

Giuseppe Delle Foglie

NOTE IN TEMA DI INCHIESTE MARITTIME
NEL CASO DI INCENDIO A BORDO*.

ABSTRACT	
L'esigenza di garantire la sicurezza della navigazione, permeata da profili pubblicistici, ha consentito la creazione di una specifica normativa di rango internazionale, comunitario ed interno tesa a prevenire i sinistri marittimi e ad indagarne le cause anche al fine di individuare le eventuali responsabilità. Il presente elaborato si sofferma sugli aspetti connessi ai sinistri marittimi causati da incendio a bordo della nave indagando la natura giuridica delle diverse inchieste.	The need to ensure the safety of navigation, permeated by publicistic profiles, allowed the creation of a specific international, european and national legislation to prevent marine casualties and to investigate the causes also to identify where the responsibility lies. The present study focuses on issues relating to marine casualties caused by fire on the ship investigating the legal nature of the different investigations.
Inchieste marittime – SOLAS – normativa comunitaria	Marine investigations – SOLAS – european legislation

SOMMARIO: 1. Premessa e inquadramento normativo - 2. Inchieste marittime (Codice della navigazione) e inchieste di sicurezza (d. lgs. n. 165/2011) - 3. Fuoco a bordo - 4. Conclusioni.

1. «L'immane tragedia del *Moby Prince*, per l'estrema complessità di una sua analitica ricostruzione, per le obiettive -pur residuali- incertezze e le perduranti contraddizioni di risultanze su taluni punti, per i plurimi e convergenti profili tecnici di ogni attinente valutazione, ha comportato un accertamento giudiziario di inusuale articolazione e problematicità»¹.

È l'*incipit* della sentenza con cui la Prima sezione del Tribunale penale di Livorno ha deciso, in primo grado, sui fatti e sulle responsabilità connesse al drammatico incidente, avvenuto il 10 aprile 1991 in prossimità della rada del porto di Livorno, tra il traghetto "*Moby Prince*" e la petroliera "Agip Abruzzo".

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

¹ T. Livorno, 31.3.1997 n. 179. Il testo integrale della pronuncia è reperibile sul sito dell'Associazione "10 aprile" – Familiari delle vittime del *Moby Prince* (<http://www.mobyprince.it>).

L'episodio del "*Moby Prince*", il più grave nella storia della marineria italiana, fu causato da una collisione tra navi che scatenò un violentissimo incendio sul traghetto in cui perirono tutti i passeggeri ed i membri dell'equipaggio con l'unica eccezione di un mozzo, Alessio Bertrand, miracolosamente sfuggito alla tragedia.

Non è questa la sede per approfondire l'annosa e tormentata vicenda processuale del "*Moby Prince*", essendo obiettivo del presente scritto quello di inquadrare il tema della sicurezza marittima e delle relative inchieste traendo spunto da una delle possibili cause scatenanti: il fuoco a bordo di nave.

Il fuoco, quale causa di sinistro della navigazione², può promanare, oltre che da collisione tra navi o, più in generale, da un urto³, anche da disfunzioni tecniche⁴. Esso

² Giova sin d'ora evidenziare come la legislazione marittima interna non contenga una definizione di "sinistro della navigazione" donde la relativa nozione è stata elaborata dalla dottrina. In questa sede, per tutti, si rinvia al fondamentale contributo del Testa, 1958, 20, secondo cui può essere considerato un sinistro ogni «evento materiale incidente su una nave, su un galleggiante o su un aeromobile, considerati nei loro elementi strutturali, che determina una situazione di pregiudizio per la sicurezza della navigazione». Sul tema si veda, tra gli altri: La China, 1970, 450 ss.; Querci, 1970, 1026 ss.. Secondo quest'ultimo Autore, in particolare, non integra «il sinistro della navigazione qualsiasi evenienza, da cui possa scaturire nocumento alla nave, al galleggiante o all'aeromobile, a persone o a cose che si trovano a bordo. Ma la struttura morfologica non può che essere questa: quel tipico e ben qualificato evento materiale che, incidendo sull'unità, determina una situazione oggettiva di sostanziale inettitudine rispetto alla normale destinazione del mezzo tecnico adibito al trasporto per acqua o per aria». Più recente, sempre in coerenza con il citato orientamento dottrinale, Ingratoci, 2012. Non appare superfluo, infine, richiamare la Circolare dell'allora Ministero della marina mercantile – Direzione Generale del naviglio dell'8.1.1963 con cui, per la prima volta, si è data una definizione di sinistro marittimo da intendersi come «Ogni evento straordinario e dannoso occorso a bordo di qualsiasi natante la cui entità sia tale da mettere in pericolo l'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».

³ La disciplina dell'urto di nave è contenuta agli artt. 482-488, cod. nav.. La regolamentazione interna aderisce alla Convenzione di Bruxelles del 23.9.1910 che trova applicazione nell'ipotesi in cui tutte le navi coinvolte appartengono a Stati contraenti e salvo il caso che appartengano al medesimo stato. Ulteriori riferimenti normativi di respiro internazionale, inoltre, sono costituiti dalla Convenzione di Londra del 20 ottobre 1972 (emendata il 19.11.1981) con cui è stato dettato il regolamento internazionale per prevenire gli urti in mare, dalla Convenzione di Bruxelles del 10 maggio 1952 (sulle regole di competenza civile e penale in tema di urto e ratificate nel nostro paese con L. 25.10.1977, n. 880) e dalle Regole per la prevenzione degli abbordi in mare (recepite in Italia con L. 27.12.1977, n. 1085). L'urto può essere di tre tipi: fortuito, per colpa unilaterale e per colpa comune. Nel primo caso i danni restano a carico di coloro che li hanno sofferti (art.482 cod. nav.); nel secondo caso il risarcimento dei danni è a carico del veicolo in colpa (art. 483 cod. nav.); nella terza ipotesi, se l'urto è avvenuto per colpa di uno dei veicoli, il risarcimento dei danni è a carico del veicolo in colpa (art. 484 cod. nav.). In tema di accertamento della responsabilità, quando le parti intendano accordarsi sull'adozione delle Regole di Lisbona del 1987, possono avvalersi dei criteri certi e adeguati ivi contenuti e tesi ad una esatta individuazione e delimitazione dei danni risarcibili e, quindi, dell'ammontare del risarcimento. Il diritto al risarcimento dei danni cagionati da urto si prescrive col decorso di due anni dal giorno in cui il

