CONVENTIONS

International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974, as amended

Regulation I/21, Casualties, provides:

(a) *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 desirable⁴.*

(b) *Each Contracting Government undertakes to supply the Organization with pertinent information concerning the findings of such investigations. No reports or recommendations of the Organization based upon such information shall disclose the identity or nationality of the ships concerned or in any manner fix or imply responsibility upon any ship or person.*

International Convention on Load Lines, 1966

Article 23, Casualties, provides:

(1) *Each Administration undertakes to conduct an investigation of any casualty occurring to ships for which it is responsible and which are subject to the provisions of the present Convention when it judges that such an investigation may assist in determining what changes in the Convention might be desirable.*

⁴

Refer to the following resolutions adopted by the Organization:

- A.203(VII) - Recommendation on the conclusion of agreements and arrangements between States on the question of access and employment of foreign seaborne salvage equipment in territorial waters
- A.322(IX) - The conduct of investigation into casualties
- A.442(XI) - Personnel and material resource needs of Administrations for the investigation of casualties and contravention of conventions

Refer also to:

- MSC/Circ.70/Rev.1 Questionnaire on the maritime distress system
- MSC/Circ.224 Submission of damage cards and intact stability casualty records
- MSC/Circ.388 Fire casualty records
- MSC/Circ.433 Reports on investigations into serious casualties
- MSC/Circ.539/Add.2 Reports on casualty statistics concerning fishing vessels and fishermen at sea
- MSC/Circ.559 Guidelines to ensure the reporting to the Organization of incidents involving dangerous goods and marine pollutants in packaged form on board ships and in port areas
- MSC/Circ.621 Guidelines for the investigation of accidents where fatigue may have been a contributing factor

- (2) *Each Contracting Government undertakes to supply the Organization with the pertinent information concerning the findings of such investigations. No reports or recommendations of the Organization based upon such information shall disclose the identity or nationality of the ships concerned or in any manner fix or imply responsibility upon any ship or person.*

International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto (MARPOL 73/78)

Article 8, Reports on incidents involving harmful substances, provides:

- (1) *A report of an incident shall be made without delay to the fullest extent possible in accordance with the provisions of Protocol I to the present Convention.*
- (2) *Each Party to the Convention shall:*
 - .1 *make all arrangements necessary for an appropriate officer or agency to receive and process all reports on incidents; and*
 - .2 *notify the Organization with complete details of such arrangements for circulation to other Parties and Member States of the Organization.*
- (3) *Whenever a Party receives a report under the provisions of the present article, that Party shall relay the report without delay to:*
 - .1 *the Administration of the ship involved; and*
 - .2 *any other State which may be affected.*
- (4) *Each Party to the Convention undertakes to issue instructions to its maritime inspection vessels and aircraft and to other appropriate services, to report to its authorities any incident referred to in Protocol I to the present Convention. That Party shall, if it considers it appropriate, report accordingly to the Organization and to any other Party concerned.*

Article 12, Casualties to ships, provides:

- (1) *Each Administration undertakes to conduct an investigation of any casualty occurring to any of its ships subject to the provisions of the Regulations if such a casualty has produced a major deleterious effect upon the marine environment.*
- (2) *Each Party to the Convention undertakes to supply the Organization with information concerning the findings of such investigation, when it judges that such information may assist in determining what changes in the present Convention might be desirable.*

IMO ASSEMBLY RESOLUTIONS

Assembly resolution A.849(20) - Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents

ADOPTS the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents;
INVITES all Governments concerned to take appropriate measures to give effect to the annexed Code as soon as possible;
REQUESTS flag States to conduct an investigation into all very serious and serious marine casualties and to report all relevant findings to the Organization;
REVOKES resolutions A.173(ES.IV), A.440(XI) and A.637(16).

Assembly resolution A.850(20) - Human element vision, principles and goals for the Organization

ADOPTS the human element vision, principles and goals for the Organization;
INVITES Governments to bring this resolution to the attention of their representatives who attend meetings of the Organization for appropriate action, and to encourage those responsible for the operation and design of ships to take the relevant principles into account when making design and operational decisions;
REQUESTS the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee to consider proposals for new or revised instruments of procedures relating to safety of life at sea or protection of the marine environment taking into account the annexed human element vision, principles and goals;
REQUESTS ALSO the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee to keep the annexed vision, principles and goals under review and take action as appropriate.

IMO MARITIME SAFETY COMMITTEE CIRCULARS

MSC/Circ.621 - Guidelines for the investigation of accidents where fatigue may have been a contributing factor

MSC/Circ.621, prepared by a Joint ILO/IMO Group of experts on fatigue, which finished its work in March 1993, provides guidance to those involved in determining whether, and to what extent, fatigue may have contributed to a maritime casualty or accident. The Guidelines cover such topics as investigator qualifications and training, criteria for selecting whom to interview and the sequence of interviews, and topics to be covered by the investigator. The Guidelines include forms for recording information for analysis at the national and international level.

MSC/Circ.827 - MEPC/Circ.333 - Harmonized reporting procedures - Reports required under SOLAS 74 regulation I/21 and MARPOL 73/78 articles 8 and 12

IMO CODE**Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents (resolution A.849(20))**

The Code aims to promote a common approach to the safety investigation of marine casualties and incidents and also to promote co-operation between States in identifying the contributing factors leading to marine casualties. It provides that the result of a common approach and co-operation will be to aid remedial action and to enhance the safety of seafarers and passengers, and the protection of the marine environment. In achieving these aims, the Code recognises the need for mutual respect for national rules and practices and puts particular emphasis upon co-operation.

The Code further provides that the objective of any marine casualty investigation is to prevent such casualties in the future. Investigations identify the circumstances of the casualty under investigation and establish the causes and contributing factors, by gathering and analysing information and drawing conclusions. Ideally, it is not the purpose of such investigations to determine liability, or apportion blame. However, the Investigating Authority should not refrain from fully reporting the causes because fault or liability may be inferred from the findings.

The Code covers such topics as conduct of marine casualty investigations, responsibility to investigate casualties and incidents, responsibilities of the lead investigating State, consultation, co-operation (among States), disclosure of records, personnel and material resources, the issue and submission to IMO of marine casualty reports, the re-opening of investigations, contents of reports and contact between Administrations."



IMO

E

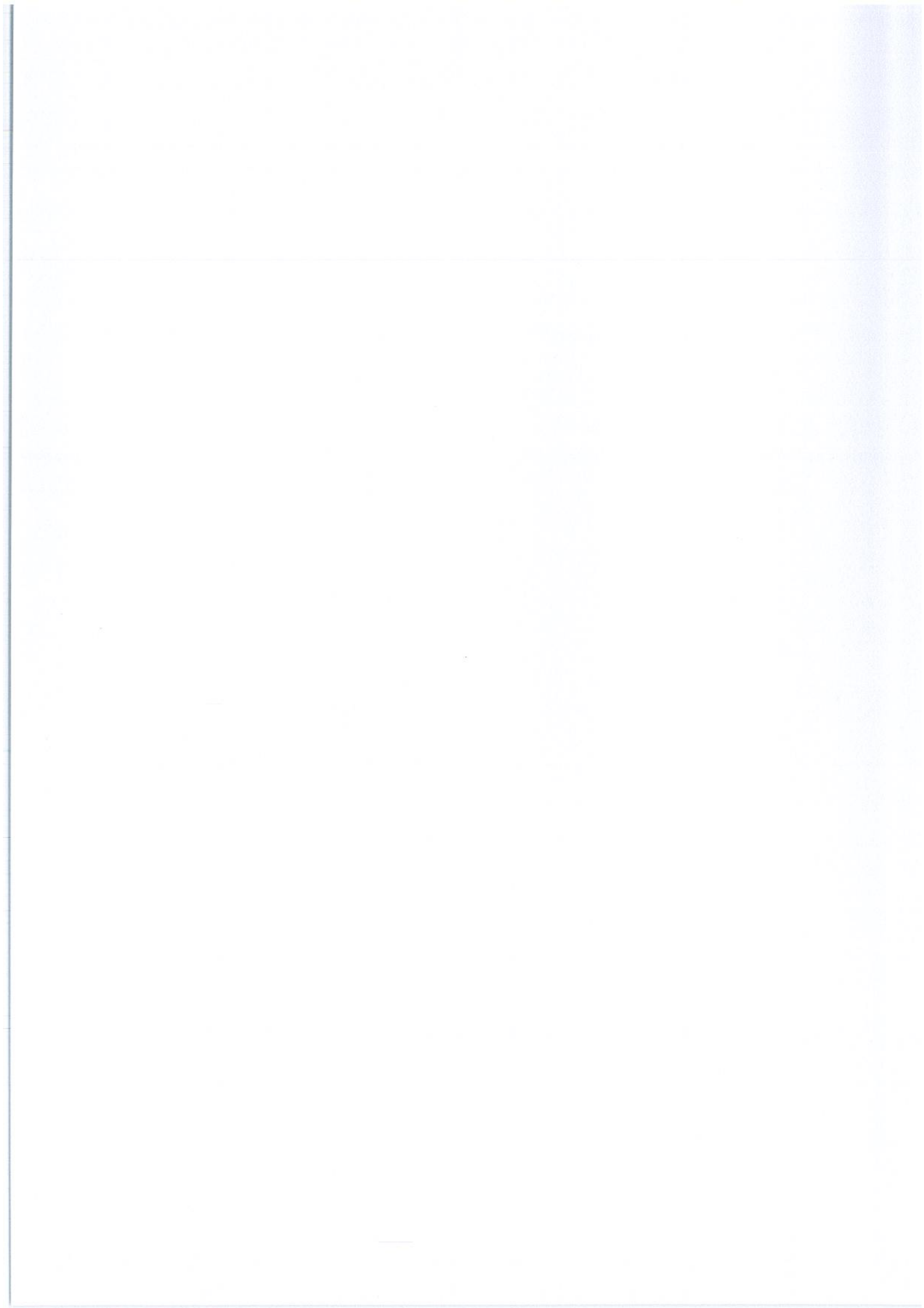
Ref. T1/12.01

MSC-MEPC.3/Circ.2
13 June 2008

CASUALTY-RELATED MATTERS

Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident

- 1 The Maritime Safety Committee, at its eighty-third session (3 to 12 October 2007), and the Marine Environment Protection Committee, at its fifty-seventh session (31 March to 4 April 2008), approved the Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident (Casualty Investigation Code).
- 2 The Maritime Safety Committee, at its eighty-fourth session (7 to 16 May 2008), adopted the Casualty Investigation Code by resolution MSC.255(84) and a new regulation 6 in chapter XI-1 of the SOLAS Convention by resolution MSC.257(84) to make the Code mandatory. The Committee agreed that the Casualty Investigation Code should take effect on 1 January 2010, noting that the effective date should be the same as the date of entry into force of the new SOLAS regulation XI-1/6.
- 3 The annex to this circular is the Casualty Investigation Code, the text of which is identical to the text of the Code adopted by MSC 84.
- 4 Governments are invited to start implementing the Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident on a voluntary basis prior to the effective date of the Code.



ANNEX

**CODE OF THE INTERNATIONAL STANDARDS AND RECOMMENDED
PRACTICES FOR A SAFETY INVESTIGATION INTO A MARINE CASUALTY
OR MARINE INCIDENT (CASUALTY INVESTIGATION CODE)**

Table of Contents

	Page
Foreword	2
Part I – General provisions	4
Chapter 1 – Purpose	4
Chapter 2 – Definitions	5
Chapter 3 – Application of chapters in Parts II and III	8
Part II – Mandatory standards	9
Chapter 4 – Marine safety investigation Authority	9
Chapter 5 – Notification	9
Chapter 6 – Requirement to investigate very serious marine casualties	10
Chapter 7 – Flag State’s agreement with another substantially interested State to conduct a marine safety investigation	10
Chapter 8 – Powers of an investigation	11
Chapter 9 – Parallel investigations	11
Chapter 10 – Co-operation	11
Chapter 11 – Investigation not to be subject to external direction	11
Chapter 12 – Obtaining evidence from seafarers	12
Chapter 13 – Draft marine safety investigation reports	12
Chapter 14 – Marine safety investigation reports	13
Part III – Recommended practices	13
Chapter 15 – Administrative responsibilities	13
Chapter 16 – Principles of investigation	14
Chapter 17 – Investigation of marine casualties (other than very serious marine casualties) and marine incidents	15
Chapter 18 – Factors that should be taken into account when seeking agreement under chapter 7 of Part II	16
Chapter 19 – Acts of unlawful interference	16
Chapter 20 – Notification to parties involved and commencement of an investigation	17
Chapter 21 – Co-ordinating an investigation	17
Chapter 22 – Collection of evidence	19
Chapter 23 – Confidentiality of information	19
Chapter 24 – Protection for witnesses and involved parties	20
Chapter 25 – Draft and final report	21
Chapter 26 – Re-opening an investigation	22

Foreword

1 This Code incorporates and builds on the best practices in marine casualty and marine incident investigation that were established by the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents, adopted in November 1997 by the International Maritime Organization (the Organization), by resolution A.849(20). The Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents sought to promote co-operation and a common approach to marine casualty and marine incident investigations between States.

Background

2 The Organization has encouraged co-operation and recognition of mutual interest through a number of resolutions. The first was resolution A.173(ES.IV) (Participation in Official Inquiries into Maritime Casualties) adopted in November 1968. Other resolutions followed including: resolution A.322(IX) (The Conduct of Investigations into Casualties) adopted in November 1975; resolution A.440(XI) (Exchange of Information for Investigations into Marine Casualties) and resolution A.442(XI) (Personnel and Material Resource Needs of Administrations for the Investigation of Casualties and the Contravention of Conventions), both adopted in November 1979; resolution A.637(16) (Co-operation in Maritime Casualty Investigations) adopted in 1989.

3 These individual resolutions were amalgamated and expanded by the Organization with the adoption of the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents. Resolution A.884(21) (Amendments to the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents resolution A.849(20)), adopted in November 1999, enhanced the Code by providing guidelines for the investigation of human factors.

