

ALFREDO ANTONINI

I SINISTRI AERONAUTICI (*)

SOMMARIO. 1. Concetto di sinistro aeronautico. Sua rilevanza con esclusivo riferimento all'istituto delle inchieste. — 2. Fonti normative. — 3. Disciplina delle inchieste aeronautiche: l'inchiesta sommaria; l'inchiesta formale. — 4. La disciplina internazionale uniforme. — 5. Natura sostanziale delle inchieste. — 6. La relazione di inchiesta. — 7. Profili di diritto internazionale.

1. *Concetto di sinistro aeronautico. Sua rilevanza con esclusivo riferimento all'istituto delle inchieste.*

Nel nostro ordinamento non è rinvenibile una definizione normativa di sinistro.

Il termine trova la propria radice nell'aggettivo latino *sinister* (sfavorevole, contrario, avverso) e sta a significare un accadimento negativo, sfavorevole, pregiudizievole: in un'accezione ampia ed atecnica, esso indica una evenienza fonte di nocumento, attuale o potenziale. Ove tale evenienza si riferisca ai beni e agli interessi ricompresi nell'attività di navigazione (nave; galleggiante; aeromobile; carico; equipaggio; passeggeri; altre persone o cose che si trovino a bordo), si ha un sinistro della navigazione. Il legislatore, la giurisprudenza, la dottrina, la pratica, adoperano la locuzione in parola nella accezione suddetta, per riferirsi agli eventi produttivi di danni a cose (es. art. 910 c. nav.) o a persone (es. art. 942 c. nav.).

Nel campo assicurativo, gli avvenimenti fonte di danno sono denominati rischi, mentre per sinistro si intende l'evento dannoso coperto dal contratto di assicurazione.

(*) Voce destinata al *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*. Si ringraziano la Direzione e la Redazione per averne consentito la pubblicazione in questa Rivista.

In quello processuale marittimo, è rinvenibile una disposizione contenente l'elencazione degli accadimenti i quali, se controversi, danno luogo alle cause che il legislatore definisce «per sinistri marittimi» (art. 589 c. nav., in relazione all'intitolazione del capo II, tit. II, lib. IV, parte I, stesso cod.). Tale elencazione, tuttavia, non è idonea a radicare una definizione legislativa di sinistro marittimo e, quindi, non può rivelarsi utile al fine (mediato) dell'individuazione di quello aeronautico. Di vero, se è indubbio che possono considerarsi come sinistri gli avvenimenti indicati alle lettere *a) b), c), d)* dell'articolo in riferimento (urto, manovre, maneggio di strumenti, ecc., forieri di danni), è del pari certo che non possono esserlo quelli evidenziati alle successive lettere *e)* ed *f)* (assistenza, salvataggio, ricupero, ritrovamento). Deve trarsene la conseguenza che il legislatore ha in tal caso utilizzato il termine di sinistro in modo improprio e che dalla disposizione appena esaminata non può ricavarsi la concezione normativa di sinistro.

Recepita, dunque, la accezione comune di fatto dannoso⁽¹⁾ propria di quest'ultimo, occorre riconoscere la sterilità di qualsiasi tentativo rivolto alla ricognizione di una disciplina sostanziale dello stesso, tanto nel campo marittimo, quanto (per quel che qui interessa) in quello aeronautico⁽²⁾. Nell'ordinamento della navigazione, invero, i fatti fonte di obbligazioni, di esso peculiari, sono regolati in maniera fra loro non uniforme, in considerazione delle peculiarità di ciascuno, mentre altri fatti, ai quali l'ambiente in cui si verificano non assegna connotati di specialità, restano regolati dal diritto comune. Talché, non sarebbe possibile ritagliare una disciplina unitaria, propria del sinistro (marittimo o) aeronautico in quanto tale, anziché una pluralità di discipline, peculiare ciascuna del singolo tipo di sinistro (*rectius*, di fatto definibile come tale: es. urto, investimento, incidente, da cui derivi un danno

⁽¹⁾ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, 1958, 14 ss.; SAVOIA, *Sinistri aeronautici*, in *Noviss. dig. it.*, XVIII, Torino, 1970, 447.

⁽²⁾ Un tentativo del genere è stato svolto da SAVOIA, *op. cit.*, il quale ha considerato unitariamente i sinistri aeronautici sotto il profilo dei danni che possono provocare, dell'obbligo di soccorso e della copertura assicurativa.

ai terzi sulla superficie, o alle persone o cose trasportate, o alle attrezzature, ecc.) relativo alla navigazione.

Il solo profilo, per il quale si rivela utile (e, anzi, imprescindibile) una definizione in senso tecnico di sinistro, rilevante sul piano giuridico, è quello dell'esecuzione delle inchieste, che la competente autorità (marittima o) aeronautica può e deve disporre ai sensi degli artt. 826 ss. del codice della navigazione e della corrispondente normativa uniforme di diritto internazionale.

Trattasi della attività di indagine e di successivo esame dei dati rilevati, svolta dalla pubblica amministrazione allorquando si siano verificati quegli avvenimenti dannosi, che il codice e le altre disposizioni in materia chiamano sinistri.