trova una precisa collocazione nel Codice per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi adottato con la Risoluzione A.849(20) del 27.11.1997 della *International Maritime Organization* (IMO)⁵.

Il detto Codice I.M.O., dopo aver disposto che il fine di ogni investigazione su un sinistro marittimo è quello di prevenire ulteriori incidenti nel futuro (art. 2)⁶, definisce i sinistri marittimi attraverso un'elencazione di eventi "lesivi" che possono occorrere durante la navigazione (art. 4.1)⁷ e suddivide gli stessi in due macrocategorie: *very serious casualty* (art. 4.2) e *serious casualty* (art. 4.3).

danno si è prodotto (art. 487, co. 1, cod. nav.). Il secondo comma dell'art. 487, invece, prevede la prescrizione in un anno, dal giorno del pagamento, del diritto di rivalsa spettante alla nave o all'aeromobile che abbia pagato l'intero risarcimento dovuto in solido dai veicoli in colpa per i danni derivanti da morte o lesioni di persone. Nel caso di urto di una nave contro un oggetto che non sia un mobile della navigazione si fa luogo all'applicazione delle norme di diritto comune. La disciplina appena descritta non si applica alle unità da diporto che sono sottoposte, in base all'art. 40 del D.Lgs. n. 171/2005, alla normativa dell'art. 2054 cod. civ.. In generale, sull'urto di nave, si rinvia a Lefebvre D'Ovidio - Pescatore - Tullio, 2011, 575 ss..

⁴ Come, ad esempio, recentemente accaduto alla nave da crociera "Costa Allegra" che, il 27 febbraio 2012, a causa di un incendio scoppiato nella sala macchine, è rimasta in stato di *black out* tecnico andando alla deriva nell'oceano Indiano sino all'intervento dei primi soccorsi. Successivamente l'imbarcazione è stata rimorchiata da un peschereccio francese verso l'isola di Mahè.

⁵ L'art. 1.1, Codice IMO, prevede che ogni stato di bandiera ha il dovere di condurre un'indagine in relazione a qualsiasi sinistro occorso ad una qualsiasi delle sue navi quando si ritiene che tale indagine possa aiutare a determinare modifiche del Codice o se l'incidente possa produrre un grave danno ambientale. La stessa norma, inoltre, fa rinvio all'art. 94, UNCLOS. Si veda, altresì, la seguente regolamentazione IMO: *Resolution A.884(21)* – «Amendments to the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents resolution A.849(20)», adottata il 25 novembre 1999; *Resolution 255(84)* – «Adoption of the Code of the international standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident (Casualty investigation Code)», adottata il 16 maggio 2008.

⁶ Così prosegue la prescrizione: «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».

⁷ Dispone l'art. 4.1), Codice IMO: «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».

Il fuoco, più nel dettaglio, viene annoverato in quest'ultima categoria (sinistri gravi)⁸.

Le nozioni rinvenienti dal Codice IMO sono state assorbite nella legislazione comunitaria, da ultimo con Direttiva n. 18 del 23.4.2009, che ha stabilito i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che ha modificato la Direttiva n. 1999/35/CE del Consiglio e la Direttiva n. 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il nostro Paese ha recepito la Direttiva 2009/18/CE con il D.Lgs. 6.9.2011, n. 165⁹, che ha introdotto nel nostro ordinamento, tra gli altri, l'Organismo investigativo¹⁰ (art. 4) e l'inchiesta di sicurezza (art. 6)¹¹.

Il quadro normativo appena delineato si chiude, infine, ma non ultima, con la disciplina interna relativa alle inchieste marittime e contenuta nel Libro IV «Disposi-

⁸ Recita tale prescrizione: «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».

⁹ Il D.Lgs. n. 165/2011, secondo quanto disposto dall'art. 2, si applica ai sinistri ed agli incidenti marittimi che coinvolgono navi di bandiera nazionale ovunque si trovino ovvero si verificano nel mare territoriale o nelle acque marittime interne dello Stato, quali definite nell'UNCLOS ovvero incidono su altri interessi rilevanti dello Stato. La stessa prescrizione, inoltre, precisa che il testo di legge in esame non si applica ai sinistri ed agli incidenti marittimi che interessano soltanto: a) navi militari o destinate al trasporto truppe o altre navi di proprietà o gestite dagli Stati che siano utilizzate esclusivamente per servizi governativi non commerciali; b) navi senza mezzi di propulsione meccanica; c) navi in legno di costruzione primitiva; d) navi ed imbarcazioni da diporto non adibite al traffico commerciale, salvo che siano dotate di equipaggio e trasportino più di 12 passeggeri a fini commerciali; e) navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne; f) navi da pesca di lunghezza inferiore a 15 metri; g) unità fisse di perforazione. Quanto innanzi è statuito in perfetta aderenza alla Direttiva 2009/18/CE.