4 The International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1948, included a provision requiring flag State Administrations to conduct investigations into any casualty suffered by a ship of its flag if an investigation may assist in identifying regulatory issues as a contributing factor. This provision was retained in the 1960 and 1974 SOLAS Conventions. It was also included in the International Convention on Load Lines, 1966. Further, flag States are required to inquire into certain marine casualties and marine incidents occurring on the high seas*.

5 The sovereignty of a coastal State extends beyond its land and inland waters to the extent of its territorial sea**. This jurisdiction gives the coastal State an inherent right to investigate marine casualties and marine incidents connected with its territory. Most national Administrations have legal provisions to cover the investigation of a shipping incident within its inland waters and territorial sea, regardless of the flag.

* Reference is made to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), article 94(7) or requirements of international and customary laws.

** Reference is made to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), article 2 or requirements of international and customary laws.

Treatment of Seafarers

6 Most recently, the International Labour Organization's Maritime Labour Convention, 2006 (which has not yet come into force), provides a provision for the investigation of some serious marine casualties as well as setting out working conditions for seafarers. Recognizing the need for special protection for seafarers during an investigation, the Organization adopted, in December 2005, the "Guidelines on Fair Treatment of Seafarers in the Event of a Maritime Accident" through resolution A.987(24). The Guidelines were promulgated by the IMO and the ILO on 1 July 2006.

Adoption of the Code

7 Since the adoption of the first SOLAS Convention, there have been extensive changes in the structure of the international maritime industry and changes in international law. These changes have potentially increased the number of States with an interest in the process and outcomes of marine safety investigations, in the event of a marine casualty or marine incident, increasing the potential for jurisdictional and other procedural differences between affected States.

8 This Code, while it specifies some mandatory requirements, recognizes the variations in international and national laws in relation to the investigation of marine casualties and marine incidents. The Code is designed to facilitate objective marine safety investigations for the benefit of flag States, coastal States, the Organization and the shipping industry in general.

PART I

GENERAL PROVISIONS

Chapter 1

PURPOSE

1.1 The objective of this Code is to provide a common approach for States to adopt in the conduct of marine safety investigations into marine casualties and marine incidents. Marine safety investigations do not seek to apportion blame or determine liability. Instead a marine safety investigation, as defined in this Code, is an investigation conducted with the objective of preventing marine casualties and marine incidents in the future. The Code envisages that this aim will be achieved through States:

- .1 applying consistent methodology and approach, to enable and encourage a broad ranging investigation, where necessary, in the interests of uncovering the causal factors and other safety risks; and
- .2 providing reports to the Organization to enable a wide dissemination of information to assist the international marine industry to address safety issues.

1.2 A marine safety investigation should be separate from, and independent of, any other form of investigation. However, it is not the purpose of this Code to preclude any other form of investigation, including investigations for action in civil, criminal and administrative proceedings. Further, it is not the intent of the Code for a State or States conducting a marine safety investigation to refrain from fully reporting on the causal factors of a marine casualty or marine incident because blame or liability, may be inferred from the findings.

1.3 This Code recognizes that under the Organization's instruments, each flag State has a duty to conduct an investigation into any casualty occurring to any of its ships, when it judges that such an investigation may assist in determining what changes in the present regulations may be desirable, or if such a casualty has produced a major deleterious effect upon the environment. The Code also takes into account that a flag State shall* cause an inquiry to be held, by or before a suitably qualified person or persons into certain marine casualties or marine incidents of navigation on the high seas. However, the Code also recognizes that where a marine casualty or marine incident occurs within the territory, including the territorial sea, of a State, that State has a right** to investigate the cause of any such marine casualty or marine incident which might pose a risk to life or to the environment, involve the coastal State's search and rescue authorities, or otherwise affect the coastal State.

* Reference is made to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), article 94 or requirements of international and customary laws.

** Reference is made to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), article 2 or requirements of international and customary laws.

Chapter 2

DEFINITIONS

When the following terms are used in the mandatory standards and recommended practices for marine safety investigations they have the following meaning.

- 2.1 An *agent* means any person, natural or legal, engaged on behalf of the owner, charterer or operator of a ship, or the owner of the cargo, in providing shipping services, including managing arrangements for the ship being the subject of a marine safety investigation.
- 2.2 A *causal factor* means actions, omissions, events or conditions, without which:
- .1 the marine casualty or marine incident would not have occurred; or
 - .2 adverse consequences associated with the marine casualty or marine incident would probably not have occurred or have been as serious;
 - .3 another action, omission, event or condition, associated with an outcome in .1 or .2, would probably not have occurred.
- 2.3 A *coastal State* means a State in whose territory, including its territorial sea, a marine casualty or marine incident occurs.
- 2.4 *Exclusive economic zone* means the exclusive economic zone as defined by article 55 of the United Nations Convention on the Law of the Sea.
- 2.5 *Flag State* means a State whose flag a ship is entitled to fly.
- 2.6 *High seas* means the high seas as defined in article 86 of the United Nations Convention on the Law of the Sea.
- 2.7 *Interested party* means an organization, or individual, who, as determined by the marine safety investigating State(s), has significant interests, rights or legitimate expectations with respect to the outcome of a marine safety investigation.
- 2.8 *International Safety Management (ISM) Code* means the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention as adopted by the Organization by resolution A.741(18), as amended.
- 2.9 A *marine casualty* means an event, or a sequence of events, that has resulted in any of the following which has occurred directly in connection with the operations of a ship:
- .1 the death of, or serious injury to, a person;
 - .2 the loss of a person from a ship;
 - .3 the loss, presumed loss or abandonment of a ship;
 - .4 material damage to a ship;

- .5 the stranding or disabling of a ship, or the involvement of a ship in a collision;
- .6 material damage to marine infrastructure external to a ship, that could seriously endanger the safety of the ship, another ship or an individual; or
- .7 severe damage to the environment, or the potential for severe damage to the environment, brought about by the damage of a ship or ships.

However, a marine casualty does not include a deliberate act or omission, with the intention to cause harm to the safety of a ship, an individual or the environment.

2.10 A *marine incident* means an event, or sequence of events, other than a marine casualty, which has occurred directly in connection with the operations of a ship that endangered, or, if not corrected, would endanger the safety of the ship, its occupants or any other person or the environment.

However, a marine incident does not include a deliberate act or omission, with the intention to cause harm to the safety of a ship, an individual or the environment.

2.11 A *marine safety investigation* means an investigation or inquiry (however referred to by a State), into a marine casualty or marine incident, conducted with the objective of preventing marine casualties and marine incidents in the future. The investigation includes the collection of, and analysis of, evidence, the identification of causal factors and the making of safety recommendations as necessary.

2.12 A *marine safety investigation report* means a report that contains:

- .1 a summary outlining the basic facts of the marine casualty or marine incident and stating whether any deaths, injuries or pollution occurred as a result;
- .2 the identity of the flag State, owners, operators, the company as identified in the safety management certificate, and the classification society (subject to any national laws concerning privacy);
- .3 where relevant the details of the dimensions and engines of any ship involved, together with a description of the crew, work routine and other matters, such as time served on the ship;
- .4 a narrative detailing the circumstances of the marine casualty or marine incident;
- .5 analysis and comment on the causal factors including any mechanical, human and organizational factors;
- .6 a discussion of the marine safety investigation's findings, including the identification of safety issues, and the marine safety investigation's conclusions; and
- .7 where appropriate, recommendations with a view to preventing future marine casualties and marine incidents.

2.13 *Marine safety investigation Authority* means an Authority in a State, responsible for conducting investigations in accordance with this Code.

2.14 *Marine safety investigating State(s)* means the flag State or, where relevant, the State or States that take the responsibility for the conduct of the marine safety investigation as mutually agreed in accordance with this Code.

2.15 A *marine safety record* means the following types of records collected for a marine safety investigation:

- .1 all statements taken for the purpose of a marine safety investigation;
- .2 all communications between persons pertaining to the operation of the ship;
- .3 all medical or private information regarding persons involved in the marine casualty or marine incident;
- .4 all records of the analysis of information or evidential material acquired in the course of a marine safety investigation;
- .5 information from the voyage data recorder.

2.16 A *material damage* in relation to a marine casualty means:

- .1 damage that:
 - .1.1 significantly affects the structural integrity, performance or operational characteristics of marine infrastructure or a ship; and
 - .1.2 requires major repair or replacement of a major component or components;
or
- .2 destruction of the marine infrastructure or ship.

2.17 A *seafarer* means any person who is employed or engaged or works in any capacity on board a ship.

2.18 A *serious injury* means an injury which is sustained by a person, resulting in incapacitation where the person is unable to function normally for more than 72 hours, commencing within seven days from the date when the injury was suffered.

2.19 A *severe damage to the environment* means damage to the environment which, as evaluated by the State(s) affected, or the flag State, as appropriate, produces a major deleterious effect upon the environment.

2.20 *Substantially interested State* means a State:

- .1 which is the flag State of a ship involved in a marine casualty or marine incident;
or
- .2 which is the coastal State involved in a marine casualty or marine incident; or
- .3 whose environment was severely or significantly damaged by a marine casualty (including the environment of its waters and territories recognized under international law); or
- .4 where the consequences of a marine casualty or marine incident caused, or threatened, serious harm to that State or to artificial islands, installations, or structures over which it is entitled to exercise jurisdiction; or
- .5 where, as a result of a marine casualty, nationals of that State lost their lives or received serious injuries; or
- .6 that has important information at its disposal that the marine safety investigating State(s) consider useful to the investigation; or
- .7 that for some other reason establishes an interest that is considered significant by the marine safety investigating State(s).

2.21 *Territorial sea* means territorial sea as defined by Section 2 of Part II of the United Nations Convention on the Law of the Sea.

2.22 *A very serious marine casualty* means a marine casualty involving the total loss of the ship or a death or severe damage to the environment.

Chapter 3

APPLICATION OF CHAPTERS IN PARTS II AND III

3.1 Part II of this Code contains mandatory standards for marine safety investigations. Some clauses apply only in relation to certain categories of marine casualties and are mandatory only for marine safety investigations into those marine casualties.

3.2 Clauses in Part III of this Code may refer to clauses in this part that apply only to certain marine casualties. The clauses in Part III may recommend that such clauses be applied in marine safety investigations into other marine casualties or marine incidents.

PART II
MANDATORY STANDARDS

Chapter 4

MARINE SAFETY INVESTIGATION AUTHORITY

4.1 The Government of each State shall provide the Organization with detailed contact information of the marine safety investigation Authority(ies) carrying out marine safety investigations within their State.

Chapter 5

NOTIFICATION

5.1 When a marine casualty occurs on the high seas or in an exclusive economic zone, the flag State of a ship, or ships, involved, shall notify other substantially interested States as soon as is reasonably practicable.

5.2 When a marine casualty occurs within the territory, including the territorial sea, of a coastal State, the flag State, and the coastal State, shall notify each other and between them notify other substantially interested States as soon as is reasonably practicable.

5.3 Notification shall not be delayed due to the lack of complete information.

5.4 **Format and content:** The notification shall contain as much of the following information as is readily available:

- .1 the name of the ship and its flag State;
- .2 the IMO ship identification number;
- .3 the nature of the marine casualty;
- .4 the location of the marine casualty;
- .5 time and date of the marine casualty;
- .6 the number of any seriously injured or killed persons;
- .7 consequences of the marine casualty to individuals, property and the environment;
and
- .8 the identification of any other ship involved.

Chapter 6

REQUIREMENT TO INVESTIGATE VERY SERIOUS MARINE CASUALTIES

- 6.1 A marine safety investigation shall be conducted into every very serious marine casualty.
- 6.2 Subject to any agreement in accordance with chapter 7, the flag State of a ship involved in a very serious marine casualty is responsible for ensuring that a marine safety investigation is conducted and completed in accordance with this Code.

Chapter 7

FLAG STATE'S AGREEMENT WITH ANOTHER SUBSTANTIALLY INTERESTED STATE TO CONDUCT A MARINE SAFETY INVESTIGATION

- 7.1 Without limiting the rights of States to conduct their own separate marine safety investigation, where a marine casualty occurs within the territory, including territorial sea, of a State, the flag State(s) involved in the marine casualty and the coastal State shall consult to seek agreement on which State or States will be the marine safety investigating State(s) in accordance with a requirement, or a recommendation acted upon, to investigate under this Code.
- 7.2 Without limiting the rights of States to conduct their own separate marine safety investigation, if a marine casualty occurs on the high seas or in the exclusive economic zone of a State, and involves more than one flag State, then the States shall consult to seek agreement on which State or States will be the marine safety investigating State(s) in accordance with a requirement, or a recommendation acted upon, to investigate under this Code.
- 7.3 For a marine casualty referred to in paragraph 7.1 or 7.2, agreement may be reached by the relevant States with another substantially interested State for that State or States to be the marine safety investigating State(s).
- 7.4 Prior to reaching an agreement, or if an agreement is not reached, in accordance with paragraph 7.1, 7.2 or 7.3, then the existing obligations and rights of States under this Code, and under other international laws, to conduct a marine safety investigation, remain with the respective parties to conduct their own investigation.
- 7.5 By fully participating in a marine safety investigation conducted by another substantially interested State, the flag State shall be considered to fulfil its obligations under this Code, SOLAS regulation 1/21 and article 94, section 7 of the United Nations Convention on the Law of the Sea.





Chapter 8

POWERS OF AN INVESTIGATION

8.1 All States shall ensure that their national laws provide investigator(s) carrying out a marine safety investigation with the ability to board a ship, interview the master and crew and any other person involved, and acquire evidential material for the purposes of a marine safety investigation.

Chapter 9

PARALLEL INVESTIGATIONS

9.1 Where the marine safety investigating State(s) is conducting a marine safety investigation under this Code, nothing prejudices the right of another substantially interested State to conduct its own separate marine safety investigation.