In tali sensi, la dottrina ha preferito utilizzare il termine di incidente, come evento inaspettato, *incidens*, che sopravviene⁽³⁾; termine che consente di abbandonare qualsiasi legame, logico ed etimologico, fra l'evento e la (mala)sorte e che, per contro, appare comprensivo sia degli accadimenti fortuiti, che di quelli dipendenti dall'azione umana.

Il termine ora menzionato non è ignoto al legislatore, il quale lo impiega proprio nella materia in esame: gli artt. 826 e 827 c. nav., che regolano l'inchiesta sommaria e quella tecnica formale nel campo aeronautico, ricollegano entrambe al verificarsi di un «incidente». La circostanza che la locuzione, con cui il legislatore indica l'oggetto delle inchieste, sia – però – quella di «sinistro» (v. il tit. VIII del libro I della parte II del c. nav., nonché la rubrica e il testo degli artt. 830, 832, 833 c. nav.; v., però, il 2° co. dell'art. 830 c. nav.), induce a ritenere che nel nostro ordinamento le espressioni in questione sono state adoperate come sinonimi.

Nel diritto internazionale convenzionale, il riferimento è costante agli «incidenti» aeronautici (*accidents*): così gli artt. 26 e 37, lett. k), della Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale.

Assodato quanto sopra, occorre rilevare, con la più attenta ed autorevole dottrina⁽⁴⁾, che il concetto di sinistro (o l'altro, equi-

⁽³⁾ VAGO, *Le inchieste sugli incidenti aerei*, in *Dir. ae.*, 1962, 111.

⁽⁴⁾ TESTA, *op. cit.*, 15 ss; QUERCI, *Inchieste marittime ed aeronautiche*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 687 s.

valente, di incidente), proprio della normativa sulle inchieste, è più limitato rispetto a quello comune di accadimento dannoso e si riconnette all'interesse pubblico immanente al fenomeno della navigazione. In realtà, non ogni episodio foriero di danni è idoneo a determinare l'instaurazione e lo svolgimento di un'inchiesta, ma solo quegli episodi, i quali, per il fatto di mettere in pericolo o ledere l'incolumità pubblica (di cui la sicurezza della navigazione costituisce una concreta e specifica estrinsecazione), si appalesano come particolarmente gravi e degni di suscitare l'attenzione e l'intervento della pubblica amministrazione. Non ogni evento dannoso, anche di minima portata, è dunque tale da integrare un sinistro, ma solo quell'evento, che abbia «l'intrinseca attitudine a creare una situazione contrastante con il sicuro impiego del mezzo adibito al trasporto»⁽⁵⁾.

L'ulteriore qualificazione di «aeronautico» si pone in relazione all'ambiente ove il fatto si verifica ed ai beni su cui esso viene ad incidere. Quando lo stesso riguarda un aeromobile (o, meglio, le sue parti strutturali e tecnicamente funzionali)⁽⁶⁾, o è occasionato dall'utilizzazione di un aeromobile⁽⁷⁾, si ha un sinistro della navigazione aerea, ovvero, in breve, un sinistro aeronautico.

Quest'ultimo si caratterizza, pertanto, per l'oggetto su cui incide (aeromobile) e per la sua potenzialità offensiva (tale da compromettere la sicurezza della navigazione), ma non per il profilo temporale, ossia per il suo verificarsi nel corso del trasporto. Dissentiamo, così, da quella impostazione, che, assegnando importanza alla durata del trasporto al fine dell'individuazione dei sinistri aeronautici, ha con ciò mostrato di voler limitare questi ultimi a quelli che hanno luogo «dall'inizio delle manovre per l'involo al termine di quelle per l'approdo» nel caso di danni a terzi sulla superficie, nonché nel corso di «tutte le operazioni di imbarco e sbarco, ed anche il tempo impiegato per le soste in attesa di involo, ed il tempo occupato fino a che lo sbarco non sarà ultimato» nel caso di danni ai passeggeri e all'equipaggio, nonché anterior-

⁽⁵⁾ TESTA, *op. cit.*, 17.

⁽⁶⁾ QUERCI, *Inchieste*, cit., 1028.

⁽⁷⁾ TESTA, *op. cit.*, 15.

mente al volo, dalla presa in consegna delle cose da parte del vettore sino alla riconsegna, nel caso di danni alle cose trasportate⁽⁸⁾. A ben vedere, anche al di fuori dell'ambito temporale così precisato, può succedere un incidente (es. incendio dell'aeromobile, anche se in aviorimessa), suscettibile di mettere a repentaglio la sicurezza della navigazione e – come tale – meritevole di un accertamento delle cause che lo hanno provocato. Segnaliamo, tuttavia, che la normativa internazionale si riferisce soltanto agli incidenti che si verificano in volo, ossia «dal momento dell'imbarco dell'aeromobile, effettuato a scopo di volo, sino a quello dello sbarco» (v. la definizione di *accident* dell'Allegato 13 alla Convenzione di Chicago, appresso riportata).

