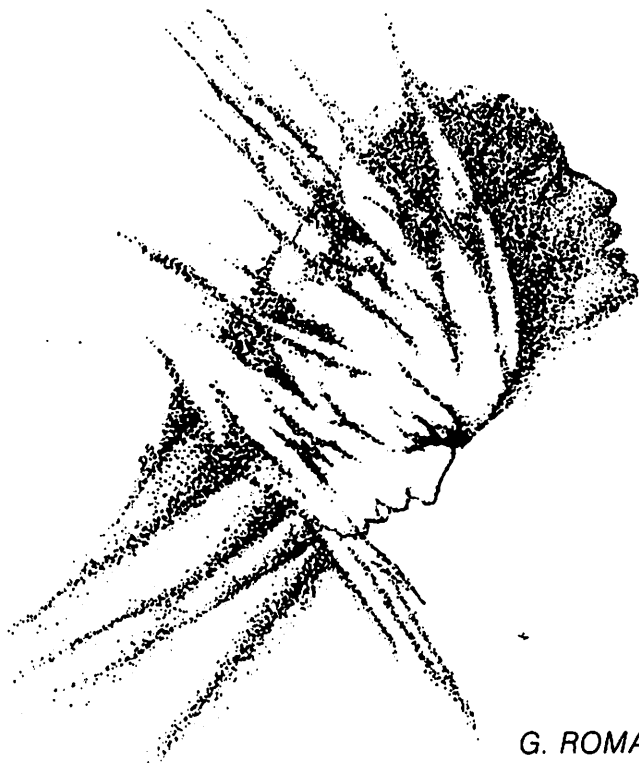


ESTRATTO

3  
1989

# NOMOS

LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO



*G. ROMANELLI - E. FOGLIANI*

**SUL DISEGNO DI LEGGE  
PER L'ISTITUZIONE DI ENTE  
PER LA SICUREZZA AL VOLO**

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO

## **SUL DISEGNO DI LEGGE PER L'ISTITUZIONE DI ENTE PER LA SICUREZZA DEL VOLO (\*\*\*)**

*Gustavo Romanelli (\*) - Enzo Fogliani (\*\*)*

**Sommario:** 1. I recenti sviluppi in ambito internazionale. - 2. Le inchieste aeronautiche nella disciplina vigente. - 3. Le previste modifiche nello svolgimento delle inchieste. - 4. La Terzietà dell'ente e delle commissioni. - 5. La struttura dell'ente. - 6. L'intervento nei sinistri occorsi ad aeromobili esteri.

1. Il disegno di legge in esame si propone di dare un nuovo assetto alle inchieste formali aeronautiche istituendo un apposito ente indipendente, composto di personale specializzato, con lo specifico compito di procedere alle inchieste sui sinistri aeronautici.

Tale iniziativa si inserisce nell'ambito di un più generale orientamento evolutivo in atto nei paesi occidentali più interessati al traffico aereo, tendente appunto alla creazione di organismi tecnici svincolati dagli interessi delle amministrazioni o degli enti eventualmente coinvolti nel sinistro, con la precisa finalità di determinare le cause tecniche dei sinistri a scopo preventivo piuttosto che allo scopo di stabilire le responsabilità del sinistro occorso.

Tale tendenza rappresenta in concreto l'applicazione nei singoli paesi del principio stabilito dall'annesso 13 dell'ICAO, relativo alle inchieste sui sinistri aeronautici, annesso nella cui redazione è stata tenuta particolarmente presente l'esperienza statunitense in materia.

Gli Stati Uniti d'America, paese da sempre all'avanguardia nel settore del trasporto aereo, sono stati infatti i primi ad avviare tale processo evolutivo, che si è sviluppato a partire dall'istituzione del CAB (*Civil Aviation Board*) nel 1940, per proseguire con la riforma introdotta nel 1958 mediante il *Federal Aviation Act* (che lasciò, comunque al CAB le inchieste sui sinistri aerei) e pervenire all'istituzione (mediante il *Department of Transportation Act* del 1966) del *National Transport Safety Board* (NTSB), nel quale, pur con possibilità di delega alla FAA (*Federal Aviation Administration*) è stata concentrata per la maggior parte la competenza in tema di sicurezza di volo.