9.2 While recognizing that the marine safety investigating State(s) shall be able to fulfil obligations under this Code, the marine safety investigating State(s) and any other substantially interested State conducting a marine safety investigation shall seek to co-ordinate the timing of their investigations, to avoid conflicting demands upon witnesses and access to evidence, where possible.

Chapter 10

CO-OPERATION

10.1 All substantially interested States shall co-operate with the marine safety investigating State(s) to the extent practicable. The marine safety investigating State(s) shall provide for the participation of the substantially interested States to the extent practicable*.

Chapter 11

INVESTIGATION NOT TO BE SUBJECT TO EXTERNAL DIRECTION

11.1 Marine safety investigating State(s) shall ensure that investigator(s) carrying out a marine safety investigation are impartial and objective. The marine safety investigation shall be able to report on the results of a marine safety investigation without direction or interference from any persons or organizations who may be affected by its outcome.

* The reference to "extent practicable" may be taken to mean, as an example, that co-operation or participation is limited because national laws make it impracticable to fully co-operate or participate.

Chapter 12

OBTAINING EVIDENCE FROM SEAFARERS

12.1 Where a marine safety investigation requires a seafarer to provide evidence to it, the evidence shall be taken at the earliest practical opportunity. The seafarer shall be allowed to return to his/her ship, or be repatriated at the earliest possible opportunity. The seafarers human rights shall, at all times, be upheld.

12.2 All seafarers from whom evidence is sought shall be informed of the nature and basis of the marine safety investigation. Further, a seafarer from whom evidence is sought shall be informed, and allowed access to legal advice, regarding:

- .1 any potential risk that they may incriminate themselves in any proceedings subsequent to the marine safety investigation;
- .2 any right not to self-incriminate or to remain silent;
- .3 any protections afforded to the seafarer to prevent the evidence being used against them if they provide the evidence to the marine safety investigation.

Chapter 13

DRAFT MARINE SAFETY INVESTIGATION REPORTS

13.1 Subject to paragraphs 13.2 and 13.3, where it is requested, the marine safety investigating State(s) shall send a copy of a draft report to a substantially interested State to allow the substantially interested State to make comment on the draft report.

13.2 Marine safety investigating State(s) are only bound to comply with paragraph 13.1 where the substantially interested State receiving the report guarantees not to circulate, nor cause to circulate, publish or give access to the draft report, or any part thereof, without the express consent of the marine safety investigating State(s) or unless such reports or documents have already been published by the marine safety investigating State(s).

13.3 The marine safety investigating State(s) are not bound to comply with paragraph 13.1 if:

- .1 the marine safety investigating State(s) request that the substantially interested State receiving the report to affirm that evidence included in the draft report will not be admitted in civil or criminal proceedings against a person who gave the evidence; and
- .2 the substantially interested State refuses to provide such an affirmation.

13.4 The marine safety investigating State(s) shall invite the substantially interested States to submit their comments on the draft report within 30 days or some other mutually agreed period. The marine safety investigating State(s) shall consider the comments before preparing the final report and where the acceptance or rejection of the comments will have direct impact on the interests of the State that submitted them, the marine safety investigating State(s) shall notify the substantially interested State of the manner in which the comments were addressed. If the marine safety investigating State(s) receives no comments after the 30 days or the mutually agreed period has expired, then it may proceed to finalize the report.

13.5 The marine safety investigating State(s) shall seek to fully verify the accuracy and completeness of the draft report by the most practical means.

Chapter 14

MARINE SAFETY INVESTIGATION REPORTS

14.1 The marine safety investigating State(s) shall submit the final version of a marine safety investigation report to the Organization for every marine safety investigation conducted into a very serious marine casualty.

14.2 Where a marine safety investigation is conducted into a marine casualty or marine incident, other than a very serious marine casualty, and a marine safety investigation report is produced which contains information which may prevent or lessen the seriousness of marine casualties or marine incidents in the future, the final version shall be submitted to the Organization.

14.3 The marine safety investigation report referred in paragraphs 14.1 and 14.2 shall utilize all the information obtained during a marine safety investigation, taking into account its scope, required to ensure that all the relevant safety issues are included and understood so that safety action can be taken as necessary.

14.4 The final marine safety investigation report shall be made available to the public and the shipping industry by the marine safety investigating State(s), or the marine safety investigating State(s) shall undertake to assist the public and the shipping industry with details, necessary to access the report, where it is published by another State or the Organization.

PART III

RECOMMENDED PRACTICES

Chapter 15

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITIES

15.1 States should ensure that marine safety investigating Authorities have available to them sufficient material and financial resources and suitably qualified personnel to enable them to facilitate the State's obligations to undertake marine safety investigations into marine casualties and marine incidents under this Code.

15.2 Any investigator forming part of a marine safety investigation should be appointed on the basis of the skills outlined in resolution A.996(25) for investigators.

15.3 However, paragraph 15.2 does not preclude the appropriate appointment of investigators with necessary specialist skills to form part of a marine safety investigation on a temporary basis, neither does it preclude the use of consultants to provide expert advice on any aspect of a marine safety investigation.

15.4 Any person who is an investigator, in a marine safety investigation, or assisting a marine safety investigation, should be bound to operate in accordance with this Code.

Chapter 16

PRINCIPLES OF INVESTIGATION

16.1 **Independence:** A marine safety investigation should be unbiased to ensure the free flow of information to it.

16.1.1 In order to achieve the outcome in paragraph 16.1, the investigator(s) carrying out a marine safety investigation should have functional independence from:

- .1 the parties involved in the marine casualty or marine incident;
- .2 anyone who may make a decision to take administrative or disciplinary action against an individual or organization involved in a marine casualty or marine incident; and
- .3 judicial proceedings.

16.1.2 The investigator(s) carrying out a marine safety investigation should be free of interference from the parties in .1, .2 and .3 of paragraph 16.1.1 with respect to:

- .1 the gathering of all available information relevant to the marine casualty or marine incident, including voyage data recordings and vessel traffic services recordings;
- .2 analysis of evidence and the determination of causal factors;
- .3 drawing conclusions relevant to the causal factors;
- .4 distributing a draft report for comment and preparation of the final report; and
- .5 if appropriate, the making of safety recommendations.

16.2 **Safety focused:** It is not the objective of a marine safety investigation to determine liability, or apportion blame. However, the investigator(s) carrying out a marine safety investigation should not refrain from fully reporting on the causal factors because fault or liability may be inferred from the findings.

16.3 Co-operation: Where it is practicable and consistent with the requirements and recommendations of this Code, in particular chapter 10 on Co-operation, the marine safety investigating State(s) should seek to facilitate maximum co-operation between substantially interested States and other persons or organizations conducting an investigation into a marine casualty or marine incident.

16.4 Priority: A marine safety investigation should, as far as possible, be afforded the same priority as any other investigation, including investigations by a State for criminal purposes being conducted into the marine casualty or marine incident.

16.4.1 In accordance with paragraph 16.4 investigator(s) carrying out a marine safety investigation should not be prevented from having access to evidence in circumstances where another person or organization is carrying out a separate investigation into a marine casualty or marine incident.

16.4.2 The evidence for which ready access should be provided should include:

- .1 survey and other records held by the flag State, the owners, and classification societies;
- .2 all recorded data, including voyage data recorders; and
- .3 evidence that may be provided by government surveyors, coastguard officers, vessel traffic service operators, pilots or other marine personnel.

16.5 Scope of a marine safety investigation: Proper identification of causal factors requires timely and methodical investigation, going far beyond the immediate evidence and looking for underlying conditions, which may be remote from the site of the marine casualty or marine incident, and which may cause other future marine casualties and marine incidents. Marine safety investigations should therefore be seen as a means of identifying not only immediate causal factors but also failures that may be present in the whole chain of responsibility.

Chapter 17

INVESTIGATION OF MARINE CASUALTIES (OTHER THAN VERY SERIOUS CASUALTIES) AND MARINE INCIDENTS

17.1 A marine safety investigation should be conducted into marine casualties (other than very serious marine casualties – which are addressed in chapter 6 of this Code) and marine incidents, by the flag State of a ship involved, if it is considered likely that a marine safety investigation will provide information that can be used to prevent marine casualties and marine incidents in the future.

17.2 Chapter 7 contains the mandatory requirements for determining who the marine safety investigating State(s) are for a marine casualty. Where the occurrence being investigated in accordance with this chapter is a marine incident, chapter 7 should be followed as a recommended practice as if it referred to marine incidents.

Chapter 18

FACTORS THAT SHOULD BE TAKEN INTO ACCOUNT WHEN SEEKING AGREEMENT UNDER CHAPTER 7 OF PART II

18.1 When the flag State(s), a coastal State (if involved) or other substantially interested States are seeking to reach agreement, in accordance with chapter 7 of Part II on which State or State(s) will be the marine safety investigating State(s) under this Code, the following factors should be taken into account:

- .1 whether the marine casualty or marine incident occurred in the territory, including territorial sea, of a State;
- .2 whether the ship or ships involved in a marine casualty or marine incident occurring on the high seas, or in the exclusive economic zone, subsequently sail into the territorial sea of a State;
- .3 the resources and commitment required of the flag State and other substantially interested States;
- .4 the potential scope of the marine safety investigation and the ability of the flag State or another substantially interested State to accommodate that scope;
- .5 the need of the investigator(s) carrying out a marine safety investigation to access evidence and consideration of the State or States best placed to facilitate that access to evidence;
- .6 any perceived or actual adverse effects of the marine casualty or marine incident on other States;
- .7 the nationality of the crew, passengers and other persons affected by the marine casualty or marine incident.

Chapter 19

ACTS OF UNLAWFUL INTERFERENCE

19.1 If in the course of a marine safety investigation it becomes known or is suspected that an offence is committed under article 3, *3bis*, *3ter* or *3quarter* of the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988, the marine safety investigation Authority should immediately seek to ensure that the maritime security Authorities of the State(s) concerned are informed.

Chapter 20

NOTIFICATION TO PARTIES INVOLVED AND COMMENCEMENT OF AN INVESTIGATION

20.1 When a marine safety investigation is commenced under this Code, the master, the owner and agent of a ship involved in the marine casualty or marine incident being investigated, should be informed as soon as practicable of:

- .1 the marine casualty or marine incident under investigation;
- .2 the time and place at which the marine safety investigation will commence;
- .3 the name and contact details of the marine safety investigation Authority(ies);
- .4 the relevant details of the legislation under which the marine safety investigation is being conducted;
- .5 the rights and obligations of the parties subject to the marine safety investigation;
and
- .6 the rights and obligations of the State or States conducting the marine safety investigation.

20.2 Each State should develop a standard document detailing the information in paragraph 20.1 that can be transmitted electronically to the master, the agent and the owner of the ship.

20.3 Recognizing that any ship involved in a marine casualty or marine incident may continue in service, and that a ship should not be delayed more than is absolutely necessary, the marine safety investigating State(s) conducting the marine safety investigation should start the marine safety investigation as soon as is reasonably practicable, without delaying the ship unnecessarily.

Chapter 21

CO-ORDINATING AN INVESTIGATION

21.1 The recommendations in this chapter should be applied in accordance with the principles in chapters 10 and 11 of this Code.

21.2 The marine safety investigating State(s) should ensure that there is an appropriate framework within the State for:

- .1 the designation of investigators to the marine safety investigation including an investigator to lead the marine safety investigation;
- .2 the provision of a reasonable level of support to members of the marine safety investigation;
- .3 the development of a strategy for the marine safety investigation in liaison with other substantially interested States;
- .4 ensuring the methodology followed during the marine safety investigation is consistent with that recommended in resolution A.884(21), as amended;
- .5 ensuring the marine safety investigation takes into account any recommendations or instruments published by the Organization or International Labour Organization, relevant to conducting a marine safety investigation; and
- .6 ensuring the marine safety investigation takes into account the safety management procedures and the safety policy of the operator of a ship in terms of the ISM Code.

21.3 The marine safety investigating State(s) should allow a substantially interested State to participate in aspects of the marine safety investigation relevant to it, to the extent practicable.

21.3.1 Participation should include allowing representatives of the substantially interested State to:

- .1 interview witnesses;
- .2 view and examine evidence and make copies of documents;
- .3 make submissions in respect of the evidence, comment on and have their views properly reflected in the final report; and
- .4 be provided with the draft and final reports relating to the marine safety investigation*.

21.4 To the extent practical, substantially interested States should assist the marine safety investigating State(s) with access to relevant information for the marine safety investigation. To the extent practical, the investigator(s) carrying out a marine safety investigation should also be afforded access to Government surveyors, coastguard officers, ship traffic service operators, pilots and other marine personnel of a substantially interested State.

21.5 The flag State of a ship involved in a marine casualty or marine incident should help to facilitate the availability of the crew to the investigator(s) carrying out the marine safety investigation.

* The reference to 'extent practical' may be taken to mean, as an example, that co-operation or participation is limited because national laws make it impractical to fully co-operate or participate.

Chapter 22

COLLECTION OF EVIDENCE

22.1 A marine safety investigating State(s) should not unnecessarily detain a ship for the collection of evidence from it or have original documents or equipment removed unless this is essential for the purposes of the marine safety investigation. Investigators should make copies of documents where practicable.

22.2 Investigator(s) carrying out a marine safety investigation should secure records of interviews and other evidence collected during a marine safety investigation in a manner which prevents access by persons who do not require it for the purpose of the investigation.

22.3 Investigator(s) carrying out the marine safety investigation should make effective use of all recorded data including voyage data recorders if fitted. Voyage data recorders should be made available for downloading by the investigator(s) carrying out a marine safety investigation or an appointed representative.

22.3.1 In the event that the marine safety investigating State(s) do not have adequate facilities to read a voyage data recorder, States with such a capability should offer their services having due regard to the:

- .1 available resources;
- .2 capabilities of the read-out facility;
- .3 timeliness of the read-out; and
- .4 location of the facility.