Dalla rapida esposizione che precede, si consegue l'esigenza di apprezzare, in senso tecnico-giuridico, i sinistri aeronautici soltanto in relazione alle inchieste espletande dalla competente autorità, nel novero dei medesimi ricomprendendo quei soli eventi materiali, incidenti su un aeromobile considerato nei propri elementi strutturali, che determinano una situazione di pregiudizio per la sicurezza della navigazione⁽⁹⁾, sì da richiedere l'intervento ispettivo dell'amministrazione aeronautica.

Acquisite, pertanto, la suddetta definizione e la correlata delimitazione del campo dell'indagine, mette conto, per esigenze di completezza, segnalare l'esistenza di specificazioni ulteriori del susposto concetto di sinistro, legate a profili tecnici di indubbia importanza:

— inconveniente: avaria o malfunzionamento che si manifesta su di un aeromobile e che interessa l'aeronavigabilità; esso può essere ulteriormente qualificato, ai fini delle analisi e delle azioni da svolgere per la sua eliminazione, in ordinario, straordinario, di tipo nuovo, nonché, ai fini delle conseguenze effettive o potenziali, in lieve, moderato, grave, gravissimo (così il regolamento tecnico del Registro Aeronautico Italiano, approvato con d.m. 24-5-1965);

— incidente: evenienza che si verifica nel corso dell'esercizio

⁽⁸⁾ SAVOIA, *op. cit.*, 447.

⁽⁹⁾ TESTA, *op. cit.*, 20.

di un aeromobile a seguito o meno di inconveniente e nella quale l'aeromobile stesso riporta danni che comportano lavori di riparazione per il ripristino dell'aeronavigabilità (così il reg. cit.);

— *accident*: avvenimento ricollegato al funzionamento di un aeromobile, che ha luogo nei limiti temporali già riferiti, nel quale una persona subisce una lesione mortale o grave in conseguenza della sua presenza nell'aeromobile, o del diretto contatto con una parte anche avulsa di esso, o della diretta esposizione al moto d'aria dell'aereo a reazione (salvo che le lesioni derivino da cause naturali, o siano state autoprovocate o cagionate da terzi, o siano state riportate da clandestini nascosti al di fuori degli spazi destinati ai passeggeri e all'equipaggio), o nel quale l'aeromobile riporta un danno o un'avaria strutturale che ne compromette la resistenza strutturale, le prestazioni e le caratteristiche di volo e che normalmente richiede una complessa riparazione o la sostituzione della parte danneggiata (salvo che l'avaria o il danno siano limitati al motore, alle eliche o a determinate parti dell'aeromobile), o nel quale l'aeromobile è perduto o del tutto irraggiungibile (cap. I dell'Allegato 13 alla Convenzione di Chicago);

— *incident*: avvenimento, diverso dall'*accident*, ricollegato al funzionamento di un aeromobile, che compromette o potrebbe compromettere la salvezza della spedizione aeronautica (cap. I dell'All. cit.).

2. *Fonti normative.*

Le inchieste sugli incidenti aeronautici sono regolate, nel nostro ordinamento, dagli artt. da 826 a 833 e (per un aspetto marginale) 1326 del c. nav.

Tali disposizioni avrebbero dovuto essere integrate con quelle del regolamento, cui, infatti, l'art. 827, 2° co., c. nav., fa espresso rinvio quanto alle modalità di costituzione della commissione tecnico amministrativa per l'inchiesta formale.

La mancata emanazione dello stesso ha suscitato, anzitutto, il problema della applicabilità del vecchio regolamento per la navigazione aerea approvato con r.d. 11-1-1925, n. 356, e, poi, quello della vigenza del cennato art. 827, 2° co., c. nav.

L'esame del primo dei suddetti problemi esula, per la sua complessità, dalla materia qui trattata. Basti dire che, in dottrina e in

giurisprudenza, non v'è concordanza di opinioni al riguardo⁽¹⁰⁾ e che, a nostro parere, la tesi favorevole alla perdurante efficacia del vecchio regolamento⁽¹¹⁾ è difficilmente compatibile con il disposto dell'art. 1329 c. nav. A ben vedere, in esso l'abrogazione del regolamento è incondizionata, e non – come pure si è sostenuto, da parte della dottrina oggi prevalente, sulla scorta dell'art. 1328 c. nav. – subordinata all'emanazione di un nuovo regolamento.

Ne derivano l'importanza e l'attualità del secondo problema: in carenza di disposizioni regolamentari, diviene impossibile la costituzione della commissione di inchiesta prevista dall'art. 827 c. nav. Esso è stato risolto, nel concreto, mediante la costituzione di commissioni di nomina ministeriale⁽¹²⁾, cui viene affidata l'esecuzione di inchieste denominate semplicemente «ministeriali», anziché «tecniche formali». La più recente dottrina, tuttavia, ha

⁽¹⁰⁾ Per tutti, cfr. GRIGOLI, *Diritto della navigazione*, Torino, 1982, 31; LE-FEBVRE D'OVIDIO-PESCATORE-TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, 7ª ed., Milano, 1990, 21 ss. . In giurisprudenza, la soluzione negativa è stata di recente accolta da Cass., 29-1-1988, in *Dir. mar.*, 1989, 745 ss., con nota adesiva di MEDINA, *Il regolamento per la navigazione aerea approvato con R.D. 11 gennaio 1925, n. 356 e il codice della navigazione. Amplius* sull'argomento, cfr. ANTONINI, *Le inchieste sugli incidenti aerei*, in *Dir. mar.*, 1991, 133 ss. Da ultimo, nel senso della vigenza del regolamento per la navigazione aerea, cfr. TULLIO, *La normativa regolamentare dell'aviazione civile*, in «*Cinquant'anni di codice della navigazione: profili di responsabilità degli operatori del settore aereo*», (*Atti del Convegno giuridico*, Roma, 2-3 dicembre 1992), Roma, 1993, 11 ss. .