---

(\*) Ordinario di diritto della navigazione nell'Università di Roma "La Sapienza".

(\*\*) Cultore di diritto della navigazione nell'Università di Roma "La Sapienza".

(\*\*\*) Il disegno di legge è pubblicato nella Documentazione a p. 131.

Il sorgere di divergenze tra funzionari di nomina governativa non dotati di specifica competenza in materia ed il personale tecnico (divergenze tali da incidere negativamente sulla funzionalità dell'NTSB) portò alla ribalta la necessità di rendere del tutto autonome le commissioni d'inchiesta. Ciò fu ottenuto mediante l'*Independent Safety Board Act* del 1974, a seguito del quale fu istituito nel 1976 un apposito organo cui sono oggi delegate le inchieste sui sinistri aeronautici: il *Bureau of Accident Investigation*.

Al *Bureau of Accident Investigation*, che opera in stretto coordinamento con altri uffici tecnici del NTSB, spetta la conduzione dell'inchiesta e la redazione della relazione finale da sottoporre al *Board*. Specifiche norme succedutesi nel corso degli anni ne garantiscono l'indipendenza e l'imparzialità nonché la pubblicità, seppur parziale, delle inchieste. Nei procedimenti innanzi al NTSB è inoltre garantito il contraddittorio ed il diritto alla difesa delle parti coinvolte.

Anche il Canada ha di recente modificato la propria normativa relativa alle inchieste sui sinistri aerei, delineando un quadro molto vicino a quello proposto dal disegno di legge in esame.

Dal 1984, infatti, a seguito del *Canadian Aviation Safety Board Act*, è stato istituito in Canada il CASB (*Canadian Aviation Safety Board*, regolato in parte sul modello statunitense del NTSB), con specifica competenza per le inchieste sui sinistri aeronautici, i cui compiti, poteri e struttura sono assai simili a quelli dell'istituendo Ente per la sicurezza del volo.

Alcune fra le differenze più significative rispetto all'ente previsto dal disegno di legge italiano sono la possibilità di delega delle proprie competenze e, a simiglianza dell'NTSB, una netta separazione fra i membri del *Board* e le commissioni investigative.

La possibilità di delega, anch'essa di derivazione statunitense, dovrebbe consentire la possibilità di interventi di carattere straordinario anche in casi di carenza del personale del CASB; mentre la indipendenza del personale investigativo dal resto del *Board* dovrebbe garantire una maggiore indipendenza del personale addetto alle inchieste.

2. Come è noto, la disciplina vigente (artt. 826 e segg. c. nav.) prevede che il direttore d'aeroporto, avuta notizia di un incidente aeronautico accaduto nella sua circoscrizione, lo comunichi all'autorità giudiziaria, svolgendo nel contempo l'inchiesta sommaria. Terminata l'inchiesta sommaria, i relativi atti vengono trasmessi al Ministro dei Trasporti, il quale, sulla scorta della relazione finale dell'inchiesta sommaria, decide se disporre o meno l'esecuzione dell'inchiesta tecnica formale.

Se la decisione è positiva, viene nominata una commissione d'inchiesta, per la cui composizione l'art. 827, il comma c. nav. rimanda al regolamento, peraltro mai emanato. In mancanza di tale normativa secondaria, la prassi seguita

dal ministero è stata quella di nominare membri della commissione un ufficiale generale o un ufficiale superiore dell'aeronautica militare, ruolo naviganti (presidente della commissione), due ufficiali superiori dell'aeronautica militare, ruolo ingegneri, un ingegnere del registro aeronautico italiano, un ufficiale pilota, oltre ad altri membri di specifica competenza professionale a seconda del tipo di sinistro.