Chapter 23

CONFIDENTIALITY OF INFORMATION

23.1 States should ensure that investigator(s) carrying out a marine safety investigation only disclose information from a marine safety record where:

- .1 it is necessary or desirable to do so for transport safety purposes and any impact on the future availability of safety information to a marine safety investigation is taken into account; or
- .2 as otherwise permitted in accordance with this Code*.

* States recognize that there are merits in keeping information from a marine safety record confidential where it needs to be shared with people outside the marine safety investigation for the purpose of conducting the marine safety investigation. An example is where information from a marine safety record needs to be provided to an external expert for their analysis or second opinion. Confidentiality would seek to ensure that sensitive information is not inappropriately disclosed for purposes other than the marine safety investigation, at a time when it has not been determined how the information will assist in determining the contributing factors in a marine casualty or marine incident. Inappropriate disclosure may infer blame or liability on the parties involved in the marine casualty or marine incident.

23.2 States involved in marine safety investigation under this Code should ensure that any marine safety record in its possession is not disclosed in criminal, civil, disciplinary or administrative proceedings unless:

- .1 the appropriate authority for the administration of justice in the State determines that any adverse domestic or international impact that the disclosure of the information might have on any current or future marine safety investigations is outweighed by the public interest in the administration of justice; and*
- .2 where appropriate in the circumstances, the State which provided the marine safety record to the marine safety investigation authorizes its disclosure.

23.3 Marine safety records should be included in the final report, or its appendices, only when pertinent to the analysis of the marine casualty or marine incident. Parts of the record not pertinent, and not included in the final report, should not be disclosed.

23.4 States need only supply information from a marine safety record to a substantially interested State where doing so will not undermine the integrity and credibility of any marine safety investigation being conducted by the State or States providing the information.

23.4.1 The State supplying the information from a marine safety record may require that the State receiving the information undertake to keep it confidential.

Chapter 24

PROTECTION FOR WITNESSES AND INVOLVED PARTIES

24.1 If a person is required by law to provide evidence that may incriminate them, for the purposes of a marine safety investigation, the evidence should, so far as national laws allow, be prevented from admission into evidence in civil or criminal proceedings against the individual.

* Examples of where it may be appropriate to disclose information from a marine safety record in criminal, civil, disciplinary or administrative proceedings may include:

- 1 where a person the subject of the proceedings has engaged in conduct with the intention to cause a destructive result; or
- 2 where a person the subject of the proceedings has been aware of a substantial risk that a destructive result will occur and having regard to the circumstances known to him or her it is unjustifiable to take the risk.

24.2 A person from whom evidence is sought should be informed about the nature and basis of the investigation. A person from whom evidence is sought should be informed, and allowed access to legal advice, regarding:

- .1 any potential risk that they may incriminate themselves in any proceedings subsequent to the marine safety investigation;
- .2 any right not to self-incriminate or to remain silent;
- .3 any protections afforded to the person to prevent the evidence being used against them if they provide the evidence to the marine safety investigation.

Chapter 25

DRAFT AND FINAL REPORT

25.1 Marine safety investigation reports from a marine safety investigation should be completed as quickly as practicable.

25.2 Where it is requested, and where practicable, the marine safety investigating State(s) should send a copy of a draft marine safety investigation report for comment to interested parties. However, this recommendation does not apply where there is no guarantee that the interested party will not circulate, nor cause to circulate, publish or give access to the draft marine safety investigation report, or any part thereof, without the express consent of the marine safety investigating State(s).

25.3 The marine safety investigating State(s) should allow the interested party 30 days or some other mutually agreed time to submit their comments on the marine safety investigation report. The marine safety investigating State(s) should consider the comments before preparing the final marine safety investigation report and where the acceptance or rejection of the comments will have direct impact on the interests of the interested party that submitted them, the marine safety investigating State(s) should notify the interested party of the manner in which the comments were addressed. If the marine safety investigating State(s) receives no comments after the 30 days or the mutually agreed period has expired, then it may proceed to finalize the marine safety investigation report .

25.4 Where it is permitted by the national laws of the State preparing the marine safety investigation report, the draft and final report should be prevented from being admissible in evidence in proceedings related to the marine casualty or marine incident that may lead to disciplinary measures, criminal conviction or the determination of civil liability.

25.5 At any stage during a marine safety investigation interim safety measures may be recommended.

* See chapter 13 where provisions with respect to providing interested parties with reports on request may alternatively be included as a mandatory provision.

25.6 Where a substantially interested State disagrees with the whole or a part of a final marine safety investigation report, it may submit its own report to the Organization.

Chapter 26

RE-OPENING AN INVESTIGATION

26.1 Marine safety investigating State(s) which have completed a marine safety investigation, should reconsider their findings and consider re-opening the investigation when new evidence is presented which may materially alter the analysis and conclusions reached.

26.2 When significant new evidence relating to any marine casualty or marine incident is presented to the marine safety investigating State(s) that have completed a marine safety investigation, the evidence should be fully assessed and referred to other substantially interested States for appropriate input.

DIRETTIVA 2009/18/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

del 23 aprile 2009

che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 80, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo ⁽¹⁾,

visto il parere del Comitato delle regioni ⁽²⁾,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato, visto il progetto comune approvato il 3 febbraio 2009 dal comitato di conciliazione ⁽³⁾,

considerando quanto segue:

(1) Occorre mantenere un elevato livello di sicurezza generale nel settore del trasporto marittimo in Europa ed occorre effettuare tutti gli sforzi possibili per ridurre il numero di sinistri e incidenti marittimi.

(2) L'efficiente organizzazione di inchieste tecniche sui sinistri marittimi migliora la sicurezza marittima, in quanto concorre a prevenire il ripetersi di tali sinistri che hanno come conseguenze la perdita di vite umane, di navi e l'inquinamento dell'ambiente marino.

⁽¹⁾ GU C 318 del 23.12.2006, pag. 195.

⁽²⁾ GU C 229 del 22.9.2006, pag. 38.

⁽³⁾ Parere del Parlamento europeo del 25 aprile 2007 (GU C 74 E del 30.3.2008, pag. 546), posizione comune del Consiglio del 6 giugno 2008 (GU C 184 E del 22.7.2008, pag. 23), posizione del Parlamento europeo del 24 settembre 2008 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale), decisione del Consiglio del 26 febbraio 2009 e risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'11 marzo 2009 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

(3) Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 21 aprile 2004 sul miglioramento della sicurezza marittima ⁽⁴⁾, ha invitato la Commissione a presentare una proposta di direttiva sulle inchieste relative agli incidenti marittimi.

(4) L'articolo 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.

(5) L'articolo 94 dell'UNCLOS stabilisce che gli Stati di bandiera debbano aprire un'inchiesta che sarà svolta da o in presenza di una o più persone debitamente qualificate su specifici sinistri o incidenti in alto mare.

(6) La regola 1/21 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).

(7) 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 che le inchieste sulla sicurezza marittima siano svolte da inquirenti debitamente qualificati, competenti nelle materie relative ai sinistri e agli incidenti marittimi. Inoltre tale codice prescrive che gli Stati di bandiera siano in grado di mettere a disposizione inquirenti qualificati a tale scopo, indipendentemente dal luogo in cui si è verificato il sinistro o l'incidente.

⁽⁴⁾ GU C 104 E del 30.4.2004, pag. 730.

- (8) Occorre tener conto del codice delle inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi allegato alla risoluzione A.849(20) dell'assemblea dell'IMO del 27 novembre 1997 («codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi»), il quale definisce un metodo comune per le inchieste di sicurezza sui sinistri e sugli incidenti marittimi e per la cooperazione tra Stati ai fini dell'individuazione delle cause dei sinistri e degli incidenti marittimi. Occorre tener conto inoltre della risoluzione A.861(20) dell'assemblea dell'IMO del 27 novembre 1997 e della risoluzione MSC.163(78) del comitato per la sicurezza marittima dell'IMO del 17 maggio 2004, che definiscono i registratori dei dati di viaggio.
- (9) I marittimi sono riconosciuti come una categoria speciale di lavoratori e, considerata la natura globale dell'industria marittima e le diverse giurisdizioni con cui potrebbero venire in contatto, necessitano di una protezione speciale, soprattutto in relazione con le autorità pubbliche. Nell'interesse di una maggiore sicurezza marittima, i marittimi dovrebbero poter contare su un giusto trattamento in caso di incidente marittimo. I loro diritti umani e la loro dignità dovrebbero essere salvaguardati in qualsiasi momento e tutte le inchieste di sicurezza dovrebbero essere condotte in modo giusto e rapido. A tal fine gli Stati membri dovrebbero, in conformità con il loro diritto nazionale, prendere ulteriormente in considerazione le pertinenti disposizioni delle linee guida dell'IMO riguardanti il giusto trattamento dei marittimi in caso di incidente marittimo.
- (10) Gli Stati membri, nel quadro dei loro ordinamenti giuridici, dovrebbero proteggere le deposizioni testimoniali relative a un sinistro e prevenire un loro uso per scopi diversi dalle inchieste di sicurezza, con l'obiettivo di evitare ogni discriminazione o ritorsione contro i testimoni a causa della loro partecipazione alle inchieste.
- (11) La direttiva 1999/35/CE del Consiglio, del 29 aprile 1999, relativa ad un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza dei traghetti roll-on/roll-off e di unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea ⁽¹⁾, obbliga gli Stati membri ad adottare, nell'ambito dei propri rispettivi ordinamenti nazionali, disposizioni che consentano loro, e a ogni altro Stato membro che vi abbia fondato interesse, di partecipare o collaborare alle inchieste sui sinistri o incidenti marittimi occorsi ai traghetti ro-ro o alle unità veloci da passeggeri o, se previsto dal codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi, di condurre tali inchieste.
- (12) La direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione ⁽²⁾, prescrive che gli Stati membri si conformino al codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi e garantiscano che i risultati delle inchieste sugli incidenti siano pubblicati il più presto possibile dopo la loro conclusione.
- (13) Condurre inchieste di sicurezza in occasione di sinistri e incidenti che coinvolgono navi in mare, o altre navi in zone portuali o in altre zone marittime regolamentate, è di estrema importanza per stabilire efficacemente le circostanze e le cause di tali sinistri o incidenti. Pertanto tali inchieste dovrebbero essere svolte da inquirenti qualificati sotto il controllo di un organo o ente indipendente dotato dei necessari poteri al fine di evitare qualsiasi conflitto d'interesse.
- (14) Gli Stati membri dovrebbero provvedere, nell'osservanza della loro legislazione per quanto riguarda le competenze delle autorità responsabili dell'inchiesta giudiziaria e in collaborazione con esse, affinché, all'occorrenza, i responsabili dell'inchiesta tecnica possano svolgere i loro compiti nelle migliori condizioni.
- (15) La presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicata l'applicazione della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati ⁽³⁾.
- (16) Gli Stati membri dovrebbero assicurare che i propri ordinamenti giuridici consentano loro e a tutti gli altri Stati membri aventi fondato interesse di partecipare o di cooperare alle inchieste sugli incidenti ovvero di condurre tali inchieste in base alle disposizioni del codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi.
- (17) In linea di principio, ogni sinistro o incidente marittimo dovrebbe essere oggetto di una sola inchiesta condotta da uno Stato membro o uno Stato che dirige l'inchiesta con la partecipazione di ogni altro Stato titolare di interessi rilevanti. In casi eccezionali e debitamente giustificati che coinvolgano due o più Stati membri in relazione alla bandiera dell'imbarcazione interessata, della localizzazione del sinistro o della nazionalità delle vittime, potrebbero essere condotte inchieste parallele.
- (18) Uno Stato membro può delegare ad un altro Stato membro il compito di condurre un'inchiesta di sicurezza relativa a un sinistro o a un incidente marittimo («inchiesta di sicurezza»), ovvero compiti specifici di tale inchiesta, se convenuto di comune accordo.

⁽¹⁾ GU L 138 dell'1.6.1999, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 208 del 5.8.2002, pag. 10.

⁽³⁾ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

- (19) Gli Stati membri dovrebbero fare tutto il possibile per evitare di addebitare i costi dell'assistenza richiesta nel quadro di inchieste di sicurezza che coinvolgono due o più Stati membri. Ove sia richiesta assistenza ad uno Stato membro non coinvolto nell'inchiesta di sicurezza, gli Stati membri dovrebbero accordarsi sul rimborso delle spese sostenute.
- (20) A norma della regola V/20 di SOLAS 74, le navi da passeggeri e le navi diverse da quelle passeggeri di 3 000 tonnellate di stazza lorda e oltre costruite alla data del 1° luglio 2002 o successivamente devono essere dotate di registratori dei dati di viaggio al fine di agevolare le inchieste sugli incidenti. Tale attrezzatura assume notevole importanza nell'ambito della politica di prevenzione degli incidenti navali e dovrebbe pertanto essere resa obbligatoria, in modo sistematico, a bordo di navi che effettuano viaggi nazionali o viaggi internazionali in cui è previsto scalo in un porto comunitario.
- (21) I dati forniti dal sistema di registrazione dei dati di viaggio e da altri dispositivi elettronici possono essere utilizzati sia retrospettivamente, dopo il verificarsi di un sinistro o di un incidente marittimo, per indagare sulle sue cause, sia preventivamente per acquisire elementi utili sulle circostanze che possono determinare siffatti eventi. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché tali dati, ove disponibili, siano usati adeguatamente per entrambi gli scopi.
- (22) Il regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁾ prescrive che l'Agenzia europea per la sicurezza marittima («l'Agenzia») collabori con gli Stati membri al fine di sviluppare soluzioni tecniche e fornire l'assistenza tecnica per l'attuazione della legislazione comunitaria. Nel settore delle inchieste sugli incidenti l'Agenzia ha il compito specifico di agevolare, tenendo debitamente conto dei loro diversi ordinamenti giuridici, la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione nello sviluppo di una comune metodologia per lo svolgimento delle inchieste sugli incidenti marittimi secondo principi concordati a livello internazionale.
- (23) A norma del regolamento (CE) n. 1406/2002, l'Agenzia facilita la cooperazione nel sostegno agli Stati membri nelle attività legate alle indagini e nell'analisi dei rapporti esistenti sugli accertamenti relativi ad incidenti.
- (24) In fase di elaborazione o modifica di una metodologia comune relativa alle inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi, occorre prendere in considerazione gli insegnamenti tratti dalle inchieste sugli incidenti.
- (25) Gli Stati membri e la Comunità dovrebbero tenere debitamente in considerazione le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate in esito ad inchieste di sicurezza.
- (26) Poiché l'obiettivo delle inchieste tecniche di sicurezza è la prevenzione di sinistri e incidenti marittimi, le conclusioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza non dovrebbero in alcun caso determinare la responsabilità o attribuire colpe.
- (27) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, ossia il miglioramento della sicurezza marittima nella Comunità e quindi la riduzione del rischio di futuri sinistri marittimi, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'intervento, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (28) Le misure necessarie per l'esecuzione della presente direttiva dovrebbero essere adottate secondo la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione ⁽²⁾.
- (29) In particolare, la Commissione dovrebbe avere il potere di modificare la presente direttiva al fine di applicare le modifiche alle convenzioni internazionali, ai protocolli, ai codici e alle risoluzioni ad essa correlati, nonché di adottare o modificare la metodologia comune d'indagine sui sinistri e gli incidenti marittimi. Tali misure di portata generale e intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, anche completandola con nuovi elementi non essenziali, devono essere adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 5 bis della decisione 1999/468/CE.
- (30) Conformemente al punto 34 dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» ⁽³⁾, gli Stati membri sono incoraggiati a redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e della Comunità, prospetti indicanti, per quanto possibile, la concordanza tra la presente direttiva e i provvedimenti di recepimento,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