⁽¹¹⁾ PESCATORE. *Sull'art. 1328 del codice della navigazione*, in *Foro pad.*, 1948, I, 373 ss.

⁽¹²⁾ GRIGOLI, *L'esercizio dell'aeromobile*, 2ª ed., Milano, 1988, 593, ammette la valida esistenza della commissione tecnico amministrativa, composta ai sensi della direttiva SMA/34/082 del 1971. In base a tale direttiva la commissione deve essere così formata: un rappresentante della Direzione generale dell'aviazione civile, quale presidente; un pilota esperto nella condotta delle inchieste; un tecnico esperto nel controllo delle costruzioni e dell'esercizio; un direttore di aeroporto civile. La commissione può essere integrata da altri membri (medici, tecnici esperti della circolazione aerea), secondo le circostanze.

Per Pret. Roma, 8-3-1989 (ord.), G.I.E., ATR, Aeritalia e Aerospaziale c. Ministero dei trasporti, A.P.P.L., Crocianielli, A.N.P.A.C., De Judicibus, in *Dir. mar.*, 1991, 132 ss., la mancanza del regolamento non consente la nomina della commissione tecnica formale ex art. 827 c. nav., ferma restando, ovviamente, la facoltà del ministro di nominare una commissione informale.

affacciato dubbi circa i poteri detenuti da siffatte commissioni e circa la stessa vigenza non solo della menzionata disposizione dell'art. 827, 2° co., c. nav., ma anche di tutte le disposizioni ad essa ricollegate, ossia di tutte quelle riguardanti l'inchiesta tecnica formale⁽¹³⁾.

Le inchieste sugli incidenti aeronautici sono altresì disciplinate, nell'ordinamento internazionale, dalla Convenzione di Chicago del 7-12-1944 relativa all'aviazione civile internazionale, approvata e resa esecutiva in Italia con d.lg. 6-3-1948, n. 616.

Essa all'art. 26 prevede la promozione dell'inchiesta ad opera dello Stato in cui è avvenuto l'incidente e lo svolgimento della medesima in conformità con la procedura raccomandata dall'ICAO (*International Civil Aviation Organization*). Correlatamente, all'art. 37, 2° co., lett. k), contempla l'adozione, ad opera di tale Organizzazione, degli *standards* internazionali, dei sistemi pratici e delle procedure raccomandate, in relazione, fra l'altro, all'inchiesta sugli incidenti. Tali *International Standards and Recommended Practices* sono stati fissati, quanto alla materia in riferimento, con l'Allegato 13 alla Convenzione, adottato l'11-4-1951, entrato in vigore sul piano internazionale l'1-12-1951 e successivamente modificato (l'ultima edizione è la settima, del maggio 1988). L'Allegato 13, però, non è stato ancora recepito dall'Italia, la quale, dunque, non si è adeguata alle regole internazionali. Ciò non comporta, tuttavia, un inadempimento agli obblighi assunti con l'adesione all'ICAO, posto che l'art. 26 della Convenzione consente lo svolgimento dell'inchiesta anche secondo procedure diverse da quella raccomandata e che tale possibilità è confermata, con riguardo a tutti gli *standards* e procedure internazionali, dall'art. 38. Peraltro, in applicazione di quest'ultima norma, la mancata recezione di tali *standards* – contemplata, per il vero, per i soli eccezionali casi di impossibilità di completa conformazione ad essi, o di ne-

⁽¹³⁾ BALLARINO-BUSTI, *Manuale di diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, 1526 s. Cfr. anche GRIGOLI, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, II, *La sicurezza dell'esercizio nautico*, Milano, 1990, 782 ss. e in particolare 785, ove si individua la possibile soluzione alla suddetta carenza normativa nel recepimento dell'Allegato 13 ICAO (su cui v. *infra*, nel testo).

cessità di adozione di regole parzialmente differenti: casi di certo insussistenti quanto al nostro ordinamento – avrebbe richiesto la notifica, da parte dell'Italia, delle differenze fra i propri metodi e quelli internazionali: il che non è stato. Né, per altro verso, l'Italia si è adoperata per «assicurare il più alto grado possibile di uniformità», come prescritto dall'art. 37 della Convenzione⁽¹⁴⁾.

L'emanazione delle disposizioni tecniche conformi agli accennati *standards* internazionali dovrà essere effettuata dal ministro dei trasporti, sulla scorta dei criteri direttivi che, in applicazione del 2° e 3° co. dell'art. 687 c. nav. (introdotti dall'art. 1 della l. 13-5-1983, n. 213), sono stati fissati dal d.p.r. 4-7-1985, n. 461 (il cui art. 15 si riferisce alle inchieste).