¹⁰ La Direttiva comunitaria del 2009, all'art. 8, prevede che gli Stati membri devono assicurare 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». Detto organismo deve garantire imparzialità nonché indipendenza organizzativa, giuridica e decisionale. L'Italia, con il citato art. 4 del D.Lgs. n. 165/2011, ha affidato alla Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi (art. 466 bis, reg. esec. cod. nav.) il ruolo di organismo investigativo per l'accertamento e la verifica delle cause e delle circostanze relative ai sinistri ed incidenti marittimi. In linea con la *ratio* sottesa alla normativa comunitaria, l'organismo svolge anche funzioni di osservatorio per la raccolta e analisi dei dati relativi alla sicurezza marittima nonché attività di studio e ricerca per lo sviluppo delle tecniche investigative e di valorizzazione delle risultanze delle indagini. Nella conduzione delle inchieste, inoltre, l'Organismo investigativo procede in conformità alle norme ed ai principi stabiliti nel Codice IMO del 27.11.1997.

¹¹ Il D.Lgs. n. 165/2011 è finalizzato al miglioramento della sicurezza della navigazione marittima e della prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi attraverso l'avvio di inchieste di sicurezza affidate ad una struttura investigativa la cui attività poggia sui principi di autonomia ed indipendenza di giudizio, efficace esecuzione delle attività di investigazione tecnica, corretta analisi delle cause e delle circostanze che hanno determinato i sinistri e gli incidenti marittimi.

zioni processuali», Titolo I «Dell'istruzione preventiva», del Codice della navigazione e, più nel dettaglio, agli artt. 578-583 nonché agli artt. 465-474 del Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione¹².

2. Le inchieste marittime, come disciplinate dal Codice della navigazione e dal sotteso Regolamento, possono essere di due tipologie: sommarie e formali¹³.

A mente dell'art. 578, cod. nav., l'inchiesta sommaria è avviata, quando giunga notizia di un sinistro marittimo¹⁴, a cura dell'Autorità marittima (o consolare, se all'estero) che procede a sommarie indagini sulle cause e sulle circostanze del sinistro

¹² Sulle inchieste si veda: Testa, 1958; Berlingieri, 1959, 523 ss.; La China, 1970, 450 ss.; Querci, 1970, 1026 ss.; Righetti, 1987, 2012-2036; Gaeta, 1991, 387 ss.; Rizzo, 1993, 121, 55; Angelone, 2001, 155; Turco Bulgherini, 2010; Lefebvre D'Ovidio - Pescatore - Tullio, 2011, 204-208; Ingratoci, 2012; Caffio - Carnimeo - Leandro, 2013, 268 ss..

¹³ La materia delle inchieste marittime è stata riformata con il D.Lgs. 2.2.2001, n. 28, con cui è stata recepita nel nostro ordinamento la Direttiva n. 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. L'allora Ministero dei trasporti e della navigazione (oggi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), al fine di adeguarsi alla novella legislativa, ha adottato la Circolare 8.8.2001, n. 23, ad oggetto «Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 28. Indagini sui sinistri marittimi», successivamente integrata con la Circolare ministeriale 9.1.2006, n.8/S.M., ad oggetto «Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 196 - Codice IMO. Sinistri Marittimi. Direttiva». Sul punto si rinvia a Ingratoci, 2008, 9, che osserva: «In tale quadro, particolare rilievo assume la finalità cui sono indirizzati gli accertamenti nell'ambito di un'inchiesta formale relativa ad un sinistro che interessi navi da carico o passeggeri, espressamente individuata dal legislatore nel costante miglioramento delle condizioni di sicurezza per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino» (art. 579, ult. comma, cod. nav.). Ne deriva la valutazione, come fatto rilevante ai fini dell'inchiesta, oltre che dell'evento di danno, anche di quello di mero pericolo che interessi la nave e sia potenzialmente idoneo ad arrecare pregiudizio alle persone a bordo, in quanto sintomatico di una lacuna nelle condizioni di sicurezza, come pure acquista specifico rilievo la situazione che, senza compromettere l'operatività del mezzo o arrecare pregiudizio alla pubblica incolumità, sia tuttavia in grado di costituire una minaccia per l'ambiente marino».

¹⁴ In questa sede giova richiamare l'art. 182, cod. nav., secondo cui il comandante della nave è tenuto a denunciare nel porto di primo approdo, avanti il Comandante del porto o –se all'estero– l'autorità consolare, eventuali avvenimenti straordinari nel corso della navigazione. Secondo il terzo comma della disposizione in esame, chi riceve tale denuncia, ove sia il caso, procede a sommarie investigazioni sui fatti denunciati e sulle loro cause trasmettendo poi gli atti internamente alla stessa Autorità consolare all'estero, oppure all'Autorità giudiziaria competente per la verifica della "relazione di mare", cioè al Presidente del tribunale nella cui circoscrizione insiste il porto in parola (artt. 315 e 584 cod. nav.). La predetta "relazione di mare" è sempre una denuncia di eventi straordinari durante la navigazione, fatta dal comandante della nave però direttamente all'Autorità giudiziaria, chiamata a verificare nell'immediato la verità di quanto nella predetta asserito, senza dover attendere l'esito delle investigazioni sommarie. La denuncia di cui all'art. 182, cod. nav., effettuata in funzione di accertamenti preliminari di polizia della navigazione, si differenzia dalla denuncia avanti l'Autorità giudiziaria che ha lo scopo di azionare i "meccanismi" propri del mandato giurisdizionale (Zunarelli, 1988, 725 ss.).

nonché ad adottare ogni opportuno provvedimento finalizzato ad impedire la dispersione delle cose e degli elementi utili per gli ulteriori accertamenti¹⁵.

L'inchiesta sommaria, quindi, è configurata allo specifico scopo di raccogliere ogni informazione utile, attraverso le modalità previste dall'art. 465, reg. esec. cod. nav.¹⁶, alla comprensione delle cause del sinistro marittimo.