Oggetto

1. La presente direttiva è intesa a migliorare la sicurezza marittima e a prevenire l'inquinamento causato dalle navi, riducendo in tal modo il rischio di futuri sinistri marittimi:

⁽¹⁾ GU L 208 del 5.8.2002, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

⁽³⁾ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

a) agevolando l'esecuzione efficiente delle inchieste di sicurezza e l'analisi corretta dei sinistri e degli incidenti marittimi al fine di determinarne le cause; e

b) prevedendo la presentazione di rapporti precisi e tempestivi sulle inchieste di sicurezza e di proposte d'interventi correttivi.

2. Le inchieste svolte ai sensi della presente direttiva non riguardano la determinazione della responsabilità né l'attribuzione di colpe. Tuttavia, gli Stati membri provvedono affinché l'organo o ente inquirente («l'organo inquirente») non ometta di riferire integralmente le cause del sinistro o dell'incidente marittimo per il fatto che dai risultati si possono desumere colpe o responsabilità.

Articolo 2

Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica ai sinistri ed agli incidenti marittimi che:

a) coinvolgono navi battenti la bandiera di uno degli Stati membri; o

b) si verificano nel mare territoriale e nelle acque interne, quali definiti nell'UNCLOS, degli Stati membri; o

c) incidono su altri interessi rilevanti degli Stati membri.

2. La presente direttiva non si applica ai sinistri e agli incidenti marittimi che interessano soltanto:

a) 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;

b) 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;

c) navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne;

d) navi da pesca di lunghezza inferiore a 15 metri;

e) unità fisse di perforazione.

Articolo 3

Definizioni

Ai fini della presente direttiva:

1) per «codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi» s'intende il codice per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi adottato con risoluzione A.849(20)

dell'assemblea dell'IMO del 27 novembre 1997, nella versione aggiornata;

2) le seguenti espressioni vanno intese secondo le definizioni contenute nel codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi:

a) «sinistro marittimo»;

b) «sinistro molto grave»;

c) «incidente marittimo»;

d) «inchiesta di sicurezza sul sinistro o l'incidente marittimo»;

e) «Stato che dirige l'inchiesta»;

f) «Stato titolare di interessi rilevanti»;

3) l'espressione «sinistro grave» va intesa secondo la definizione aggiornata 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;

4) per «linee guida dell'IMO riguardanti il giusto trattamento dei marittimi in caso di incidente marittimo» s'intendono le linee guida allegate alla risoluzione LEG.3(91) del comitato giuridico dell'IMO del 27 aprile 2006 e quali approvate dal consiglio di amministrazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro nella sua 296ª sessione del 12-16 giugno 2006;

5) le espressioni «traghetto ro-ro» e «unità veloce da passeggeri» vanno intese secondo le definizioni contenute all'articolo 2 della direttiva 1999/35/CE;

6) l'espressione «registratore dei dati di viaggio» («VDR») va intesa nel senso della definizione contenuta nella risoluzione A.861(20) dell'assemblea dell'IMO e nella risoluzione MSC.163(78) del comitato per la sicurezza marittima dell'IMO;

7) per «raccomandazione in materia di sicurezza» s'intende qualsiasi proposta formulata, anche a fini di registrazione e controllo:

a) dall'organo inquirente dello Stato che svolge o dirige l'inchiesta di sicurezza in base alle informazioni derivanti da tale inchiesta; o, se del caso,

b) dalla Commissione in base ad un'analisi astratta dei dati e ai risultati delle inchieste di sicurezza realizzate.

Articolo 4

Regime delle inchieste di sicurezza

1. Gli Stati membri stabiliscono, in conformità con il proprio ordinamento giuridico, lo status giuridico dell'inchiesta di sicurezza in modo tale che tali inchieste possano svolgersi nel modo più efficiente e rapido possibile.

Essi provvedono, conformemente alla rispettiva legislazione e, ove opportuno, mediante cooperazione con le autorità competenti per l'inchiesta giudiziaria, affinché tali inchieste di sicurezza:

- a) siano svolte in modo indipendente da indagini penali o da inchieste di altro tipo condotte parallelamente per determinare la responsabilità o attribuire colpe; e
- b) non siano indebitamente precluse, sospese o ritardate a causa di tali indagini.

2. Le norme stabilite dagli Stati membri comprendono, conformemente al sistema di cooperazione permanente di cui all'articolo 10, disposizioni che permettano:

- a) 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 a norma dell'articolo 7; e
- b) il coordinamento delle attività dei rispettivi organi inquirenti nella misura necessaria per conseguire l'obiettivo della presente direttiva.

Articolo 5

Obbligo di indagine

1. Ciascuno Stato membro provvede affinché l'organo inquirente di cui all'articolo 8 effettui un'inchiesta di sicurezza quando un sinistro marittimo molto grave:

- a) si verifica con il coinvolgimento di una nave battente la bandiera nazionale, indipendentemente dal luogo del sinistro; o
- b) si verifica nel suo mare territoriale e nelle sue acque interne quali definiti nell'UNCLOS, indipendentemente dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte nel sinistro; o
- c) incide su un interesse rilevante dello Stato membro, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte.

2. Inoltre, 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'articolo 17, paragrafo 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.

3. La portata e le modalità pratiche dell'esecuzione delle inchieste di sicurezza 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 l'obiettivo della presente direttiva ed allo scopo di prevenire futuri sinistri ed incidenti.

4. 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'articolo 2, lettera e), del regolamento (CE) n. 1406/2002. Gli inquirenti possono discostarsi da tale metodologia in un caso specifico ove risulti necessario, secondo il loro giudizio professionale, e sia richiesto per raggiungere gli obiettivi dell'inchiesta. La Commissione adotta o modifica tale metodologia ai fini della presente direttiva, prendendo in considerazione gli insegnamenti tratti dalle inchieste di sicurezza.

Tale misura, intesa a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, anche completandola, è adottata secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 19, paragrafo 3.

5. L'inchiesta di sicurezza è avviata entro il termine più breve possibile dopo il verificarsi del sinistro o dell'incidente marittimo e, in ogni caso, entro i due mesi successivi.

Articolo 6

Obbligo di notifica

Ciascuno Stato membro prescrive, nel contesto del proprio ordinamento giuridico, 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.

Articolo 7

Direzione delle inchieste di sicurezza e relativa partecipazione

1. In linea di principio, ogni sinistro o incidente marittimo è oggetto di una sola inchiesta condotta da uno Stato membro o da uno Stato che dirige l'inchiesta con la partecipazione di ogni altro Stato titolare di interessi rilevanti.

Nel caso di inchieste di sicurezza che coinvolgono due o più Stati membri, gli Stati interessati collaborano pertanto per accordarsi rapidamente sulla scelta dello Stato che dirige l'inchiesta. Essi fanno tutto il possibile per concordare le procedure di indagine. Nel quadro di tale accordo, ogni altro Stato titolare di interessi rilevanti ha diritti ed accesso ai testimoni e alle prove nella stessa misura dello Stato membro che conduce l'inchiesta di sicurezza. Ha inoltre diritto a che lo Stato che dirige l'inchiesta tenga conto della sua opinione.

Inchieste di sicurezza parallele in merito al medesimo sinistro o incidente marittimo sono strettamente limitate ai casi eccezionali. In simili casi, gli Stati membri notificano alla Commissione le ragioni per le quali sono condotte tali inchieste parallele. Gli Stati membri che conducono inchieste di sicurezza parallele cooperano tra di loro. In particolare, gli organi inquirenti interessati si scambiano ogni pertinente informazione acquisita nel corso delle loro rispettive inchieste, segnatamente al fine di raggiungere per quanto possibile conclusioni comuni.

Gli Stati membri si astengono da qualsiasi misura che possa indebitamente precludere, sospendere o ritardare le inchieste di sicurezza che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

2. Fatto salvo il paragrafo 1, ciascuno Stato membro rimane responsabile dell'inchiesta di sicurezza e del coordinamento con gli altri Stati membri titolari di interessi rilevanti fino al momento in cui si è raggiunto un accordo sulla scelta dello Stato che dirige l'inchiesta.

3. Fatti salvi i suoi obblighi a titolo della presente direttiva e del diritto internazionale, uno Stato membro può delegare a un altro Stato membro, caso per caso e di comune accordo, il compito di dirigere l'inchiesta di sicurezza ovvero compiti specifici per la realizzazione di tale inchiesta.

4. Nel caso in cui un traghetto ro-ro o un'unità veloce da passeggeri siano coinvolti in un sinistro o incidente marittimo, il procedimento d'inchiesta di sicurezza è avviato dallo Stato membro nelle cui acque il sinistro o l'incidente è avvenuto o, qualora sia avvenuto in altre acque, dall'ultimo Stato membro nel cui mare territoriale e nelle cui acque interne quali definiti nell'UNCLOS sia venuta a trovarsi l'imbarcazione. Tale Stato rimane responsabile dell'inchiesta di sicurezza e del coordina-

mento con gli altri Stati membri aventi fondato interesse fino al momento in cui sia raggiunto un accordo sulla scelta dello Stato che dirige l'inchiesta.

Articolo 8

Organi inquirenti

1. Gli Stati membri assicurano che le inchieste di sicurezza siano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente e imparziale, dotato dei necessari poteri, da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti marittimi.

Al fine di realizzare l'inchiesta di sicurezza in modo imparziale, l'organo inquirente è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli.

Gli Stati membri senza sbocco sul mare che non hanno né navi né imbarcazioni battenti la loro bandiera designeranno un punto di contatto indipendente per collaborare all'inchiesta ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c).

2. L'organo inquirente assicura che ciascun inquirente abbia conoscenze operative ed esperienza pratica nelle materie attinenti ai suoi normali obblighi investigativi. Inoltre, l'organo inquirente deve garantire, all'occorrenza, l'immediato accesso alle conoscenze necessarie.

3. Gli incarichi affidati all'organo inquirente possono essere estesi alla raccolta e all'analisi di dati relativi alla sicurezza marittima, in particolare per scopi preventivi, purché tali attività non ne compromettano l'indipendenza o implicino la partecipazione ad attività di regolamentazione, amministrazione o normazione.

4. Gli Stati membri, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici, provvedono affinché il personale del loro organo inquirente, o di qualsiasi altro organo inquirente cui abbiano delegato l'inchiesta di sicurezza, ove opportuno in collaborazione con le autorità responsabili dell'inchiesta giudiziaria, riceva le informazioni pertinenti per condurre l'inchiesta di sicurezza e quindi possa:

- a) accedere liberamente a qualsiasi area pertinente o al luogo del sinistro, nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura, ivi compresi il carico, l'attrezzatura o i rottami;
- b) stilare immediatamente l'elenco delle prove e provvedere alla ricerca e alla rimozione controllate del relitto, dei rottami o di altri elementi o sostanze a fini d'esame o analisi;
- c) richiedere l'esame o l'analisi degli elementi di cui alla lettera b) e avere libero accesso ai risultati di tali esami o analisi;

- d) 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;
- e) accedere liberamente ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime;
- f) 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;
- g) interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi possano presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza;
- h) ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni pertinenti in possesso dello Stato di bandiera, degli armatori, delle società di classificazione o di altri soggetti pertinenti, sempre che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano nello Stato membro;
- i) richiedere l'assistenza delle autorità competenti degli Stati coinvolti, compresi gli ispettori dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo, 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.

5. L'organo inquirente è messo in condizione di agire non appena sia stato informato del sinistro e riceve risorse sufficienti per poter esercitare le sue funzioni in modo indipendente. Lo status giuridico del personale inquirente offre le necessarie garanzie d'indipendenza.

6. L'organo inquirente può svolgere, congiuntamente ai compiti affidatigli ai sensi della presente direttiva, attività d'indagine non riguardanti i sinistri marittimi, purché tali attività non ne pregiudichino l'indipendenza.