La delimitazione del campo di applicazione della normativa interna (artt. 826 ss. c. nav.) in relazione a quella internazionale uniforme (art. 26 Conv.) deve essere effettuata considerando quest'ultima *lex specialis* e quindi restringendo l'operatività della prima ai sinistri non contemplati dalla seconda. Talché, l'art. 26 Conv. risulta applicabile agli incidenti aerei occorsi in territorio italiano ad un aeromobile immatricolato in altri Stati contraenti, se abbiano provocato morte o gravi danni alle persone, o se siano indice di gravi difetti tecnici dell'aeromobile o delle installazioni per la navigazione aerea. Le inchieste, relative a tali incidenti, dovranno essere svolte secondo procedure uniformi agli *standards* accennati, salva la già ricordata possibilità di deroga e salva, in ogni caso, l'inderogabile sussistenza degli obblighi di effettuare l'inchiesta, di consentirvi l'assistenza dello Stato di immatricolazione dell'aeromobile e di comunicare a quest'ultimo la relazione conclusiva.

Segnaliamo che è all'esame della Direzione Generale Trasporti della CEE un progetto di direttiva sui principi fondamentali cui dovranno informarsi le inchieste sugli incidenti aerei.

3. *Disciplina delle inchieste aeronautiche: l'inchiesta sommaria; l'inchiesta formale.*

L'inchiesta consiste nell'attività di indagine sul fatto oggetto della medesima, intesa alla rilevazione dei dati che lo caratterizzano, alla loro valutazione critica e alla successiva esposizione di rilevazioni e valutazioni in un atto finale.

⁽¹⁴⁾ Al riguardo, cfr. TULLIO, *op. cit.*, par. 2.

Il nostro ordinamento regola, quanto ai sinistri aeronautici, l'inchiesta sommaria e quella tecnica formale.

L'*inchiesta sommaria* (art. 826 c. nav.) si caratterizza per l'immediatezza rispetto al momento del sinistro e per l'assenza di formalità particolari. Essa obbedisce all'esigenza di acquisire prontamente elementi e notizie suscettibili di rapido mutamento o dispersione.

Il potere di disporla spetta al direttore di aeroporto, la cui competenza territoriale è indicata con riferimento al luogo ove si è verificato il sinistro. Egli, avuta notizia di quest'ultimo, ne dà immediata comunicazione all'autorità giudiziaria e procede all'inchiesta, d'accordo, se occorre, con l'autorità di pubblica sicurezza (art. 821, 1° co., c. nav.).

Nel caso di sinistro avvenuto in mare (tanto territoriale, quanto internazionale), la competenza a svolgere gli «accertamenti opportuni» e ad estendere la relazione sull'incidente è assegnata anche all'autorità marittima, la quale, ove possibile, deve provvedere d'accordo con quella aeronautica (art. 830, 2° co., c. nav.). Tale competenza non esclude, ovviamente, quella generale di quest'ultima autorità. A entrambe la notizia del sinistro deve essere somministrata dall'autorità, di pubblica sicurezza o comunale, che l'abbia ricevuta (art. 830, 1° co., c. nav.).

Nel caso di sinistro avvenuto all'estero e purché si tratti di aeromobile italiano, la competenza spetta all'autorità consolare (artt. 833 e 691 c. nav.) del luogo del sinistro.

Qualora si ignori dove l'incidente sia accaduto, o addirittura se un incidente sia accaduto (perché mancano notizie di un aeromobile e sussistono ragionevoli motivi per ritenerlo perduto), non è prevista l'effettuazione dell'inchiesta sommaria (art. 831 c. nav.).

Le modalità di svolgimento dell'inchiesta non sono determinate: vale il principio della libertà nelle forme e nei contenuti, i quali saranno determinati con riguardo alle esigenze del singolo caso. Le operazioni da compiere sono quelle tipiche dei procedimenti di inchiesta e cioè ricerche, esperimenti, interrogazioni, rilevazioni, interpretazione dei dati acquisiti, documentazione dell'attività svolta⁽¹⁵⁾.

(15) TESTA, *op. cit.*, 88.

L'atto terminale è definito dall'art. 827, 1° co., c. nav. come relazione sulle conclusioni raggiunte. Esso nella prassi è denominato rapporto e viene esteso su un apposito modulo ministeriale, contenente la data, l'ora e il luogo dell'incidente, i dati identificativi dell'aeromobile e del volo, la breve descrizione dell'incidente con la precisazione della sua natura, le conseguenze dello stesso, i nomi dei membri dell'equipaggio e dei passeggeri, le circostanze dell'incidente e — se determinabili con certezza — le sue cause. Al rapporto debbono essere allegate le dichiarazioni e le testimonianze.

La relazione (o rapporto) deve essere inviata al ministro per i trasporti (art. 826, 2° co., c. nav.), anche nel caso di incidente all'estero (art. 833 c. nav.).

