



## **L'attività dell'Organismo Investigativo sui sinistri marittimi: aspetti giuridici e tecnico – operativi.**

**a cura del dott. Cristian Rovito**

*Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera.*

Si è parlato molto sui media, in TV, su internet e sulla carta stampata, locale, nazionale e internazionale, addirittura con caricature e perifrasi piuttosto discutibili (ma siamo nella globalizzazione mediatica), del sinistro occorso alla M/N COSTA CONCORDIA nelle acque del Giglio. E' stato detto e si continua a dire di tutto. Ovviamente si sottraiamo totalmente dall'esprimere giudizi che possano avere valenza critica o natura politica.

Questo grave incidente tuttavia, sul quale ribadiamo sono in corso le attività investigative (penali, coordinate dalla Procura della Repubblica e tecnico – amministrative dirette dell'Autorità marittima), le uniche in grado di ricostruire l'esatta dinamica dei fatti e di individuare delle responsabilità, ha fatto emergere problematiche fino a quel momento poco conosciute. In effetti non erano in molti a conoscere che in Italia esiste il *vessel traffic service* gestito dal Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera o a sapere che a bordo di una nave da crociera/passeggeri vige l'obbligo entro 24 ore dalla partenza di "un' esercitazione per abbandono nave". Forse perché come sempre accade si guarda sempre più alla necessità di "rilassarsi", di godersi la navigazione piuttosto che fermarsi un attimo a pensare cosa e come fare in caso di necessità.

Termini prettamente tecnici quali relitto, inquinamento marino, inchiesta tecnico – amministrativa (inchiesta sommaria<sup>1</sup>, inchiesta formale<sup>2</sup>, sinistro marittimo<sup>3</sup>, Organismo

---

<sup>1</sup> Inchiesta Sommaria (Art. 578 Codice della Navigazione) - Competente: autorità marittima 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.- L'Autorità Marittima procede a sommarie indagini sulle cause e circostanze del sinistro e prende i provvedimenti occorrenti per impedire le dispersioni delle cose e degli elementi utili per gli ulteriori accertamenti.

Inchiesta formale (Art. 579 Codice della Navigazione) - Competente: Direttore Marittimo su istanza degli interessati o delle associazioni sindacali e deve essere disposta d'ufficio se dal processo verbale di inchiesta sommaria risulta che il fatto può essere avvenuto per dolo o colpa. L'inchiesta formale è finalizzata alla ricerca delle cause e responsabilità del sinistro.

Il Ministro per la Marina Mercantile (oggi Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti) ha la facoltà di affidare le inchieste formali a commissioni speciali nonché di sottoporre a revisione quelle compiute nella forma ordinaria (art. 580 Codice della Navigazione).

<sup>2</sup> Inchiesta formale (Art. 579 Codice della Navigazione)- Competente: Direttore Marittimo su istanza degli interessati o delle associazioni sindacali e deve essere disposta d'ufficio se dal processo verbale di inchiesta sommaria risulta che il fatto può essere avvenuto per dolo o colpa. L'inchiesta formale è finalizzata alla ricerca delle cause e responsabilità del sinistro.

Il Ministro per la Marina Mercantile ha la facoltà di affidare le inchieste formali a commissioni speciali nonché di sottoporre a revisione quelle compiute nella forma ordinaria (art. 580 Codice della Navigazione).

<sup>3</sup> Il procedimento d'inchiesta, in base ai succitati articoli, è stato definito con la Circolare del Ministero della Marina Mercantile D.G. del Naviglio in data 8 gennaio 1963 che ha definito "**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.*

Investigativo sui sinistri marittimi), abbandono nave, contenimento degli inquinanti, panne galleggianti etc. sembrano oggi essere molto più conosciuti rispetto al passato.