Esperita l'inchiesta, la commissione formula una relazione finale contenente le conclusioni raggiunte circa le cause tecniche e le responsabilità del sinistro, eventualmente suggerendo modifiche tecniche o interventi volti ad evitare nel futuro il ripetersi di simili incidenti.

3. I punti qualificanti del disegno di legge possono dunque ritenersi la costituzione di un ente tecnico, capace di intervento immediato (e non dopo la conclusione dell'inchiesta sommaria e la nomina della commissione), e del tutto estraneo ed indipendente dagli enti il cui operato potrebbe verosimilmente essere chiamato a valutare.

Per quanto attiene al primo punto, indubbio vantaggio rispetto alla normativa vigente è la possibile celerità d'intervento dell'ente, il quale deve essere informato immediatamente, secondo il nuovo proposto testo dell'art. 826 c. nav., dell'avvenuto incidente (o mancato incidente).

Ciò costituisce indubbiamente un notevole passo in avanti rispetto al quadro attuale, in quanto consente all'ente preposto all'inchiesta tecnica formale di avere accesso ai luoghi ed ai reperti relativi all'incidente con la massima tempestività, non essendo vincolata all'attesa dei tempi necessari alla conclusione della inchiesta sommaria e della nomina della commissione.

Tuttavia, tale lodevole intento non appare supportato adeguatamente dal proposto testo della norma, che nella formulazione attuale del disegno di legge lascia più di uno spazio alla possibilità che la celerità d'intervento auspicata dai redattori possa in concreto non realizzarsi.

Anzitutto, le modifiche apportate al codice della navigazione (del quale vengono sostituiti in tutto o in parte gli artt. da 826 a 829, e da 830 a 833) appaiono presentare alcune lacune che potrebbero dar adito a difficoltà interpretative.

L'art. 826, ove specificamente si prevedeva lo svolgimento da parte del direttore d'aeroporto dell'inchiesta sommaria, contiene ora riferimento a tale inchiesta soltanto nella rubrica dell'articolo. Dall'art. 1, punto 4, del disegno di legge, nonché dal proposto nuovo testo dell'art. 827 sembra doversi dedurre che il direttore d'aeroporto dovrebbe pur sempre svolgere detta inchiesta; e non si capisce quindi perché la relativa chiara dizione del vigente art. 826 sia stata sul punto omessa.

Altri aspetti che suscitano perplessità si rinvengono in relazione alle modalità ed ai tempi d'intervento dell'ente.

Anche per il nuovo progetto di legge rimane la potestà discrezionale dell'ente di decidere se sia o meno il caso di procedere all'inchiesta tecnica formale; aspetto questo in cui la disciplina aeronautica si discosta dalla sua omologa marittima. L'art. 579 c. nav. dispone infatti che l'inchiesta tecnica formale per i sinistri marittimi debba essere disposta d'ufficio se dal processo verbale di inchiesta sommaria o da informazioni attendibili risulta che il fatto può essere avvenuto per colpa o per dolo.

Tenuto conto che lo scopo finale di prevenzione degli incidenti è alla base dell'istituzione dell'ente per la sicurezza del volo, ci si sarebbe potuti aspettare, se non l'obbligatorietà della inchiesta tecnica, perlomeno un'adeguamento alla normativa marittima (e quindi lo svolgimento dell'inchiesta in tutti i casi in cui il fatto può essere avvenuto per colpa o per dolo).

La potestà discrezionale concessa all'istituendo ente lascia quindi dubbiosi, in quanto più rispondente agli scopi della nuova normativa sarebbe stato prevedere in ogni caso l'obbligatorietà della inchiesta formale. Ciò anche in considerazione del fatto che l'inchiesta sommaria da un lato non gode affatto di tale discrezionalità, dall'altro non è neppure più posta come elemento pregiudiziale all'espletamento della inchiesta tecnico formale.

L'istituendo ente, infatti, può decidere il proprio intervento in qualsiasi fase della inchiesta sommaria condotta dal direttore d'aeroporto, la quale viene ad essere così sospesa.