Articolo 9

Riservatezza

Fatta salva la direttiva 95/46/CE, gli Stati membri provvedono, nell'ambito dei propri ordinamenti giuridici, affinché i seguenti documenti non siano resi disponibili per fini diversi dall'inchiesta di sicurezza, salvo che l'autorità competente in tale Stato membro stabilisca che vi è un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di:

- a) tutte le prove testimoniali e le altre dichiarazioni, relazioni e annotazioni raccolte o ricevute dall'organo inquirente nel corso dell'inchiesta di sicurezza;

- b) documenti da cui risulti l'identità delle testimoniate nell'ambito dell'inchiesta di sicurezza;
- c) informazioni di carattere particolarmente sensibile, comprese le informazioni di carattere sensibile che riguardano persone coinvolte nel sinistro o

Articolo 10

Sistema di cooperazione permanente

1. Gli Stati membri, in stretta cooperazione, istituiscono un sistema di cooperazione permanente, in modo che i rispettivi organi inquirenti possano, in misura necessaria a conseguire l'obiettivo di sicurezza.

2. Le norme procedurali e le modalità del sistema di cooperazione permanente sono definite dalla procedura di regolamentazione di cui all'articolo 11.

3. Nel sistema di cooperazione permanente degli Stati membri si accordano, in favore di migliori modalità di cooperazione al fine di:

- a) la condivisione tra gli organi inquirenti di dati, attrezzature e informazioni tecniche, comprese le attrezzature delle navi o su altri oggetti richiesti di sicurezza, nonché l'estrazione di informazioni contenute nei VDR e in altri documenti;

- b) la cooperazione tecnica o lo scambio di informazioni per l'esecuzione di compiti specifici;

- c) l'acquisizione e la condivisione di informazioni, comprese i dati relativi ai sinistri ed elaborazioni, comprese le mandazioni in materia di sicurezza a livello nazionale;

- d) la redazione di principi comuni per modificare le raccomandazioni di sicurezza e procedure di indagine al progresso tecnico e scientifico;

- e) l'uso adeguato degli allarmi preventivi di sicurezza;

- f) la fissazione di norme sulla riservatezza della condivisione, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati, delle prove testimoniali e del trattamento dei documenti di cui all'articolo 9, anche con i paesi terzi;

- g) l'organizzazione, ove opportuno, di attività comuni per gli inquirenti;

- d) 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;
 - e) accedere liberamente ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime;
 - f) 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;
 - g) interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi possano presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza;
 - h) ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni pertinenti in possesso dello Stato di bandiera, degli armatori, delle società di classificazione o di altri soggetti pertinenti, sempre che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano nello Stato membro;
 - i) richiedere l'assistenza delle autorità competenti degli Stati coinvolti, compresi gli ispettori dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo, 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.
5. L'organo inquirente è messo in condizione di agire non appena sia stato informato del sinistro e riceve risorse sufficienti per poter esercitare le sue funzioni in modo indipendente. Lo status giuridico del personale inquirente offre le necessarie garanzie d'indipendenza.
6. L'organo inquirente può svolgere, congiuntamente ai compiti affidatigli ai sensi della presente direttiva, attività d'indagine non riguardanti i sinistri marittimi, purché tali attività non ne pregiudichino l'indipendenza.

Articolo 9

Riservatezza

Fatta salva la direttiva 95/46/CE, gli Stati membri provvedono, nell'ambito dei propri ordinamenti giuridici, affinché i seguenti documenti non siano resi disponibili per fini diversi dall'inchiesta di sicurezza, salvo che l'autorità competente in tale Stato membro stabilisca che vi è un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di:

- a) tutte le prove testimoniali e le altre dichiarazioni, relazioni e annotazioni raccolte o ricevute dall'organo inquirente nel corso dell'inchiesta di sicurezza;

- b) documenti da cui risulti l'identità delle persone che hanno testimoniato nell'ambito dell'inchiesta di sicurezza;
- c) informazioni di carattere particolarmente sensibile e privato, comprese le informazioni di carattere sanitario, che riguardano persone coinvolte nel sinistro o incidente marittimo.

Articolo 10

Sistema di cooperazione permanente

1. 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 conseguire l'obiettivo della presente direttiva.
2. Le norme procedurali e le modalità organizzative del sistema di cooperazione permanente sono decise secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 19, paragrafo 2.
3. Nel sistema di cooperazione permanente, gli organi inquirenti degli Stati membri si accordano, in particolare, sulle migliori modalità di cooperazione al fine di consentire:
 - a) 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;
 - b) la cooperazione tecnica o lo scambio di conoscenze tecniche per l'esecuzione di compiti specifici;
 - c) 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;
 - d) 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;
 - e) l'uso adeguato degli allarmi preventivi di cui all'articolo 16;
 - f) 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'articolo 9, anche nelle relazioni con i paesi terzi;
 - g) l'organizzazione, ove opportuno, di attività di formazione utili per gli inquirenti;

- h) 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;
- i) la fornitura di tutte le informazioni pertinenti agli organi inquirenti che conducono le inchieste di sicurezza.

Articolo 11

Spese

- Ove le inchieste di sicurezza coinvolgano due o più Stati membri, le rispettive attività sono gratuite.
- Ove sia richiesta l'assistenza di uno Stato membro non coinvolto nell'inchiesta di sicurezza, gli Stati membri si accordano sul rimborso delle spese sostenute.

Articolo 12

Cooperazione con i paesi terzi titolari di interessi rilevanti

- Ai fini dello svolgimento delle inchieste di sicurezza, gli Stati membri cooperano nella massima misura possibile con i paesi terzi titolari di interessi rilevanti.
- Previo reciproco accordo, i paesi terzi titolari di interessi rilevanti sono ammessi in qualsiasi fase del procedimento a partecipare all'inchiesta di sicurezza condotta da uno Stato membro ai sensi della presente direttiva.
- 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. Ove un paese terzo titolare di interessi rilevanti stia conducendo un'inchiesta di sicurezza che coinvolge uno o più Stati membri, gli Stati membri possono 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.

Articolo 13

Protezione delle prove

Gli Stati membri adottano misure affinché i soggetti interessati da sinistri e incidenti ai sensi della presente direttiva si adoperino per:

- salvaguardare tutte le informazioni provenienti da carte marittime, libri di bordo, registrazioni elettroniche e magnetiche e cassette video, nonché le informazioni provenienti dai VDR e da altri apparecchi elettronici, riguardanti il periodo prima, durante e dopo l'incidente;
- impedire che tali informazioni siano cancellate o comunque alterate;

- prevenire interferenze con qualsiasi altra attrezzatura rilevante ai fini dell'inchiesta di sicurezza sull'incidente;
- agire prontamente per raccogliere e conservare tutti gli elementi di prova ai fini delle inchieste di sicurezza.

Articolo 14

Rapporti sugli incidenti

- Le inchieste di sicurezza effettuate ai sensi della presente direttiva danno luogo alla pubblicazione di un rapporto presentato secondo un modello definito dal competente organo inquirente e conformemente alle sezioni pertinenti dell'allegato I.

Gli organi inquirenti possono decidere che sia pubblicato un rapporto semplificato per le inchieste di sicurezza che non riguardino sinistri marittimi molto gravi o, secondo il caso, gravi e i cui risultati non abbiano la potenzialità di portare alla prevenzione di futuri sinistri e incidenti.

- Gli organi inquirenti si adoperano per pubblicare i rapporti di cui al paragrafo 1, comprese le relative conclusioni e ogni possibile raccomandazione, rivolgendosi segnatamente al settore marittimo, entro dodici mesi dalla data del sinistro. Nel caso in cui non sia possibile produrre il rapporto finale entro tale termine, è pubblicato un rapporto provvisorio entro dodici mesi dalla data del sinistro.

- L'organo inquirente dello Stato membro che dirige l'inchiesta invia alla Commissione una copia del rapporto finale, semplificato o provvisorio. Esso tiene conto delle eventuali osservazioni tecniche della Commissione sui rapporti finali che non inficiano la sostanza dei risultati, al fine di migliorare la qualità del rapporto nel modo più idoneo per realizzare l'obiettivo della presente direttiva.

Articolo 15

Raccomandazioni in materia di sicurezza

- Gli Stati membri provvedono affinché le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dagli organi inquirenti siano debitamente prese in considerazione dai destinatari e, all'occorrenza, ricevano un adeguato seguito nel rispetto del diritto comunitario e internazionale.
- Ove opportuno, l'organo inquirente o la Commissione formulano raccomandazioni in materia di sicurezza basandosi su un'analisi astratta dei dati e sui risultati complessivi delle inchieste di sicurezza realizzate.
- Le raccomandazioni in materia di sicurezza in alcun caso determinano la responsabilità né attribuiscono colpe per il sinistro.

Articolo 16

Sistema di allarme preventivo

Fatto salvo il diritto di emettere un allarme preventivo, l'organo inquirente di uno Stato membro informa senza indugio la Commissione della necessità di emettere un allarme preventivo qualora ritenga, in qualsiasi fase dell'inchiesta di sicurezza, che debbano essere adottate misure urgenti a livello comunitario al fine di prevenire il rischio di ulteriori sinistri.

Se necessario, la Commissione emette una comunicazione d'allarme destinata alle autorità competenti di tutti gli altri Stati membri, all'industria dei trasporti marittimi, nonché a qualsiasi altro soggetto interessato.

Articolo 17

Banca dati europea per i sinistri marittimi

1. 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 europea d'informazione sui sinistri marittimi (European Marine Casualty Information Platform — EMCIP).

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni sulle autorità che hanno accesso a tale banca dati.

3. Gli organi inquirenti degli Stati membri informano la Commissione su sinistri e incidenti marittimi utilizzando il modello di cui all'allegato II. Essi comunicano inoltre alla Commissione, seguendo lo schema della banca dati EMCIP, i dati risultanti dalle inchieste di sicurezza.

4. La Commissione e gli Stati membri sviluppano lo schema della banca dati e un metodo per la notifica dei dati in tempi adeguati.

Articolo 18

Giusto trattamento dei marittimi

Conformemente al loro diritto nazionale, gli Stati membri tengono in considerazione le pertinenti disposizioni delle linee guida dell'IMO riguardanti il giusto trattamento dei marittimi in caso di incidente marittimo nelle acque sotto la loro giurisdizione.

Articolo 19

Comitato

1. La Commissione è assistita dal comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi (COSS), istituito dal regolamento (CE) n. 2099/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽¹⁾.

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

⁽¹⁾ GU L 324 del 29.11.2002, pag. 1.

Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468/CE è fissato a due mesi.

3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano l'articolo 5 bis, paragrafi da 1 a 4, e l'articolo 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

Articolo 20

Competenze in materia di modifiche

La Commissione può aggiornare, nel rispetto dell'ambito di applicazione della presente direttiva, le definizioni nonché i riferimenti agli atti comunitari e agli strumenti dell'IMO contenuti nella direttiva stessa, al fine di adeguarli ai nuovi provvedimenti della Comunità o dell'IMO che siano nel frattempo entrati in vigore.

Tali misure, intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, anche completandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 19, paragrafo 3.

Con la stessa procedura la Commissione può altresì modificare gli allegati.

Le modifiche al codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi possono essere escluse dall'ambito di applicazione della presente direttiva ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 2099/2002.

Articolo 21

Misure complementari

La presente direttiva non osta a che uno Stato membro adotti misure complementari sulla sicurezza marittima da essa non previste, sempre che tali misure non violino le disposizioni della presente direttiva e non pregiudichino in alcun modo il conseguimento del suo obiettivo, né compromettano il raggiungimento dello stesso.

Articolo 22

Sanzioni

Gli Stati membri determinano le disposizioni relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali adottate conformemente alla presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

Articolo 23

Relazione di attuazione

Ogni cinque anni la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione e l'osservanza della presente direttiva e, se necessario, propone ulteriori misure alla luce delle raccomandazioni ivi contenute.

*Articolo 24***Modifica di atti vigenti**

1. L'articolo 12 della direttiva 1999/35/CE è soppresso.
2. L'articolo 11 della direttiva 2002/59/CE è soppresso.

*Articolo 25***Recepimento**

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 17 giugno 2011.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

*Articolo 26***Entrata in vigore**

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 27***Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Strasburgo, addì 23 aprile 2009.

Per il Parlamento europeo

Il presidente

H.-G. PÖTTERING

Per il Consiglio

Il presidente

P. NEČAS

ALLEGATO I

Contenuto dei rapporti sulle inchieste di sicurezza

Prefazione

Questa parte individua l'obiettivo unico dell'inchiesta di sicurezza e indica che una raccomandazione in materia di sicurezza non deve originare in nessun caso una presunzione di responsabilità o di colpa e precisa che il rapporto non è stato redatto, per quanto riguarda il suo contenuto e il suo stile, per essere utilizzato nell'ambito di procedimenti giudiziari.

(Il rapporto non dovrebbe far riferimento a testimonianze né stabilire nessi tra una persona in esso menzionata e una persona che ha prodotto prove nel corso dell'inchiesta di sicurezza.)

1. SINTESI

Questa parte espone i fatti essenziali riguardanti il sinistro o l'incidente marittimo: che cosa è avvenuto, quando, dove e come è avvenuto il sinistro; indica inoltre se il sinistro ha causato perdite di vite umane, feriti, danni alla nave, al carico, a terzi o all'ambiente.

2. DATI OGGETTIVI

Questa parte comprende varie sezioni distinte, che forniscono informazioni sufficienti, considerate oggettive dall'organo inquirente, per fondare l'analisi e facilitare la comprensione.

Tali sezioni comprendono in particolare le seguenti informazioni.

2.1. Dati della nave

Bandiera/registro d'immatricolazione

Identificazione

Caratteristiche principali

Proprietà e gestione

Dettagli di costruzione

Tabella minima di sicurezza

Merci trasportate autorizzate

2.2. Dati relativi al viaggio

Scali

Tipo di viaggio

Informazioni sulle merci trasportate

Composizione dell'equipaggio

2.3. Informazioni sul sinistro o incidente marittimo

Tipo di sinistro o incidente marittimo

Data e ora

Posizione e luogo del sinistro o incidente marittimo

Ambiente esterno e interno

Attività della nave e parte del viaggio

Capacità a bordo

Dati relativi ai fattori umani

Conseguenze (per le persone, la nave, le merci trasportate, l'ambiente, altro)

2.4. Intervento dell'autorità competente e misure d'urgenza

Autori dell'intervento

Misure adottate

Velocità di reazione

Azioni intraprese

Risultati ottenuti

3. DESCRIZIONE

Questa parte ricostruisce il sinistro o incidente marittimo attraverso una sequenza di eventi, in ordine cronologico, che si sono verificati prima, durante e dopo il sinistro o incidente e il ruolo di ogni fattore (persone, materiale, ambiente, attrezzatura o agenti esterni). Il periodo coperto dalla descrizione dipende dal momento in cui si sono verificati i particolari eventi che hanno concorso direttamente al verificarsi del sinistro o incidente marittimo. Questa parte comprende altresì ogni pertinente dettaglio dell'inchiesta di sicurezza condotta, compresi i risultati degli esami o delle analisi.