Ulteriore finalità dell'inchiesta in esame, inoltre, è data dalla necessità di conservare le fonti e gli elementi di prova raccolti che vengono versati nel sotteso processo verbale con cui l'organo inquirente, se incompetente a disporre l'inchiesta formale, trasmette i risultati dell'inchiesta alle autorità competenti¹⁷.

L'inchiesta formale, a mente dell'art. 579, cod. nav., è disposta dal Direttore marittimo o dall'Autorità consolare competente, ad istanza degli interessati o delle associazioni sindacali che li rappresentano, oppure d'ufficio qualora emerga l'ipotesi che l'evento sia ascrivibile a condotte dolose o colpose. Laddove gli organi competenti non ritengano opportuno disporla d'ufficio, deve essere fatta dichiarazione motivata in calce al processo verbale di inchiesta sommaria. L'inchiesta formale, inoltre, può essere avviata anche se il sinistro riguarda una nave che batte bandiera straniera.

Allo stesso modo è disposta un'inchiesta formale quando il sinistro avvenga acque italiane e coinvolga una nave da carico o passeggeri con bandiera comunitaria, con l'evidente fine di migliorare la sicurezza della vita umana in mare e della tutela dell'ambiente marino (art. 479, co. 4, cod. nav.)¹⁸. Occorre evidenziare che, qualora

¹⁵ La prescrizione in esame prevede che laddove nel luogo del sinistro non sia presente l'Autorità marittima, provvede l'Autorità doganale che deve avvisare quanto prima l'Autorità marittima più vicina.

¹⁶ Dispone il detto articolo che l'Autorità marittima o quella consolare 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 documenti di bordo e alle prime dichiarazioni del comandante della nave; 2) il rapporto riassuntivo del sinistro, corredato da un disegno e/o da fotografie e rilievi della zona in cui è avvenuto il sinistro e formulato sulla scorta dei risultati delle indagini eseguite, nonché, quando gli elementi raccolti lo rendono possibile, del parere sulle circostanze e sulle cause del sinistro; 3) l'elenco dei componenti dell'equipaggio della nave con indicazione delle generalità, del numero di matricola e dell'ufficio d'iscrizione; 4) l'elenco delle persone presenti al sinistro con indicazione di generalità e residenza.

¹⁷ L'autorità inquirente deve trasmettere il processo verbale e la sottesa documentazione all'autorità competente a disporre l'inchiesta formale unitamente ad un estratto del giornale nautico nella parte relativa al sinistro o, in difetto, alla copia del rapporto del comandante della nave sul sinistro (art. 465, ult. co., reg. esec. cod. nav.).

¹⁸ Il comma in esame è stato novellato dal D.Lgs. n. 28/2001. L'art. 15, detto Decreto, introducendo l'art. 466 bis, reg. esec. cod. nav., (poi parzialmente abrogato dall'art. 18, co. 5, D.Lgs. n. 165/2011), ha previsto l'istituzione, in coerenza con la citata normativa comunitaria (Direttiva n. 18/2009/CE), della Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi (CCISM) avente la specifica funzione di "Organismo investigativo" con il compito, tra gli altri, di monitorare i sinistri al fine di proporre le

l'evento riguardi una nave straniera, devono ricorrere anche le condizioni elencate nell'art. 474, co. 1, reg. esec. cod. nav..

L'art. 580, cod. nav, determina la competenza territoriale dell'Autorità preposta alle attività sottese alle inchieste formali.

La competenza, secondo detta norma, è determinata dal luogo del sinistro, se avvenuto nel mare territoriale, oppure dal luogo di primo approdo della nave danneggiata o da quello d'arrivo della maggior parte dei naufraghi. Nel caso in cui la nave sia andata persa 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 è eseguita dalla Direzione marittima nella cui giurisdizione è compreso il porto di iscrizione della nave¹⁹.

Tanto premesso, è possibile svolgere brevi cenni sulla natura e finalità delle inchieste marittime. Queste ultime, come innanzi accennato, sono collocate nel Libro IV «Disposizioni processuali», Titolo I «Dell'istruzione preventiva», del Codice della navigazione.

Sta di fatto che, secondo la dottrina più attenta²⁰, le inchieste marittime sono considerate alla stregua dei procedimenti amministrativi seppur caratterizzati dalla specialità che permea l'intero Codice della navigazione.

Le autorità preposte allo svolgimento dell'inchiesta sommaria e di quella formale, infatti, agiscono quali organi della pubblica amministrazione al fine di tutelare un interesse di chiara natura pubblicistica quale quello relativo alla sicurezza della navigazione e, quindi, della pubblica incolumità.

Sul punto, in dottrina, vi è chi ha evidenziato come la natura (di fatto) strettamente amministrativa delle inchieste marittime “collida” con l'originario intento del legislatore del Codice della navigazione²¹. In effetti, nonostante le inchieste marittime

modifiche normative necessarie o solo opportune per il costante miglioramento della sicurezza della navigazione, della vita umana in mare e della protezione dell'ambiente marino.

¹⁹ La norma si chiude affidando al Ministero delle infrastrutture e trasporti la facoltà di affidare le inchieste formali a commissioni speciali nonché di sottoporre a revisione quelle compiute nella forma ordinaria.

²⁰ Testa, 1958; Berlingieri, 1959; Querci, 1970; Righetti, 1987; Gaeta, 1991; Angelone, 2001; Turco Bulgherini, 2010; Dimundo, 2010, 443 ss.; Ingratoci, 2012.