L'*inchiesta tecnica formale* (art. 827 c. nav.) si connota per l'approfondimento nella rilevazione dei dati e, soprattutto, nella loro elaborazione e valutazione, preordinata all'emissione di un giudizio conclusivo, produttivo di effetti ben determinati. La sua finalità è — come si vedrà in prosieguo — soprattutto quella di prevenire il verificarsi di futuri incidenti, appurando le cause tecniche di quello occorso.

La competenza a disporla è assegnata, in ogni caso, al ministro dei trasporti, il quale prende conoscenza ufficiale del sinistro tramite la relazione di inchiesta sommaria, a lui trasmessa dal direttore di aeroporto (art. 826, 2° co., c. nav.) o dal console (art. 833 c. nav.).

L'avvio del procedimento di inchiesta costituisce esercizio di un potere discrezionale del ministro, in relazione al conseguimento, nel singolo caso, delle finalità dell'inchiesta, consistenti nell'accertamento delle cause tecniche dell'incidente. Quindi, ove risulti palese l'attribuibilità di questo a fattori esterni (è. un attentato, o l'opera di dirottatori), l'inchiesta diviene superflua, posto che resta estraneo alla stessa l'accertamento delle responsabilità non riconnesse alla funzionalità dell'aeromobile e delle installazioni, oppure all'idoneità dei soggetti che abbiano concorso alla costruzione o all'esercizio dell'uno e delle altre. Il solo caso in cui l'inchiesta è obbligatoria è quello della scomparsa dell'aeromobile (art. 831 c. nav.).

Lo svolgimento dell'inchiesta non è legislativamente regolato, se non per il suo oggetto, consistente nell'accertamento delle cause e delle responsabilità dell'incidente (art. 827, 2° co., c. nav.). Rilevante mezzo di indagine è l'audizione dei testimoni, che la commissione può chiamare a deporre; l'art. 828 c. nav. consente di ritenere che essa non abbia l'obbligo, ma la mera facoltà, di acquisire le dichiarazioni di chi richieda di essere sentito. Possono essere esaminati, in particolare, gli assicuratori, i danneggiati e i loro aventi causa, nonché, in genere, tutti coloro i quali abbiano interesse nell'aeromobile o nel carico (art. 828 cit.). Altri importanti mezzi probatori sono gli accertamenti tecnici e i rilievi materiali, nel novero dei quali si segnala, per il suo ruolo fondamentale assolto in ogni indagine, l'esame della cosiddetta scatola nera (*flight recorder*). Questa, contenendo la registrazione dei dati di volo (*data flight recorder*) e delle voci di cabina (*cockpit voice recorder*), consente – una volta compiuta la decifrazione, ad opera di centri specializzati (quali il *National Transportation Safety Board* statunitense e l'*Accident Investigation Bench* inglese) – di documentare i dati di fatto idonei a ricostruire le circostanze in cui si è verificato l'incidente.

L'inchiesta si conclude con una relazione delle operazioni compiute e delle conclusioni raggiunte sulle cause e sulle responsabilità dell'incidente (art. 829 c. nav.). Essa può contenere anche raccomandazioni e proposte idonee a prevenire il ripetersi dell'incidente.

Le spese per l'inchiesta restano a carico dell'erario (art. 1326 c. nav.).

4. *La disciplina internazionale uniforme.*

L'Allegato 13 alla Convenzione di Chicago regola il procedimento di inchiesta cui gli Stati debbono uniformarsi in relazione agli incidenti indicati dall'art. 26 della Convenzione stessa.

Esso assegna all'inchiesta l'obiettivo fondamentale della prevenzione degli incidenti e chiarisce che esula dalla medesima l'attribuzione di colpe o responsabilità (specificazione 3.1). Ad analoghi principi è informato il progetto di direttiva CEE, dianzi ricordato.

Articolate disposizioni, aventi la forma di *Standards* (di ado-

zione obbligatoria) o di *Recommended Practices* (di adozione auspicata, ma facoltativa), disciplinano: l'obiettivo dell'inchiesta, la conservazione delle prove, la custodia e la rimozione dell'aeromobile (cap. 3); la trasmissione della notizia dell'incidente (cap. 4); l'avvio e lo svolgimento dell'inchiesta, la competenza a disporla (assegnata allo Stato ove si è verificato il sinistro), la partecipazione degli Stati di immatricolazione e di fabbricazione dell'aeromobile, di quello dell'operatore aeronautico, di quelli che abbiano fornito informazioni, di quelli di appartenenza delle vittime (cap. 5); la relazione (cap. 6) e le sue modalità di stesura (appendice); le misure di prevenzione (cap. 7).

L'inchiesta, in definitiva, ricomprende «la raccolta, registrazione e analisi di ogni informazione disponibile e rilevante, se possibile la determinazione della o delle cause e la predisposizione della relazione finale, seguita, se opportune, da raccomandazioni di sicurezza per la prevenzione degli incidenti» (specificazione 5.4).

5. *Natura sostanziale delle inchieste.*

Un problema sistematico, posto all'attenzione della dottrina e (per alcuni profili) della giurisprudenza dalla collocazione normativa delle inchieste sui sinistri marittimi nell'ambito delle disposizioni processuali del codice della navigazione⁽¹⁶⁾, è quello della natura delle medesime, ossia della loro appartenenza al diritto sostanziale o a quello processuale.