Le ipotesi che possono quindi presentarsi sembrano essere, in relazione all'inchiesta sommaria, sostanzialmente tre: 1) l'ente interviene immediatamente, sottraendola al direttore d'aeroporto; 2) l'ente interviene durante il suo svolgimento, interrompendola; 3) l'ente interviene ad inchiesta sommaria terminata.

Nella terza ipotesi è evidente che in nulla ci si discosterebbe dalla normativa vigente, talché nei casi in cui in concreto l'ente operasse in tal guisa non ci si troverebbe in situazione diversa da quella attuale.

Se invece l'ente operasse, come auspicabile, secondo la prima ipotesi, sarebbe evidente l'inutilità della previsione normativa di una inchiesta sommaria del direttore d'aeroporto.

Infine, nella seconda ipotesi, l'intervento dell'ente verrebbe ad interrompere la già iniziata inchiesta sommaria.

E data la nota delicatezza, in questi casi, del passaggio delle consegne fra diverse autorità che stanno indagando su un incidente senza che la prima sia in grado di concludere la propria opera, è da chiedersi se a quel punto tale intervento sia in effetti giustificato ed opportuno.

Sembra quindi che, per il raggiungimento degli scopi che ci si prefiggeva (e per i quali viene appositamente istituito un ente gravante sul bilancio dello Stato) sarebbe stato più rispondente prevedere l'abolizione della inchiesta sommaria, rendendo l'intervento dell'ente obbligatorio in ogni caso di notizia di incidente o quasi incidente; potrebbe eventualmente lasciarsi ad esso la possibilità di motivata archiviazione qualora detta notizia si rivelasse non fondata o non meritevole di inchiesta.

Tanto più che, come si vedrà in seguito, la obbligatorietà dell'intervento dell'ente risulta sancito nel caso di sinistri ad aeromobili stranieri, per i quali l'annesso 13 dell'ICAO prevede la facoltà di delega dell'inchiesta allo Stato di immatricolazione dell'aeromobile coinvolto.

4. Altro scopo dichiarato dei redattori del disegno di legge è la costituzione di un ente (e quindi di commissioni d'inchiesta) sicuramente terzi rispetto agli interessati o ai soggetti (comprese amministrazioni, enti, etc.) coinvolti negli incidenti su cui devono svolgersi le indagini.

Si tratta di un'evoluzione attraverso la quale sono già passati altri ordinamenti, ed ispirata dalla considerazione che in genere gli esperti del settore chiamati a far parte delle commissioni sono più o meno strettamente legati a enti (pubblici e non) sul cui operato la commissione può essere chiamata ad indagare.

Per la verità il problema, che pure all'estero aveva avuto particolare gravità e notevole rilevanza, non sembra essere in Italia di tale urgenza. Come già accennato, infatti, in assenza del regolamento la prassi ministeriale si era orientata nel senso di nominare i componenti la commissione d'inchiesta fra i militari dell'aeronautica esperti nei vari settori. Tale prassi, se crea gravi dubbi nel caso di incidenti aerei in cui siano coinvolti velivoli o strutture militari, è stato peraltro in grado di assicurare una discreta indipendenza dell'organo inquirente, soprattutto dopo la smilitarizzazione dei controllori di volo. E la scelta fra tali membri di ufficiali piloti in servizio attivo garantisce la idoneità della preparazione dei membri della commissione, anche in relazione alle problematiche effettive del volo.

Quanto sopra potrebbe finire col mancare ad una commissione composta di personale esclusivamente preposto alle inchieste. E se ciò può indubbiamente determinare un passo avanti per quanto attiene l'indipendenza dell'organo inquirente, potrebbe però presentare inconvenienti dal punto di vista della competenza tecnica, in un campo in cui tale competenza ed il contatto con la pratica giocano un ruolo essenziale.

Discorso simile potrebbe farsi per quanto attiene alle cause di incompatibilità sancite dal d.d.l. a carico del presidente, del direttore e del

consiglio direttivo, quest'ultimo investito del delicato compito di deliberare le relazioni finali sugli incidenti.