²¹ Dimundo, 2010, 457. L'Autore, nell'esaminare la Relazione ministeriale allegata al Codice della navigazione (1942), afferma: «La Relazione Grandi al codice della navigazione spiega, infatti, che le norme sulle inchieste per i sinistri marittimi sono state inserite nel libro IV° del codice intitolato 'Disposizioni processuali', non perchè si sia inteso qualificare organi giurisdizionali le commissioni inquirenti che sarebbero state costituite presso le autorità marittime e consolari nel modo stabilito dal regolamento, ma perchè l'attività di esse, in quanto tendente ad assicurare la prova e ad accertare preventivamente i fatti, che somministreranno materiale di convinzione al giudice in controversie civili o penali, è essenzialmente giurisdizionale».

abbiano una conclamata natura amministrativa, non v'è dubbio che esse costituiscono (o possono costituire) una forte base indiziaria a disposizione dell'Autorità giudiziaria.

Tale raccordo, tra l'altro, è stigmatizzato nello stesso Codice della navigazione laddove, all'art. 582 (ad oggetto «Efficacia probatoria della relazione d'inchiesta»), prevede che i fatti risultanti dalla relazione formale si hanno per accertati, salvo della prova contraria da parte di chi vi abbia interesse.

La stessa giurisprudenza, con un datato orientamento mai mutato nel tempo, ha avuto modo di cristallizzare tale principio affermando che le risultanze delle inchieste, ancorché prive di valore vincolante per il giudice civile e penale, possono essere liberamente valutate al fine di ricavarne elementi di convincimento da parte del giudice in coerenza con il principio generale della utilizzabilità, degli atti provenienti dalla pubblica amministrazione²².

L'inchiesta di sicurezza, secondo il quadro delineato nella Direttiva 2009/18/CE, è condotta dall'Organismo investigativo di cui all'art. 4, D.Lgs. n. 165/2011.

Giova ribadire che, in linea con le prescrizioni comunitarie, l'art. 2, detto Decreto legislativo, dispone che la disciplina in esame è applicabile «ai sinistri ed agli incidenti marittimi che coinvolgono navi di bandiera nazionale ovunque si trovino ovvero si verificano nel mare territoriale o nelle acque marittime interne dello Stato, quali definite nell'UNCLOS ovvero incidono su altri interessi rilevanti dello Stato»²³.

L'art. 6, nel circoscrivere il perimetro operativo delle inchieste di sicurezza, precisa che queste ultime sono indipendenti rispetto alle indagini di polizia giudiziaria o di altro tipo che vengono condotte per determinare eventuali responsabilità nell'ambito dell'evento occorso.

L'esistenza delle «concomitanti attività investigative», tuttavia, non deve precludere o provocare la sospensione o ritardare il regolare svolgimento dell'inchiesta di

²² Il riferimento, seppur in materia di sinistro aeronautico, è a Cass. 20.4.1989 n. 1855, Foro it. 1990, I, 1970. Il principio è pacifico e si rinvia, in tema di sinistri marittimi, al più recente T. Catania 28.2.2007, Dir. trasporti 2009, 3, 859, ove è stato affermato che «In caso di urto fra navi, la dinamica del sinistro e le conseguenti responsabilità possono essere ricostruite con certezza sulla base degli atti delle inchieste sommaria e formale».

²³ Il D.Lgs. n. 165/2011, al contrario, non si applica ai sinistri ed agli incidenti marittimi che interessano soltanto: a) navi militari o destinate al trasporto truppe o altre navi di proprietà o gestite dagli Stati che siano utilizzate esclusivamente per servizi governativi non commerciali; b) navi senza mezzi di propulsione meccanica; c) navi in legno di costruzione primitiva; d) navi ed imbarcazioni da diporto non adibite al traffico commerciale, salvo che siano dotate di equipaggio e trasportino più di 12 passeggeri a fini commerciali; e) navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne; f) navi da pesca di lunghezza inferiore a 15 metri; g) unità fisse di perforazione.

sicurezza «salvo che ricorrano prioritarie esigenze correlate alla conduzione delle indagini giudiziarie»²⁴.

Quanto appena detto costituisce un primo punto di contatto tra le inchieste di sicurezza e le altre attività investigative. Il terzo comma dell'articolo in esame, infatti, precisa che l'organismo investigativo ha l'obbligo di collaborare con l'Autorità giudiziaria e quella marittima nello svolgimento delle inchieste correlate ai sinistri ed incidenti marittimi attivando ogni procedura diretta a garantire idonee forme di collaborazione al fine di rendere reciprocamente disponibili, nel contesto delle rispettive attribuzioni, ogni elemento tecnico di cui si sia a conoscenza, senza pregiudizio alcuno per il buon esito delle rispettive indagini²⁵.

L'art. 7, D.Lgs. n. 165/2011, impone l'obbligo di avviare l'inchiesta di sicurezza in presenza di sinistro in cui è coinvolta una nave battente la bandiera nazionale, indipendentemente dal luogo del sinistro; o, laddove il sinistro si sia verificato nel mare territoriale e nelle acque marittime interne dello Stato, indipendentemente dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte; o, in caso sussista un rilevante interesse nazionale, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte²⁶.

Così inquadrata sommariamente la disciplina interna che ha recepito la Direttiva n. 18/2009/CE, non v'è dubbio che le inchieste di sicurezza si sovrappongono alle inchieste marittime di cui al Codice della navigazione.

Le prime, seppur caratterizzate dalla stessa natura giuridica delle seconde (e, cioè, di procedimenti amministrativi), trovano la loro *ratio* nell'esclusiva esigenza di garantire la sicurezza della navigazione attraverso la raccolta di tutti i dati e delle informazioni scaturite dalle inchieste al fine di migliorare la normativa in materia e prevenire i sinistri marittimi nonché di ridurre il rischio di inquinamento ambientale.

²⁴ Art. 6, D. Lgs. n. 165/2011.