Ci focalizziamo in questo contributo sulla disamina dei compiti e dell'attività istituzionale dell'Organismo Investigativo sui sinistri marittimi istituito con il D. Lgs 165/2011, con il quale il legislatore nazionale ha recepito la Direttiva 2009/18/CE sui principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo, che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE.

Anche con questa nuova disciplina lo scopo fondamentale che s'intende perseguire è di **migliorare la sicurezza della navigazione e la prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi**. In questo frangente normativo, se tale obiettivo lo si dovrà raggiungere attraverso le inchieste di sicurezza sui sinistri ed incidenti marittimi, occorre sottolineare che subordinatamente si cerca, attraverso le risultanze delle indagini, di fornire un adeguato supporto tecnico e scientifico alle Istituzioni deputate alla legiferazione ed alla regolamentazione (Organizzazione Internazionale marittima, Unione Europea, Parlamento, Governo, Ministeri, Autorità a vario modo interessate, etc.).

Gli incidenti marittimi che potranno essere oggetto dell'attività dell'Organismo Investigativo dovranno riguardare le navi nazionali<sup>4</sup>, indipendentemente dal luogo in cui si è verificato e quelli che si verificano nelle acque territoriali e nelle acque interne come definite dalla Convenzione sul diritto del mare del 1982<sup>5</sup>.

Sotto il profilo prettamente tecnico, per l'espletamento delle attività previste dal decreto istitutivo, l'Organismo Investigativo ricorrerà alle disposizioni definite dall'IMO con il Codice IMO adottato con la risoluzione A.849(20).

Qualche cenno sul Codice IMO e la risoluzione attuativa si ritengono opportuni e necessari per bene delineare il contorno normativo attorno al quale ci muoviamo.

Innanzitutto s'interessa dell'analisi dei sinistri marittimi sotto l'aspetto della ricerca delle relative cause e circostanze per poter introdurre correttivi alle normative e quindi ridurre ancor di più il rischio che gli stessi possano ripetersi. In tale ottica è riconosciuto ad ogni Stato di bandiera il compito di condurre indagini sui sinistri che coinvolgono le navi nazionali; promuovere la cooperazione tra gli Stati per identificare i fattori che determinano i sinistri marittimi; introdurre un comune approccio alle indagini prevedendo il coinvolgimento della comunità marittima internazionale. L'individuazione delle responsabilità non costituisce un traguardo in assoluto perché non è verso ciò che viene indirizzata l'attività investigativa.

---

<sup>4</sup> Si tratta di navi battenti bandiera nazionale ovvero di navi iscritte/immatricolate in Italia nei RR.NN.MM e GG., nelle matricole oppure nel Registro Internazionale tenuti dagli Uffici di compartimento sede di Direzione Marittima, retti dal personale delle Capitanerie di porto Guardia Costiera e alle dipendenze del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

<sup>5</sup> Le acque territoriali sono individuate in "quella fascia adiacente di mare che si estende per una lunghezza di 12 NM misurata a partire dalle linee di base" (art. 2 e 3 della Convenzione). In essa lo Stato costiero esercita la piena sovranità.

Il Codice IMO non preclude ogni altra forma di investigazione, sia civile che penale o amministrativa, ed ha il solo scopo di determinare i fattori e le cause che hanno determinato il sinistro, darne pubblicità e pervenire all'emanazione di raccomandazioni e norme in materia di sicurezza della navigazione. L'indagine sui sinistri deve essere separata e indipendente da ogni altra forma di investigazione. Vengono fornite anche alcune definizioni che riteniamo utile riportare per confrontarle/rapportarle direttamente con quelle del D. Lgs 165/2011.

- 1) **Sinistro marittimo:** ogni evento straordinario o dannoso causato, connesso od occorso durante le operazioni di una qualsiasi unità 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.
- 2) **Sinistro molto grave:** nel caso di perdita della nave o di vite umane o di inquinamento grave dell'ambiente.
- 3) **Sinistro grave:** nel caso di danni strutturali alla nave tali da non renderla sicura per la navigazione o danno dell'ambiente.
- 4) **Incidente marino:** quando il fatto non si configura come sinistro molto grave o grave.