Il fatto che tali funzionari, nominati dal presidente del Consiglio dei ministri, non possano, fra le altre cose, essere «*consulenti o dipendenti di società, di enti o di amministrazioni pubbliche che operano nel settore del trasporto aereo ovvero che sono comunque in contrasto, concorrenti o collegate con dette società, enti ed amministrazioni*» (art. 4, punto 4, C del d.d.l.) lascia perplessi circa la possibilità di reperire personale provvisto di specifica idonea esperienza nel ramo. Tanto più che, al di là della generica «*atta qualificazione nelle aree tecniche e operative del volo civile e commerciale*» (art. 5, punto 1 del d.d.l.) non è previsto alcun altro requisito tecnico specifico nè alcuna specifica esperienza, che pur sembrerebbero assolutamente essenziali.

5. L'istituendo ente viene delineato dal disegno di legge come autonomo e dotato di personalità giuridica. I suoi compiti, oltre alle inchieste sugli incidenti e sui mancati incidenti finalizzate al suggerimento alle competenti autorità di provvedimenti per la sicurezza del traffico aereo, si possono sintetizzare nelle attività, anche di studio e di ricerca, volte in genere alla prevenzione degli incidenti aerei.

Il disegno di legge prevede una pianta organica del personale fissata in cinquanta elementi, da assumersi attraverso concorso pubblico; ed anche a questo proposito è da chiedersi se in concreto il d.d.l. rappresenti effettivamente un passo avanti rispetto alla normativa vigente.

Sulla base dell'esperienza statunitense, la risposta sembra poter non essere del tutto positiva. Negli anni sessanta, infatti, proprio la carenza di personale del CAB (l'ente allora preposto alle inchieste sugli incidenti aeronautici) aveva costretto quest'ultimo a delegare alla FAA parte delle proprie inchieste generando una serie di problemi irrisolti.

Tornando alla pianta organica proposta per l'ente previsto dal d.d.l., è certo che delle 50 persone previste un buon numero sarà impiegato per compiti di mera amministrazione e funzionamento dell'ente stesso.

Il restante personale, quello in una qualche maniera specializzato, dovrebbe poi occuparsi non soltanto delle inchieste, ma anche di tutta quella serie di attività previste dall'art. 3 del d.d.l.: collaborazione con la magistratura, compilazione di relazioni per il parlamento, organizzazione di convegni di studio, cooperazione con gli enti omologhi stranieri, e via dicendo.

È quindi evidente che il personale ed il tempo rimanente da dedicare alle inchieste potrebbe in concreto risultare esiguo, specie nell'ipotesi di contemporaneità di più inchieste.

Inoltre, non necessariamente nel limitato ambito del personale dell'ente si troveranno gli esperti in particolari settori che possono servire, a seconda

delle circostanze, nei diversi incidenti: con inevitabile ricorso quindi a consulenti esterni, pure previsti, ma per i quali non è dettata alcuna norma volta ad accertarne la indipendenza.

Ciò potrebbe comportare quindi la conseguenza, già delineata in precedenza, di un intervento non tempestivo vuoi per carenza di personale, vuoi per il tempo necessario all'eventuale reperimento e nomina dei consulenti esterni (la cui inclusione nelle commissioni potrebbe in ipotesi incidere negativamente sulla indipendenza e terzietà delle commissioni stesse).

Come si vede, il disegno di legge desta alcune perplessità circa la sua rispondenza agli scopi per il quale è stato formulato; e ciò non tanto per difetti sostanziali di formulazione, quanto per la oggettiva difficoltà di coniugare ed armonizzare fra loro istanze contrapposte.