²⁵ Giova rilevare che l'art. 8, D.Lgs. n. 165/2011, prevede anche particolari forme di collaborazione con organismi investigativi di altri Stati membri al fine di evitare che per uno stesso sinistro o incidente marittimo siano avviate più inchieste parallele da parte di diversi Stati membri coinvolti. In tal caso si devono individuare gli Stati aventi interessi rilevanti nella vicenda nonché lo Stato che svolgerà il ruolo di titolare dell'inchiesta. Più in generale, in tema di cooperazione e collaborazione, si rinvia agli artt. 10, 11 e 12 del Decreto legislativo in esame.

²⁶ L'inchiesta, avviata nel più breve tempo possibile dall'organismo investigativo, laddove riguardi sinistri gravi (come definiti dal Codice IMO), è caratterizzata da una valutazione preliminare dei fatti e delle circostanze sottese all'evento in modo da determinare (o meno) l'attivazione formale di una inchiesta di sicurezza. Qualora l'organismo investigativo ritenga di non avviare l'inchiesta di sicurezza, le ragioni di tale decisione sono registrate e notificate presso la banca dati europea per i sinistri marittimi. In tale parte sembra che la normativa comunitaria, così come recepita dall'ordinamento italiano con il decreto di ratifica, preveda la possibilità di una sorta di inchiesta sommaria che preceda, nei limiti appena indicati, l'inchiesta formale di sicurezza.

Non a caso l'art. 14, D.Lgs. n. 165/2011, conclamando proprio lo scopo precipuo della normativa in esame, afferma che le inchieste di sicurezza danno luogo alla pubblicazione di un rapporto e che l'organismo investigativo, entro dodici mesi dalla data del sinistro, pubblica i detti rapporti, un uno alla sottese conclusioni e raccomandazioni, a fini preventivi.

3. Esposto il regime complessivo delle inchieste marittime, è possibile tornare alla riflessione che ha mosso il presente scritto e, cioè, il rapporto tra le dette attività di indagine, ognuna con le sue peculiarità, e l'ipotesi di incendio a bordo.

Le inchieste, siano esse condotte nel perimetro del Codice della navigazione o siano esse riferite al D.Lgs. n. 165/2011, al fine di individuare le cause scatenanti dell'incendio a bordo di nave possono affidarsi, oltre che alla specifica esperienza degli investigatori, alla regolamentazione rinveniente, tra gli altri, dalla Convenzione SOLAS (*Safety of Life at Sea*)²⁷.

Il Capitolo II-2 della SOLAS ha ad oggetto «Protezione antincendio, rilevazione incendi e il fuoco di estinzione» e prescrive specifiche disposizioni in tema di sicurezza antincendio per tutte le navi nonché dettagliate misure per le navi passeggeri, navi da carico e petroliere²⁸.

Tra le varie disposizioni, come riassunte dall'IMO, ritroviamo: la divisione della nave in zone principali e verticali con delimitazioni resistenza meccanica e termica; la separazione dei locali di alloggio dal resto della nave mediante delimitazioni resistenza meccanica e termica; uso limitato di materiali combustibili; rivelazione di ogni incendio nella zona di origine; contenimento ed estinzione di qualunque incendio nel luogo di origine; la protezione dei mezzi di sfuggita o di accesso a fini antincendio; prontezza d'uso estinzione degli incendi; minimizzazione della possibilità di accensione dei vapori infiammabili del carico.

²⁷ La SOLAS è stata adottata dall'IMO l'1.11.1974. Si rinvia al link: [www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-\(solas\)-1974.aspx](http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-(solas)-1974.aspx). Il nostro paese ha legiferato, in tema di sicurezza della navigazione e della vita delle persone, adottando, in principio, la Legge 5.6.1962, n. 616. L'art. 1, co. 1, D.Lgs. 1.12.2009, n. 179, ha disposto l'indispensabile permanenza in vigore degli artt. 1-10; art. 11, co. 3 - 4 - 5 - 6 - 8 - 9; artt. 12-37. La SOLAS, ad ogni buon conto, è stata resa esecutiva nell'ordinamento italiano con L. 23.5.1980, n. 313. Successivamente, inoltre, è stato adottato il D.P.R. 8.11.1991, n. 435, avente ad oggetto «Approvazione del regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare».

²⁸ Il Capitolo II della Convenzione SOLAS è stata modificata dalla risoluzione IMO "MSC.1 (XLV)" del 20.11.1981.

Non a caso l'art. 83, D.P.R. n. 435/1991²⁹, nell'indicare i criteri generali per la protezione contro gli incendi, afferma che:

La protezione strutturale e le altre sistemazioni e misure contro gli incendi di tutte le navi devono essere idonee, tenuto conto del servizio cui esse sono destinate e della navigazione cui sono abilitate, a prevenire, segnalare, limitare ed estinguere gli incendi a bordo secondo le pertinenti norme della convenzione (*SOLAS, ndr*), per le navi ad essa soggette, del presente regolamento e dei regolamenti dell'ente tecnico e salve le altre disposizioni speciali concernenti il trasporto delle merci pericolose o delle merci nocive all'ambiente.

L'inchiesta marittima, quindi, in caso di incendio a bordo di nave deve avere quale primo obiettivo, tra la ricerca delle cause, la violazione di uno o più principi contenuti nella Convenzione SOLAS.

Violazioni, tra l'altro, che potrebbero essere riconducibili, a seconda dei casi, anche ad omessi o superficiali controlli da parte degli organismi abilitati e/o che rilasciano i sottesi certificati.