Nel ritornare all'analisi delle disposizioni del D. Lgs 165/2011 evidenziamo, per non incorrere in equivoci, che l'Organismo Investigativo nel sostituire la Commissione centrale d'indagine, già prevista dall'art. 466-bis del Codice della Navigazione marittima è posto alle dipendenze dirette del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti (art. 4, comma 1). Dotato inoltre di indipendenza sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possono entrare in conflitto con il compito assegnatogli, opera nella veste di "**organo di investigazione tecnica per l'accertamento e la verifica delle cause e delle circostanze relative ai sinistri ed incidenti marittimi**".

Di particolare interesse sono anche le attività inerenti le funzioni di osservatorio per la raccolta e l'analisi dei dati relativi alla sicurezza marittima. Si aggiungono lo studio, la ricerca e lo sviluppo delle tecniche investigative e di valorizzazione delle risultanze delle indagini svolte che si comprende bene essere fondamentali ai fini dell'attività redigente della legislazione.

Anche la tenuta ed il costante aggiornamento della **banca dati europea sui sinistri marittimi** è stato affidato alla responsabilità dell'organo in esame, comprensiva del **database sui sinistri ed incidenti inserita nel sistema globale integrato di informazione dell'International Maritime Organization (Global Integrated Shipping Information System - GISIS)**.

Nel rispetto della riservatezza e del segreto delle attività d'indagine, l'art. 5 del decreto individua i "poteri" che l'O.I. può esercitare ai fini istituzionali.

Ne citiamo quelli di maggior rilievo:

- 1) 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;

Per comprendere la portata di tale attività investigativa, con riferimento al sinistro della M/N Costa Concordia, si pensi al raggiungimento delle acque in cui attualmente si trova l'unità sinistrata, al salire a bordo della stessa, etc.

- 2) 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;

Si può pensare a tal proposito all'opportunità di individuare quale causa del sinistro il trasporto di una merce pericolosa in una particolare area della zona di carico, il cui riversamento abbia determinato lo scoppio di un incendio, il danneggiamento delle paratie e/o del fasciame, etc.

- 3) Richiedere l'esame o l'analisi degli elementi di cui al punto precedente e avere libero accesso ai risultati di tali esami o analisi;

Possiamo citare, a titolo meramente esemplificativo, una perizia tecnica di parte oppure il referto di analisi di campioni effettuate da un laboratorio chimico.

- 4) Accedere liberamente a qualsiasi pertinente informazione o dato registrato, compresi i dati del VDR, che si riferiscano alla nave, al viaggio, al carico, all'equipaggio o ad altre persone, oggetti, situazioni o circostanze, farne copia o uso;

Se pensi al ruolo equipaggio, all'oil record book, al registro dei rifiuti, alla crew list (lista dell'equipaggio) o passenger list (lista dei passeggeri), etc.

- 5) Accedere liberamente ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime;

- 6) **Interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi possano presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza;**

- 7) Ottenere verbali di 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.

In linea di massima vi sono dei criteri a cui attenersi nella condotta delle indagini e che, come tali, possono essere considerati validi, comunque limitati all'ambito tecnico - amministrativo, per ogni livelli investigativo:

- 1) minuziose ed imparziali indagini;
- 2) collaborazione con gli Stati che hanno un sostanziale interesse;
- 3) pronto accesso alle informazioni sulla sicurezza, inclusi i rapporti di ispezioni effettuate dallo Stato di bandiera e dalle società di classifica. L'accesso alle informazioni non deve essere impedito a motivo di altre indagini concorrenti;
- 4) utilizzo di tutti i dati registrati, inclusi quelli del "Registratore di rotta" (VDR) qualora installato, durante le indagini sui sinistri o incidenti in mare ovunque accaduti. Lo Stato conducente le indagini deve predisporre per la lettura dei dati registrati dal VDR.;
- 5) utilizzo di ogni raccomandazione e di ogni strumento legislativo pubblicato dall'I.M.O. o I.L.O., in particolare quelli relativi al fattore umano, e di ogni altra raccomandazione o strumento adottato da altre pertinenti organizzazioni internazionali;
- 6) pubblicità ai rapporti di investigazioni e divulgazione all'industria dei trasporti marittimi.