Contro il suaccennato inquadramento legislativo e il tenore della Relazione al codice (la quale qualifica come «essenzialmente giurisdizionale» l'attività delle commissioni di inchiesta)⁽¹⁷⁾, nonché contro l'orientamento conseguentemente assunto dalla dottrina tradizionale, la dottrina più moderna ha rivendicato «l'autonomia,

⁽¹⁶⁾ Il legislatore ha configurato le inchieste sui sinistri marittimi come istituto processuale di istruzione preventiva, la cui finalità è quella di assicurare la prova e di accertare preventivamente fatti, che somministreranno materiale di convinzione al giudice in controversie civili o penali: Relazione al c. nav., n. 379.

⁽¹⁷⁾ *Loc. cit.*

di stretto diritto sostanziale», delle inchieste sui sinistri della navigazione⁽¹⁸⁾, le quali «hanno fini amministrativi e non attengono al processo, anche se, in questo, possono offrire elementi di prova»⁽¹⁹⁾. Di vero, il sinistro, concretando un mutamento che incide sull'esercizio della navigazione, fa sorgere, a carico dei competenti organi della pubblica amministrazione, il dovere di accertarlo e valutarlo⁽²⁰⁾, esplicando una attività amministrativa, ricondotta a quella di polizia della navigazione⁽²¹⁾ o inquadrata in una lata nozione di potestà protettiva⁽²²⁾, preordinata alla tutela dell'incolumità pubblica, di cui la sicurezza della navigazione è una specifica estrinsecazione. Parimenti, l'inchiesta non è affatto finalizzata – come dovrebbe essere, se si trattasse di un procedimento di istruzione preventiva – ad agevolare il successivo svolgimento di una causa, della quale tenda ad assicurare o a predisporre anticipatamente il materiale probatorio.

La correttezza di siffatto inquadramento è indubbia, sì che non riceve alcuna apparente giustificazione l'orientamento emerso in sede di studio della riforma del codice della navigazione, laddove si è ribadita la riconduzione delle inchieste marittime nel novero degli istituti processuali⁽²³⁾.

Deve tuttavia riconoscersi, a nostra opinione, che i problemi succennati, come pure le implicazioni che ne conseguono quanto alla sistemazione legislativa, sono limitati al campo marittimo e non attengono a quello aeronautico. In questo, infatti, la disciplina delle inchieste è correttamente contenuta nell'ambito delle disposizioni sull'ordinamento amministrativo della navigazione e viene dalla dottrina ricondotta alla attività di polizia in senso stret-

(18) QUERCI, *Inchieste*, cit., 1033.

(19) SPASIANO, *Le disposizioni processuali del codice della navigazione: note critiche*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1961, 869.

(20) TESTA, *op. cit.*, 96.

(21) *Op. ult. cit.*, 98.

(22) QUERCI, *op. ult. cit.*, 1035.

(23) Cfr. l'art. 6, n. 46, punto 1, dello Schema del disegno di legge recante delega al governo per emanare un nuovo codice della navigazione (in questa *Rivista*, n. 39/1986, p. 126 ss.), nonché LA CHINA, *I criteri relativi alla materia processuale*, negli *Atti del Convegno su «Un nuovo codice della navigazione»*, in *Dir. mar.*, 1987, 675.

to⁽²⁴⁾: a differenza delle inchieste marittime, quelle aeronautiche «non fungono come mezzo di istruzione preventiva agli effetti penali, né esplicano alcuna efficacia nel giudizio civile; ma la loro efficacia si esaurisce normalmente nell'ambito stesso dell'amministrazione»⁽²⁵⁾.

Resta definitivamente assodata, quindi, la natura di istituto di diritto sostanziale delle medesime.

6. *La relazione di inchiesta.*

L'atto finale e di maggior rilievo dell'inchiesta è la relazione, nella quale la commissione riporta le operazioni che ha compiuto, rassegna le conclusioni cui è pervenuta circa le cause e responsabilità (tecniche) del sinistro e formula le eventuali raccomandazioni. Essa è stata esattamente inquadrata nell'ambito degli atti giuridici in senso stretto⁽²⁶⁾, in particolare come dichiarazione di rappresentazione⁽²⁷⁾.

Mette conto indagare sugli effetti prodotti dalla stessa nell'ordinamento generale.

Sul piano sostanziale, essa è creativa di una certezza pubblica⁽²⁸⁾. Realizzando l'interesse pubblico primario che ha determinato l'avvio dell'inchiesta, si sovrappone e sostituisce ai fatti materiali che descrive e valuta, venendo a costituire, con tali descrizioni e valutazioni, una realtà oggettiva. La pubblica amministrazione, in altre parole, assume, come veri e reali («certi»), gli accadimenti e le prospettazioni così come sono in essa contenuti.

Occorre valutare, ora, se tali rappresentazioni esplichino efficacia vincolante anche nei confronti delle parti, al fine della regolamentazione dei rapporti intersubiettivi (sul piano negoziale o giu-

⁽²⁴⁾ Per tutti, LEFEBVRE D'OVIDIO-PESCATORE-TULLIO, *op. cit.*, 189, ove le inchieste aeronautiche sono inserite nel capitolo dedicato all'attività amministrativa in materia di navigazione.