Emblematica, a tal fine, la recente vicenda del traghetto "*Norman Atlantic*"³⁰, su cui attualmente pendono attività di indagine, oggetto, tra gli altri, di una interrogazione parlamentare in sede europea³¹ attraverso cui è stato richiesto alla Commissione di volere riferire in ordine: 1) all'avvenuto rispetto delle procedure di ispezione e degli obblighi previsti dalla normativa comunitaria in tema di sinistri marittimi³²; 2) all'avvenuto rispetto, da parte dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima, del compito di ridurre il rischio di sinistri marittimi ove occorra con la previsione di attribuire all'Agenzia maggiori poteri di controllo; 3) alle modalità di collaborazione con gli Stati membri sull'inchiesta avviata a seguito del sinistro ed alle misure da adottare per scongiurare il verificarsi di simili incidenti in futuro³³.

²⁹ Vedi nota *sub 26*).

³⁰ Il traghetto passeggeri "*Norman Atlantic*" navigava, in data 28.12.2014, sulla rotta Igoumenitsa – Ancona e veniva coinvolto da un grave incendio che ha causato oltre dieci vittime accertate nonché circa venti dispersi tra i passeggeri (di cui alcuni clandestini). L'incidente ha provocato anche il decesso, durante le fasi di soccorso e per la rottura di un cavo, di due membri dell'equipaggio del rimorchiatore albanese "*ILIRIA*".

³¹ Trattasi dell'interrogazione con richiesta di risposta scritta del 20.1.2015 formulata, ai sensi dell'art. 130 del Regolamento, dai parlamentari europei Daniela Aiuto, Notis Marias, Marco Valli, Fabio Massimo Castaldo, Ignazio Corrao, Rosa D'Amato, Laura Agea, Marco Affronte, Piernicola Pedicini, Tiziana Beghin, Marco Zanni e Dario Tamburrano.

³² Con specifico riferimento alla Direttiva n. 2009/16/CE, 2009/15/CE e n. 2009/21/CE nonché al Regolamento CE n. 391/2009.

³³ La detta interrogazione, giova osservare, prendeva le mosse da un'ispezione compiuta, in data 19.12.2014, dall'organizzazione internazionale "*Paris MoU*" e che aveva riscontrato numerose deficienze riguardanti la nave tra cui il malfunzionamento delle porte tagliafuoco, l'assenza di alcuni

L'interrogazione, quindi, rende in maniera plastica il senso della disciplina comunitaria (*supra*, cap. 2) facendo specifico riferimento proprio ad alcuni dei pilastri ivi enunciati e, cioè, il monitoraggio delle Autorità comunitarie teso a garantire la sicurezza della navigazione, la cooperazione con gli Stati membri, la necessità di migliorare la normativa in materia di sinistri marittimi³⁴.

4. Il presente scritto, senza pretesa di esaustività, ha tentato di inquadrare la variegata disciplina delle inchieste relative ai sinistri marittimi, alla luce della complessa normativa di rango internazionale, comunitario ed interno, accostandola all'ipotesi di incendio a bordo di nave ed alla sottesa regolamentazione SOLAS.

Partendo dalla regolamentazione IMO sino a quella interna attraverso il "filtro" della legislazione comunitaria, il filo conduttore delle diverse tipologie di inchieste mira a rafforzare la sicurezza della navigazione.

Detto fattore comune, tuttavia, non impedisce di tracciare una linea di demarcazione tra le inchieste di sicurezza di cui al D.Lgs. n. 165/2011 e quelle disciplinate dal Codice della navigazione (sommarie o formali).

Le prime, infatti, si limitano a ad accertare le cause e le circostanze tecniche dei sinistri marittimi al solo fine di migliorare la sicurezza della navigazione e la prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi. Non a caso, come pure innanzi accenna-

dispositivi di illuminazione e di strumentazione d'emergenza, la non-conformità di alcuni dispositivi di salvataggio e l'inadeguatezza della documentazione. A tal proposito, sempre secondo la ricostruzione dell'interrogazione parlamentare, l'armatore della nave aveva affermato che i malfunzionamenti più gravi erano stati eliminati.

³⁴ La Commissione europea ha risposto all'interrogazione parlamentare dando atto della pendenza dell'inchiesta di sicurezza e rilevando, con la dovuta cautela del caso, che le ispezioni effettuate sul "*Norman Atlantic*" prima della partenza dal porto di Patrasso, nonostante avessero rilevato delle anomalie, non potevano, allo stato, dare contezza sulle cause dell'incidente o «in che misura le carenze minori individuate durante l'ispezione effettuata dallo Stato di approdo (...) siano state rilevanti, in quanto non sono state considerate sufficientemente gravi da impedire alla nave di lasciare il porto». In ordine alle funzioni ispettive dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), la Commissione ha specificato che quest'ultima «effettua ispezioni presso gli Stati membri aiutando la Commissione a valutare l'effettiva attuazione della pertinente normativa dell'Unione. Non vi sono attualmente piani per dotare l'Agenzia di maggiori poteri di controllo per quanto riguarda le procedure di ispezione». Allo stesso modo, in riferimento al terzo quesito dell'interrogazione, la Commissione ha avuto modi di specificare che, nell'ambito delle attività investigative pendenti, si «dovrà tener conto degli insegnamenti ricavati dal suddetto incidente per migliorare i regolamenti sulla sicurezza delle navi passeggeri sia a livello dell'UE che a livello internazionale. La Commissione sta attualmente effettuando un controllo di adeguatezza della legislazione dell'UE in materia di sicurezza delle navi passeggeri per valutare se l'attuale quadro normativo sia adeguato allo scopo». Il testo completo dell'interrogazione parlamentare e della risposta della Commissione sono visionabili al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2015-000687+0+DOC+XML+V0//IT>.

to, l'attività svolta dall'organismo investigativo non solo sfocia nella creazione di una sorta di "banca dati", a livello comunitario, dei sinistri marittimi ove attingere per ridurre analoghi rischi futuri ma, anche, funge da impulso per l'adozione di misure urgenti per la prevenzione dei sinistri³⁵.