4. ANALISI

Questa parte comprende varie sezioni distinte e fornisce un'analisi di ciascun avvenimento collegato al sinistro accompagnato da osservazioni sui risultati di qualsivoglia esame o analisi pertinente effettuata nel corso dell'inchiesta di sicurezza e su qualsiasi misura di sicurezza che sia stata già adottata per prevenire sinistri marittimi.

Tali sezioni devono in particolare riguardare i seguenti aspetti:

- contesto e ambiente del sinistro,
- omissioni ed errori umani, eventi che abbiano coinvolto materiali pericolosi, effetti ambientali, avarie delle attrezzature e fattori esterni,
- fattori che hanno concorso all'evento connessi a funzioni legate a una persona, alle operazioni a bordo, alla gestione a terra o al rispetto delle norme.

L'analisi e le osservazioni consentono al rapporto di giungere a conclusioni logiche, che espongono tutti i fattori rilevanti, compresi quelli che comportano rischi per i quali gli strumenti di protezione esistenti volti a prevenire un sinistro o a eliminarne o attenuarne le conseguenze sono ritenuti inefficaci o inesistenti.

5. CONCLUSIONI

Questa parte riassume i fattori che hanno concorso all'evento e gli strumenti di protezione (materiali, funzionali, simbolici o procedurali) inefficaci o inesistenti per i quali è necessaria l'adozione di misure di sicurezza per prevenire sinistri marittimi.

6. RACCOMANDAZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA

Questa parte contiene, ove opportuno, alcune raccomandazioni in materia di sicurezza che si basano sull'analisi e sulle conclusioni e riguardano settori particolari, come la legislazione, la progettazione, le procedure, l'ispezione, la gestione, la salute e la sicurezza sul lavoro, la formazione, i lavori di riparazione, la manutenzione, l'assistenza a terra e la reazione dei servizi di emergenza.

Le raccomandazioni in materia di sicurezza sono rivolte a coloro che si trovano nella situazione migliore per attuarle, come gli armatori, i gestori, gli organismi riconosciuti, le autorità marittime, i servizi di gestione del traffico marittimo, gli organi di soccorso, le organizzazioni marittime internazionali e le istituzioni europee, allo scopo di prevenire sinistri marittimi.

Questa parte presenta inoltre eventuali raccomandazioni provvisorie che possono essere state formulate in materia di sicurezza o qualsiasi misura di sicurezza presa durante l'inchiesta di sicurezza.

7. APPENDICI

Il seguente elenco indicativo di informazioni viene, all'occorrenza, accluso al rapporto in forma cartacea o elettronica:

- fotografie, immagini video, registrazioni audio, mappe, disegni,
- norme applicabili,
- termini tecnici e abbreviazioni usate,
- studi di sicurezza specifici,
- altre informazioni.

ALLEGATO II

DATI DA FORNIRE SUI SINISTRI E SUGLI INCIDENTI MARITTIMI

(Parte della piattaforma europea d'informazione europea sui sinistri marittimi)

Nota: I numeri sottolineati indicano che occorre fornire dati per ogni nave se più di una nave è coinvolta nel sinistro o nell'incidente marittimo.

01. Stato membro responsabile/persona di contatto
02. Stato membro incaricato dell'inchiesta
03. Ruolo svolto dallo Stato membro
04. Stato costiero interessato
05. Numero di Stati che hanno fondati interessi
06. Stati che hanno fondati interessi
07. Organo che notifica
08. Ora della notifica
09. Data della notifica
10. Nome della nave
11. Numero IMO/lettere distintive
12. Bandiera della nave
13. Tipo di sinistro o incidente marittimo
14. Tipo di nave
15. Data del sinistro o incidente marittimo
16. Ora del sinistro o incidente marittimo
17. Posizione — Latitudine
18. Posizione — Longitudine
19. Luogo del sinistro o incidente marittimo
20. Porto di partenza
21. Porto di destinazione
22. Dispositivo di separazione del traffico
23. Parte del viaggio
24. Operazioni della nave
25. Capacità a bordo
26. Perdite di vite umane
 - Equipaggio
 - Passeggeri
 - Altri
27. Feriti gravi
 - Equipaggio
 - Passeggeri
 - Altri

-
28. Inquinamento
 29. Danni alla nave
 30. Danni alle merci trasportate
 31. Altri danni
 32. Breve descrizione del sinistro o incidente marittimo
 33. Breve descrizione delle ragioni per non avviare un'inchiesta di sicurezza
-



MINISTERO DEI TRASPORTI
DIREZIONE GENERALE DEL NAVIGLIO

ALLEGATO ALLA CIRCOLARE N. 214753 dell'8 gennaio 1963
TITOLO – SINISTRI MARITTIMI - SERIE II – N.1

CAPITANERIA DI PORTO
(Autorità che compila il questionario)
di
(località)

QUESTIONARIO RELATIVO AL SINISTRO OCCORSO IN DATA

al *nr.*
del COMPARTIMENTO MARITTIMO
di
(vedasi istruzioni al paragrafo 14 della circolare)

PARTE I

Dati e notizie di carattere generale da raccogliere in occasione di naufragi o sinistri marittimi tenuto conto caso per caso della loro natura ed entità.

Notizie generiche

1 – Tipo della nave o del galleggiante:	
2 – Denominazione – Nazionalità:	
3 – Tonnellaggio di stazza:	
	lorda:
	portata:(D.W.C.):
	netta:
4 – Luogo e numero d'iscrizione (matricola o registri delle navi minori e galleggianti):	
5 – Luogo e data di costruzione dello scafo:	
	e dell' apparato motore:
6 – Materiale di costruzione della nave o del galleggiante:	
7 – Velocità normale di navigazione:	

8 – Apparato motore tipo e potenza in H.P.: nominali: indicati: asse:	
9 – Cognome, nome, domicilio e residenza dei proprietari:	
10 – Cognome, nome, domicilio e residenza dell'armatore:	
11 – Traffico cui la nave o il galleggiante sono normalmente adibiti:	
12 – Porto d'inizio del viaggio e data di partenza (indicare se la nave era a rimorchio ovvero aveva preso a rimorchio un'altra unità):	
13 – Successivi scali fatti:	
14 – Ultimo approdo prima del sinistro e data di partenza da tale approdo:	
15 – Porto cui la nave era diretta	
16 – Condizioni della nave e del suo armamento al porto di partenza. Se ha subito lavori di trasformazione. Descrizione dei lavori eventualmente eseguiti e data di ultimazione:	//
17 – Estremi del certificato di sicurezza (passeggeri o carico ovvero di esenzione) e di quello di Bordo Libero:	
18 – Classificazione ed istituto che l'ha eseguita	
19 – Data e località delle ultime visite specificando se ordinarie, speciali, occasionali (allo scafo, alla macchina):	
20 – Data e località dell'ultima visita agli apparecchi di governo:	
21 – Data e località dell'ultima visita agli apparato RTF:	
22 – Se la nave è munita di auto allarme, radiogoniometro, radar, scandaglio ultrasonoro, pilota automatico, registratore di rotta, ecc.:	
23 – Tipo e numero delle bussole esistenti a bordo Ubicazione delle ripetitrici della bussola giroscopica.	
24 – Data dell'ultima verifica delle bussole, metodo adoperato e da chi eseguita. Risultato (In caso di incaglio ritirare la Tabella di deviazione della bussola normale):	//

Carico

25 – Qualità, quantità, distribuzione di esso nelle stive e distribuzione di quello eventualmente caricato sopra-coperta, accludendo il piano di carico. Possibili notizie circa i caricatori ed i destinatari. (Nel caso di sinistro causato da deficienza di stabilità. Indicare anche la situazione dei liquidi nelle tanche di servizio e nei doppifondi e le variazioni effettuate dopo la partenza e provvedere a raccogliere, ove possibile, e, quando, occorra, i seguenti elementi:	
a) curve delle carene diritte:	//
b) esatta posizione dei pesi morti:	
c) eventuale dichiarazione di stabilità rilasciata dal R.I.Na alle navi passeggeri:	//
d) dati precisi sull'eventuale carico o dei sistemi equidistanti:	//
e) altezza delle teste dei bigli sul ponte di coperta:	//

Diritti di garanzia gravanti sulla nave ed eventuali azioni giuridiche in corso.

26 – Natura ed ammontare del debito:	
27 – Nominativi e domicilio dei titolari dei crediti e degli attori delle azioni giuridiche:	

Assicurazione

28 – Nominativi e domicilio dei titolari dei crediti e degli attori delle azioni giuridiche:	//
29 – Del carico, Società assicuratrice, somma assicurata. Precisare se il carico è assicurato con la clausola «franco avarie»:	//
30 – Del nolo, Società assicuratrice, somma assicurata:	//
31 – Se il capitano abbia copia delle polizze di assicurazione e, se ne conosca i dati, citarli (numero, data e località in cui furono rilasciate):	//

32 – Se il capitano abbia durante il viaggio personalmente a eseguite e disposte assicurazioni sulla nave, sul nolo, sulle provviste, sugli effetti personali, ecc.:	
--	--

Persone interessate nella nave o nel carico

33 – Se il capitano all'atto del sinistro era interessato sulla nave o sul carico ed in quale forma e misura:	
34 – Se a bordo esistevano all'atto del sinistro altre persone interessate ed in qual modo, alla nave ed al carico, indicandole nel caso affermativo:	

Notizie relative alla persona preposta al comando

35 – Cognome e Nome:	
36 – Luogo di nascita:	
37 – Data di Nascita	
38 – Compartimento o Ufficio di Iscrizione	
39 – Numero di matricola e categoria	
40 – Titolo professionale ed estremi del suo conseguimento:	
41 – Data di anzianità nel comando di navi in genere o nella direzione di galleggianti:	
42 – Data d'imbarco sulla nave sinistrata	
43 – Eventuale grado di ufficiale nei corpi della Marina Militare (per i nazionali):	//
44 – Se navi al suo comando siansi perdute od abbiano subito sinistri marittimi. Indicare il nome di tali navi, nonché la data, la località e la natura del sinistro.	//
45 – Condanne o provvedimenti disciplinari subiti in dipendenza di sinistri marittimi:	//

Notizie numeriche sulle persone imbarcate

Equipaggio

46 – Totale	
47 – Ufficiali (Comandante Compreso)	
48 – Altri componenti, distinguendo coperta, macchina, camera, servizi ausiliari:	

Passeggeri

49 – Totale	//
50 – Classe di lusso	//
51 – Prima classe	//
52 – Seconda classe	//
53 – Seconda classe economica o classe turistica	//
54 – Terza classe	//
55 – Classe unica	//
56 – Di ponte	//

Notizie relative al sinistro

57 – Località, data e ora	
58 – Cenno sommario sulla natura del sinistro (Nel caso il sinistro sia dovuto a deficienza di stabilità, precisare le condizioni di assetto e di stabilità trasversale alla partenza e indicare quando si è cominciato a notare lo sbandamento):	
59 – Posizione della nave e come stabilita all'atto del sinistro (coordinate o rilevamenti e distanze da punti costieri):	
60 – Posizione della nave con osservazioni astronomiche. Data ed ora dell'ultima osservazione prima del sinistro:	//
61 – Posizione della nave con osservazioni di punti terrestri. Data ed ora dell'ultima osservazione prima del sinistro:	
62 – Rotte vere, ore di accostate, velocità effettiva nel periodo immediatamente precedente al sinistro. (Per le navi nazionali munite di registratore automatico di rotta provvedere a ritirare il rotolo relativo. Per le navi straniere, se necessario, richiedere il rotolo stesso, ovvero copia fotostatica di esso):	
63 – Velocità effettiva della nave al momento del sinistro:	
64 – Rotta vera della nave al momento del sinistro (ved. Anche n°115):	
65 – Se sia stato usato regolarmente il solcometro	
66 – Se siansi eseguiti scandagli prima del sinistro; ora e risultati(vedasi anche n.115):	
67 – Immersione della nave all'istante prima del sinistro, a prua:	
68 – Immersione della nave all'istante prima del sinistro, a poppa:	

Elementi meteorologici al momento del sinistro

69 – Direzione del vento	
70 – Forza del vento	
71 – Direzione del mare	/
72 – Forza del mare	//
73 – Direzione della corrente	/
74 – Forza della corrente	/
75 – Stato del cielo	
76 – Visibilità in miglia	
77 – Barometro (corretto) m/m	
78 – Tendenza del barometro	
79 – Note eventuali sugli elementi meteorologici all'atto del sinistro:	

Informazioni sul servizio radiotelegrafico e radiotelefonico

80 – Quando è stato dato l'ordine delle trasmissioni radiotelegrafiche o radiotelefoniche di soccorso dal Comandante:	/
81 – Quando è stato comunicato all'operatore radio-telegrafista od al radio-telefonista la posizione della nave dal Comandante:	/
82 – Se, come e quando sono state comunicate all'operatore radio-telegrafista ed al radio-telefonista le successive variazioni della posizione della nave:	/
83 – Sistema di trasmissione degli ordini tra il comando di bordo e la stazione radiotelegrafica o radiotelefonica:	/
84 – Rilevamenti con radiogoniometro e con radar. Ora in cui sono stati fatti:	/
85 – Quando sono state iniziate le trasmissioni radiotelegrafiche e se sono state accompagnate dall'indicazione di posizione della nave. Precisamente se è stato trasmesso il segnale di allarme:	/
86 – Quando hanno avuto termine e per quale causa. Se la sorgente autonoma di energia ha funzionato e per quanto tempo:	/
87 – Segnali radiotelegrafici o radio telefonici di soccorso fatti. (Per le navi partecipanti al salvataggio a che ora i segnali di soccorso sono stati intercettati, se per ascolto diretto o per auto allarme):	