È evidente infatti che l'esigenza di stabilire chiari criteri di incompatibilità volti a garantire la terzietà dell'ente si scontra fatalmente con la necessità che il consiglio direttivo e il personale dipendente od impiegato dall'ente sia esperto nel settore, e si sia quindi formato nell'ambito di quegli enti, la cui attività andrà bene o male a controllare. Così come la necessità di avere, per ovvie esigenze di chiarezza contabile e finanziaria, una ben determinata pianta organica potrebbe in un futuro di maggiore sviluppo del traffico aereo rendere il personale dell'ente insufficiente per gli scopi per cui è stato creato.

6. Tra le modifiche che il d.d.l. si propone di introdurre, particolarmente lodevole si appalesa quella che prevede, attraverso opportuna modifica all'art. 832, l'intervento obbligatorio dell'ente nel caso di sinistri occorsi nel territorio nazionale ad aeromobili stranieri, in conformità all'art. 26 della convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 sull'aviazione civile ed al relativo annesso 13 dell'ICAO.

Come noto, detto annesso 13 (in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 37, punto k, della convenzione di Chicago) stabilisce gli standard e le procedure raccomandate agli Stati membri in tema di inchieste sui sinistri occorsi ad aeromobili in territorio diverso da quello di immatricolazione; inchieste volte ad accertare le cause tecniche dell'incidente a scopo preventivo.

L'annesso 13 dell'ICAO stabilisce quindi le modalità dei rapporti fra le autorità aeronautiche degli Stati interessati, rapporti che devono essere improntati alla massima collaborazione, sia nello scambio delle informazioni e della documentazione necessaria all'inchiesta, sia nella messa a disposizione e restituzione delle prove e di quanto utile allo Stato di immatricolazione dell'aeromobile per lo svolgimento della propria inchiesta. Nell'ambito di tale collaborazione è prevista la possibilità dello Stato nel cui territorio è avvenuto l'incidente di delegare l'inchiesta all'autorità dello Stato di immatricolazione;



è in ogni caso previsto che quest'ultimo possa nominare propri rappresentanti e consulenti con facoltà di assistere all'inchiesta.

Il nuovo testo dell'art. 832 c. nav. previsto dal d.d.l., contempla esplicitamente l'obbligo dell'intervento dell'ente nel caso di sinistri occorsi ad aeromobile straniero; in ciò si discosta dalla normativa proposta per le inchieste in ambito nazionale, la quale, come visto, prevede la discrezionalità dell'intervento dell'ente.

Il contenuto dell'annesso ICAO non si limita comunque a dettare norme di relazione fra gli Stati coinvolti nel sinistro, ma raccomanda l'adozione di vere e proprie norme procedurali in relazione alla modalità di acquisizione e conservazione delle prove, allo svolgimento dell'inchiesta, e via dicendo.

Il richiamo effettuato dal proposto nuovo testo dell'art. 832 c. nav. all'Annesso 13 dell'ICAO potrebbe avere quindi come effetto l'obbligo di seguire nelle inchieste (almeno in quelle che coinvolgono interessi di altri Stati) le previsioni di detto Annesso.

#### NOTE

In relazione alla vigente normativa in tema di inchieste della navigazione nell'ordinamento italiano, si rimanda alla monografia di T. TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, 1958, il quale fornisce anche un completo sommario del contenuto dell'Annesso 13 dell'ICAO; nonché a F.A. QUERCI, *Inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enc. dir.* XX, Milano, 1970.

Sul sistema oggi in vigore negli Stati Uniti, si veda C.O. MILLER, *Aviation accident investigation: functional and legal perspectives*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1981, I, 237.

Circa la recente riforma canadese, B.M. DESCHENES, *The Canadian Aviation Safety Board: experiences in international co-operation and adaptation*, in *Annals of Air and Space Law*, XII, 1987, 3.

Il sistema inglese è invece ampiamente descritto da SAWCROSS & BEAUMONT, *Air Law*, Londra, 1977, 321 ss.

Alla stessa opera si può far riferimento per quanto attiene alla struttura ed al funzionamento dell'ICAO (n. 100 ss.), nonché per gli ultimi sviluppi relativi all'annesso dell'ICAO n. 13.