L'inchiesta sommaria e quella formale, invece, presentano dei connotati più incisivi e si pongono, a seconda dei casi, come l'una prosecuzione dell'altra. Se, infatti, l'inchiesta sommaria è imposta per evitare la dispersione delle cose e degli elementi utili per gli ulteriori accertamenti, l'inchiesta formale – ove disposta – tende ad acclarare anche le eventuali responsabilità in capo ai soggetti coinvolti (comandante, equipaggio, armatore, etc.) sino ad approdare nelle aule di giustizia.

Un'ulteriore differenza, sotto il profilo operativo, può scorgersi in relazione agli organi preposti ad avviare ed istruire i procedimenti amministrativi. Così, ad esempio, mentre nelle inchieste disciplinate dal Codice della navigazione la competenza è affidata all'Autorità marittima, caratterizzata da specifici compiti di polizia, le inchieste di sicurezza sono condotte dall'organismo investigativo di cui all'art. 466 bis, reg. exec. cod. nav., sottoposto alle dipendenze dirette del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ciò nonostante un fondamentale punto di contatto tra le due discipline riposa nell'esigenza di preservare, proteggere e conservare le prove e le informazioni connesse ai sinistri marittimi³⁶.

Tale sovrapposizione investigativa, d'altronde, non ha schivato le critiche di attenta dottrina³⁷ che ha evidenziato come le diverse procedure di indagine, nonostante gli enucleati principi di cooperazione e collaborazione, rischiano di creare un *tilt* procedimentale sino alla potenziale "duplicazione" di indagini.

³⁵ Si veda l'art. 15 del D.Lgs. n. 165/2011.

³⁶ Si pensi all'art. 578, cod. nav., laddove si impone all'Autorità marittima (o consolare) di adottare più opportuno provvedimento per impedire la dispersione delle cose e degli elementi utili per gli ulteriori accertamenti, e all'art. 13, D.Lgs. n. 165/2011, che obbliga il comandante della nave, l'equipaggio e gli altri soggetti di cui all'art. 12, co. 2, detto D.Lgs., nonchè chiunque sia venuto a contatto con fonti di prova rilevanti ai fini della individuazione delle cause dell'evento, a preservare le informazioni provenienti da carte nautiche, libri di bordo, registrazioni elettroniche, magnetiche e cassette video nonchè le informazioni provenienti dai VDR e da altri apparecchi elettronici, riguardanti il periodo precedente, concomitante e successivo all'evento; a impedire che tali informazioni siano cancellate o, comunque, alterate; a prevenire l'alterazione di qualsiasi altra dotazione, attrezzatura, dispositivo o di locali della nave rilevanti ai fini dell'inchiesta; a agire tempestivamente per raccogliere e conservare gli elementi di prova o favorire la raccolta e la conservazione degli elementi di prova da parte dell'investigatore.

³⁷ Ingratoci, 2012, 195-196, ove si legge «Talvolta, infatti, i presupposti per il legittimo (o doveroso) esercizio del potere ispettivo da parte dell'autorità marittima e del neo istituito Organismo non appaiono chiaramente distinti o, comunque, complementari».

Basti pensare, a titolo esemplificativo e pur con i rispettivi limiti applicativi, alla previsione di cui all'art. 579, co. 4, cod. nav., secondo cui l'inchiesta formale è sempre disposta allorquando si pone l'obiettivo di un «costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino». Ovvero un obiettivo che, oggi, trova la sua piena consacrazione nella disciplina di cui al D.Lgs. n.165/2011.

Riferimenti bibliografici.

Angelone C. (2001). Le inchieste sui sinistri marittimi e le interrelazioni con altri tipi di inchieste. *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, Giuffrè, p. 155.

Berlingieri F. (1959). Note sul valore probatorio della relazione di inchiesta sui sinistri marittimi, nota a Cass. civ. 22.01.1959. *DM*, p. 523.

Caffio F. – Carnimeo N. – Leandro A. (2013). *Elementi di diritto e geopolitica degli spazi marittimi*, Bari, Cacucci.

Dimundo A. (2010). Inchieste sui sinistri marittimi ed istruzione preventiva: compatibilità, concordanze, differenze. *Scritti in onore di Francesco Berlingieri, I, Genova*, p. 443.

Gaeta D. (1991). Le inchieste sui sinistri marittimi nel diritto italiano. *VN*, p. 387.

Ingratoci C. (2008). Le inchieste sui sinistri marittimi. *GIURETA, Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, Vol. VI*.

Ingratoci C. (2012). *Inchieste marittime e investigazioni tecniche*, Milano, Giuffrè.

La China S. (1970). Sinistri marittimi (diritto processuale). *NDI*, XVII, p. 450.

Lefebvre D'Ovidio A. – Pescatore G. – Tullio L. (2016). *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, Giuffrè.

Querci F.A. (1970). Inchieste marittime ed aeronautiche. *ED*, XX, p. 1026.

Righetti G. (1987). *Trattato di diritto marittimo*, Milano, Giuffrè.

Rizzo M.P. (1993). La definizione di evento straordinario in relazione all'istituto della denuncia ex art. 182 cod. nav.. *Trasporti*, 121, p. 55.

Testa T. (1958). *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, Giuffrè.

Turco Bulgherini E. (2010). Le inchieste sui sinistri marittimi e la disciplina dell'accesso agli atti amministrativi. *Scritti in onore di Francesco Berlingieri, II, Genova*.

Zunarelli S. (1988). Relazione di mare. *ED*, XXXIX, p. 725.