88 – Quali sono state le risposte alle segnalazioni perdute e da chi date:	//
89 – Se l'apparato radiotelegrafico o radiotelefonico ha funzionato regolarmente. (Nel caso di nave che ha partecipato alle operazioni di salvataggio: se e quando la nave pericolante ha trasmesso il segnale di allarme):	//
90 – Quale è stata la condotta dell'operatore radio telegrafista o del radiotelefonista:	/
91 – Eventuali disturbi notati in zona alla ricetrasmissione:	/
92 – Portata dell'apparato radio-telegrafico o radiotelefonico impegnato:	/
93 – Risposte date ai soccorsi offerti per radio da altre navi o da terra. Eventuale impiego di tali soccorsi e con quale risultato.	/

Informazioni varie

94 – Navi avvistate durante le fasi del sinistro ed a quale distanza:	
95 – Se e quali segnalazioni sono state scambiate con esse e con quale sistema:	
96 – Per qualunque caso di sinistro, se il personale di guardia in coperta ed in macchina era al completo ed al suo posto:	
97 – Nel caso di necessità , se le guardie erano state rinforzate:	
98 – Cognome, nome, qualifica a bordo e specifica mansione di servizio del personale di guardia in coperta, in macchina e nella stazione radio al momento del sinistro:	
99 – Nome e qualifica degli altri componenti l'equipaggio che pur non essendo di guardia (analogamente per altre persone imbarcate) sono stati testimoni alle fasi iniziali del sinistro ed al suo svolgersi:	
100 – Se è stato tentato di raggiungere un porto di rifugio:	
101 – Quali motivi hanno impedito di raggiungere un porto di rifugio:	
102 – Descrizione ed entità dei danni subiti dalla nave (esclusi apparato motore e carico):	
103 – Descrizione ed entità dei danni subiti dall'apparato motore:	
104 – Descrizione ed entità dei danni subiti dal carico:	

105 – Quali carte nautiche e portolani riguardanti il punto dell'avvenuto sinistro erano a bordo della nave (Per le navi nazionali provvedere a ritirare la carta dei paraggi nei quali si svolgeva la navigazione al momento del sinistro sulla quale era tracciata la rotta seguita dalla nave ed i rilevamenti effettuati. Per le navi straniere, se necessario, richiedere la carta stessa, ovvero copia fotostatica di essa):	
106 – Persone ferite o decedute o scomparse nel sinistro. (Cognome, nome, altre generalità, nazionalità, se appartenenti all'equipaggio o passeggeri, ecc.):	
107 – Cause alle quali si fa risalire o si attribuisce il sinistro secondo il parere del Comandante in relazione anche a quanto è stato a lui riferito dal personale preposto ai servizi di bordo:	

PARTE II

Notizie particolari nei vari casi di via d'acqua

108 – Ubicazione della via o delle vie d'acqua, locali allagati, sondaggi in essi eseguiti:	/
109 – Impiego delle pompe. Risultati ottenuti	
110 – Altri mezzi impiegati per arrestare l'afflusso dell'acqua.	
111 – Indicare se la via d'acqua è stata causata da forza di tempo, stivaggio, od eccesso di carico, difetti o vetustà della nave, ecc.:	

In caso di incaglio

112 – Se il Comandante si trovava sul ponte di comando	
113 – Se il Comandante non si trovava sul ponte indicare da chi e quando avvisato della presenza del pericolo per la nave:	
114 – Se a bordo si trovava il pilota:	
115 – Scandagli eseguiti dopo il sinistro. Parte della nave che risultava incagliata. Natura del fondo. Prora vera a nave incagliata (vedasi anche n. 62-64). Pescaggi ricavati subito dopo l'incaglio:	//
116 – Descrizione dei mezzi posti in opera per effettuare e tentare il disincaglio:	//

117 – Se la nave incagliata o naufragata o i suoi relitti possano costituire pericolo per la navigazione. Segnalamenti adottati:	
--	--

In caso di incendio

118 – Parte della nave in cui ha avuto inizio:	//
119 – Altre parti cui si è esteso:	//
120 – Se a bordo si stavano eseguendo lavori con la fiamma ossidrica ed in quale punto della nave:	//
121 – Se erano usate le prescritte cautele per l'uso della fiamma ossidrica, indicarle:	//
122 – Se nel carico erano comprese merci esplosive, infiammabili, soggette a combustione spontanea o comunque pericolose (indicare la classificazione):	//
123 – Se la nave era abilitata al trasporto di merci pericolose imbarcate:	//
124 – Se erano state adottate nello stivaggio e durante il viaggio le misure di precauzione necessarie per tali merci, indicarle:	//
125 – Mezzi adoperati per l'estinzione e loro funzionamento (Vedasi n.186). Se vi era personale destinato al servizio antincendi. Indicare i nominativi:	//
126 – Se venivano eseguite dall'equipaggio le prescritte esercitazioni per il posto d'incendio:	//

In caso di abbandono della nave

127 – Se la decisione è stata presa dal Comandante dopo consiglio tenuto con gli ufficiali di coperta o i membri dell'equipaggio consultati a termini dell'art. 303 del Codice della Navigazione:	
128 – Se il Comandante ha lasciato la nave per ultimo:	
129 – Posizione in cui la nave è stata abbandonata:	
130 – Condizioni di navigabilità in cui la nave è stata abbandonata:	
131 – Mezzi impiegati per la salvezza comune:	
132 – Contegno e disciplina dell'equipaggio	

133 – Cognome, nome titolo, grado e qualifica dei marittimi al comando delle singole imbarcazioni, di quelli che ne componevano l'equipaggio e se possibile delle persone su di esse imbarcate:	//
134 – Se e quanto tempo dopo l'abbandono il Comandante e l'equipaggio o parte di esso siano rimasti in vista della nave:	
135 – Se il Comandante, l'equipaggio o parte di esso o altre persone estranee alla nave abbandonata ne abbiano constatata la sommersione dopo l'abbandono: Se sono stati salvati:	
136 – L'atto di nazionalità o il passivanti provvisorio:	
137 – Il ruolo d'equipaggio o la licenza:	
138 – Il giornale nautico:	//
139 – Il giornale di macchina e quello degli idrocarburi:	//
140 – Il giornale radio–telegrafico e radiotelefonico:	//
141 – I documenti doganali:	//
142 – I libretti di navigazione dell'equipaggio	
143 – Gli altri documenti di bordo (certificato di sicurezza, di bordo libero, abilitazione al trasporto di merci pericolose, ecc.):	
144 – Il corredo dell'equipaggio :	
145 – Gli strumenti nautici	
146 – La cassa di bordo:	
147 – Gli eventuali valori:	
148 – Se nulla è stato salvato dei documenti e degli oggetti indicati dal n. 136 al 148 indicare i motivi ed analogamente se tali documenti od oggetti siano stati salvati in parte:	

Abbandono di nave passeggeri

149 – Se i passeggeri sono stati informati del pericolo che correva la nave ed in che modo e da chi sono stati avvisati:	//
150 – Se hanno funzionato regolarmente i segnali d'allarme. In caso negativo indicare le ragioni:	//

151 – Se ed in quale maniera ciascun passeggero era stato edotto circa il proprio posto nella corrispondente imbarcazione di salvataggio:	//
152 – Se ogni passeggero aveva assegnata e custodita dove prescritto la propria cintura di salvataggio e se conosceva il modo di indossarla:	//
153 – Comportamento dei passeggeri dopo l'allarme:	//
154 – Come si è proceduto all'ammaino delle imbarcazioni di salvataggio e all'imbarco in esse dei passeggeri e dell'equipaggio:	//
155 – Stato di efficienza delle imbarcazioni e degli altri apparecchi galleggianti di salvataggio:	//
156 – Se venivano eseguite dall'equipaggio e dai passeggeri le prescritte esercitazioni per i casi di abbandono, con la messa a mare delle lance. Quando è stata eseguita l'ultima esercitazione:	//

In caso di collisione

157 – Nome, nazionalità e tonnellaggio lordo della nave con al quale è avvenuta la collisione. Porto di provenienza e porto di destinazione di essa:	//
158 – Ora di avvistamento di tale nave. Indicare se l'avvistamento ottico è stato fatto dalla vedetta o dal altra persona. In caso di avvistamento radar indicare da chi è stato effettuato:	//
159 – Distanza stimata della nave avvistata:	//
160 – Rotta stimata della nave avvistata. Indicare se la stima è stata fatta in seguito ad avvistamento radar ed a «plotting» indicando il sistema usato:	//
161 – Rilevamento	//
162 – Velocità stimata della nave avvistata:	//
163 – Fanali rilevati e loro visibilità:	//
164 – Altri rilevamenti (distanze stimate e tempi) presi tra il momento dell'avvistamento e quello della collisione:	//
165 – Segnali fatti dalla nave cui si riferisce il questionario. Se con radiotelegrafica o con radio telefonia. Se con bandiere o con altro mezzo ottico. Se con mezzi acustici. Ora in cui segnali sono stati fatti:	//

166 – Segnali dell'altra nave percepiti da quella cui il questionario si riferisce. Se con radiotelegrafia. Se con bandiera o altro mezzo ottico. Se con mezzi acustici. Ora di ricezione dei segnali:	//
167 – Ora della collisione:	//
168 – Angolo di collisione:	//
169 – Efficienza delle sistemazioni per evitare gli abbordi in mare (fanali – segnali acustici – ecc.) a bordo della nave cui il questionario si riferisce:	//
170 – Manovre ordinate dal Comandante ed eseguite per evitare la collisione (rotte – seguite); Ordini dati in macchina (ore e minuti):	//
171 – Manovre che il Comandante ha giudicato siano state fatte dall'altra nave:	//
172 – Notizie sui danni subiti dalla propria nave e su quelli riportati dall'altra nave, secondo quanto risulta al dichiarante:	//
173 – Disposizioni date dal Comandante e provvedimenti presi prima e dopo la collisione per quanto concerne la salvezza della nave, del suo equipaggio e dei passeggeri:	//
174 – Notizie sugli eventuali soccorsi prestati all'altra nave e da questa ricevuta. Se e come è stato adempiuto al disposto dell'art. 485 Cod. della Nav. (Solo per le navi nazionali):	//
175 – Se a bordo della nave in collisione si trovava il pilota o il pratico locale e se l'impiego di esso era facoltativo oppure obbligatorio:	//
176 – Schizzo dimostrativo fatto dal Comandante delle fasi relative alla collisione :	//

PARTE III

Stato di conservazione e di funzionamento delle apparecchiature e dei dispositivi prescritti, o consigliati per la sicurezza della navigazione che interessano i singoli sinistri.

177 – Compartimentazione del Nave. Paratie:	//
---	----

178 – Porte ed aperture stagne esistenti a bordo. Stato di funzionamento con indicazione della data della prescritte prove di efficienza e funzionamento in occasione del sinistro:	//
179 – Paratie e porte tagliafuoco, Stato di conservazione e loro funzionamento in occasione del sinistro:	//
180 – Mezzi di governo principali. Sommaria descrizione, loro funzionamento in occasione del sinistro:	
181 – Mezzi di governo sussidiari. Sommaria descrizione. Stato di conservazione, se sono stati impieganti in occasione del sinistro e loro funzionamento:	
182 – Apparecchi per trasmissione di ordini. Sommaria descrizione, uso e funzionamento in occasione del sinistro:	
183 – Mezzi di esaurimento. Sommaria descrizione, stato di conservazione, uso e funzionamento in occasione del sinistro:	
184 – Mezzi di allagamento. Se esistono a bordo. Stato di conservazione, uso e funzionamento in occasione del sinistro:	//
185 – Pompe per estinzione incendi. Se esistono a bordo, sommaria descrizione, stato di conservazione, uso e funzionamento in occasione del sinistro:	//
186 – Mezzi speciali per estinzione incendi esistenti a bordo. Sommaria descrizione. Stato di conservazione, uso e funzionamento in occasione del sinistro (vedasi anche n. 125):	//
187 – Apparecchi avvisatori d'incendi. Se esistono a bordo, tipo, stato di conservazione, uso e funzionamento in occasione del sinistro:	//
188 – Funzionamento del radar, del radiogoniometro e dello scandaglio ultrasonoro, del pilota automatico e del registratore di rotta e di ogni altro apparato, strumento, dispositivo per la condotta della navigazione (Girobussola – ricevitori – LORAN – DECCA – GEE –dispositivi per la navigazione inerziale, ecc.):	
189 – Funzionamento degli apparecchi radio – telegrafici e telefonici di emergenza esistenti sulle imbarcazioni di salvataggio:	

PARTE IV

Eventuali notizie complementari

190 – Cenni su eventuali sinistri precedentemente subiti dalla nave:	//
191 – Notizie di carattere speciale non previste nel questionario, che rivestano carattere di particolarità o di utilità, ai fini delle indagini per la speciale natura di determinati sinistri:	//

Data

IL COMANDANTE

*Visto e firma del funzionario che ha assistito
alla compilazione del questionario*

Errata corrige

- Premessa, dodicesima riga: eliminare “ – che,”; ultima riga: eliminare “ – è collocata nella parte finale”.
- Pag. 6, diciottesima riga: dopo colpa o colpa, aggiungere “grave”.
- Pag. 8, quartultima riga, sostituire “teodosiano” con “giustiniano”.
- Pag. 35, ultimo rigo, dopo “dir. 94/56/CE” aggiungere “abrogata e sostituita dal Reg. 996/2010/CE (art. 14).”
- Pag. 343, nota 585, aggiungere: “Attualmente, d.lgs 171/2005, art. 61”.