Un ulteriore aspetto da evidenziare, in quanto sussumibile nella disposizione di cui al comma 3, inerisce lo svolgimento delle attività *supra* menzionate in **collaborazione** con l'Autorità giudiziaria, deputata ad assicurare che le attività non siano indebitamente precluse, sospese oppure ritardate, qualora vi siano indagini penali in corso. Ed è il caso della M/N Costa Concordia nel caso l'Organismo collabora appunto con la Procura delle Repubblica inquirente. Va ancora evidenziato che il rapporto di cui all'art. 14 del decreto, redatto alla fine delle operazioni investigative, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, non costituisce fonte di prova nell'eventuale procedimento penale sicché emerge chiaramente il parallelismo tra l'inchiesta amministrativa, prevista dal Codice della navigazione marittima e dal D. Lgs 165/2011, e **l'inchiesta giudiziaria che si svolgerà comunque e soltanto secondo le procedure del codice di procedura penale.** A maggior conferma di ciò, il comma 1 dell'art. 6, stabilisce che pur svolgendosi nel medesimo contesto operativo, la prima è indipendente dalla seconda.

L'Organismo investigativo che opera nell'ambito delle prerogative *supra* esplicitate si inserisce nel quadro operativo in cui si registra già la presenza dell'Autorità giudiziaria e dell'Autorità marittima; talché nei confronti di quest'ultime apre inevitabilmente un indirizzo collaborativo.

L'inchiesta di sicurezza viene avviata obbligatoriamente quando un **sinistro marittimo molto grave** presenti almeno una delle seguenti caratteristiche (art. 7):

- vi è un coinvolgimento di una nave battente bandiera italiana, indipendentemente dal luogo in cui si è verificato il sinistro;
- l'incidente si è verificato nel mare territoriale e nelle acque marittime interne dello Stato costiero;
- il sinistro incide in maniera rilevante su un interesse nazionale, indipendentemente dal luogo in cui è occorso e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte (si pensi ad un affondamento di una petroliera egiziana in acque internazionali molto prossime alle acque territoriali italiane).

Abbiamo detto in precedenza che *la ratio* si rinviene nel “dovere” di elaborare, sulla scorta dei risultati delle inchieste, proposte normative da sottoporre al vaglio degli organi competenti. E’ in quest’ottica che si colloca, quale criterio di valutazione nel merito di un avvio o meno dell’inchiesta di sicurezza, la possibilità che i risultati dell’inchiesta di sicurezza siano tali da consentire un’efficace attività di prevenzione di analoghi futuri sinistri e incidenti (comma 5 dell’art. 7).

Infatti, l’art. 15 prescrive l’invio delle proprie raccomandazioni di sicurezza al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti affinché siano adottati i provvedimenti necessari a garantire l’osservanza delle stesse.

Per concludere, qualche cenno merita il regime sanzionatorio, esclusivamente amministrativo, fatta salva la costituzione di un reato, che attiene prevalentemente alle violazioni in materia di riservatezza (comma 1) e a quelle relative agli obblighi di collaborazione (comma 2) e di protezione della nave (comma 3). Resta bene intese, come del resto sarebbe ovvio, che i compiti di “accertatore” spettano all’Organismo Investigativo in conformità ai principi ed alla disciplina della Legge 689/81 e ss. mm e ii..

Cristian Rovito

*Pubblicato il 9 aprile 2012*