⁽²⁵⁾ Relazione al c. nav., n. 516.

⁽²⁶⁾ TESTA, *op. cit.*, 114.

⁽²⁷⁾ QUERCI, *op. ult. cit.*, 1038. Sulla nozione di atto giuridico in senso stretto e su quella di dichiarazione di scienza (o di rappresentazione), ci limitiamo a richiamare, per le citazioni, il nostro contributo *La liquidazione delle avarie comuni*, Milano, 1993, p. 129 ss. e 134 ss.

⁽²⁸⁾ QUERCI, *op. ult. cit.*, 1039 ss. Il concetto di certezza pubblica è quello espresso da GIANNINI M.S., *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 769 ss.

diziale) e a quello dell'attuazione della potestà punitiva dello Stato (tramite il processo penale).

Quanto ai sinistri marittimi, il vigente sistema, per un verso, ha messo a disposizione delle parti e del giudice i risultati della relazione, obbligando ad assumerne le rappresentazioni siccome vincolanti, salvo l'esperimento della prova contraria (art. 582 c. nav.); per altro verso, ha assegnato alla relazione, sul piano penalistico, il valore di rapporto (art. 1241, 2° co., c. nav.). Questa disciplina non è stata estesa, però, ai sinistri aeronautici, per i quali, anzi, il legislatore ha tenuto a precisare che l'efficacia della relazione «si esaurisce normalmente nell'ambito stesso dell'amministrazione, giacché gli interessati nell'aeromobile sinistrato e nel carico non hanno diritto di conoscere i risultati delle indagini, compiute dall'autorità aeronautica»⁽²⁹⁾.

La mancanza delle cennate norme di raccordo – se impedisce, a nostra opinione, di considerare in maniera unitaria l'una e l'altra relazione quanto agli effetti (secondari) espliciti nei confronti delle parti interessate e sul piano processuale – non può indurre, tuttavia, a giudicare l'atto finale dell'inchiesta aeronautica come sprovvisto di qualsiasi effetto ulteriore rispetto alla tutela dell'interesse primario alla sicurezza della navigazione, che ne ha determinato l'instaurazione, ossia come privo di rilievo al di fuori della sfera d'azione della pubblica amministrazione. L'esame va condotto separatamente, con riferimento al giudizio civile e a quello penale.

Quanto al primo, è certo che la relazione racchiude elementi di estrema importanza per la risoluzione delle controversie e della massima utilità per le parti e per il giudice, i quali, sovente, non

⁽²⁹⁾ Relazione al c. nav., n. 516. Tale affermazione deve essere coordinata, ora, con i nuovi principi introdotti dalla l. 7-8-1990, n. 241, e dal d.p.r. 27-6-1992, n. 352, in tema di accesso ai documenti amministrativi; principi in applicazione dei quali, nel campo marittimo, si è riconosciuto il diritto dei privati di avere copia degli atti delle inchieste sommarie o formali concluse senza addebito di responsabilità, nonché dei documenti relativi all'accertamento di circostanze di fatto delle inchieste in corso di svolgimento o concluse con addebito di responsabilità (circ. 4-11-1992, n. 258416, del ministero della marina mercantile).

hanno alcuna possibilità di ripeterne autonomamente l'acquisizione. Ci riferiamo, soprattutto, alla descrizione degli elementi di fatto (stato dei luoghi, delle cose e delle persone), direttamente appurati, ed ai risultati delle prove tecniche (fra le quali, la trascrizione ed elaborazione dei dati racchiusi nella «scatola nera»), nonché – ma in minor misura, stante normalmente la ripetibilità delle prove in sede giudiziale – alle deposizioni raccolte; non, ovviamente, alle valutazioni e alle conclusioni, che sono in ogni caso di competenza del giudice. Orbene, la relazione – pur non essendo a disposizione delle parti e non venendo resa pubblica (anzi, nella normativa internazionale, non potendo essere divulgata, se non entro limiti particolari: v. le specificazioni 5.12 e 6.15 dell'Allegato 13 alla Convenzione di Chicago) – costituisce un elemento obiettivo, esistente presso la pubblica amministrazione, che il giudice può acquisire nel procedimento mediante l'ordine di esibizione o la richiesta di informazioni (artt. 210 e 213 c.p.c.). Anche la relazione sui sinistri aeronautici, pertanto, può rappresentare – al pari di quella sui sinistri marittimi – una prova nel processo civile.

Alla stessa, tuttavia, non può essere ricondotto – in assenza di una disposizione del genere di quella dell'art. 582 c. nav. – l'effetto di far ritenere per accertati, salvo prova contraria, i fatti da essa risultanti. Questi, viceversa, possono formare oggetto di valutazione ad opera del giudice, sul medesimo piano di tutti gli altri elementi probatori raccolti, al di fuori di qualsiasi vincolo, secondo il suo prudente apprezzamento (art. 116, 1° co., c.p.c.) e senza che alla relazione possa essere attribuita la qualificazione «privilegiata» di prova legale o di presunzione legale relativa.

Si coglie così, sul piano processual civilistico, la differenza rispetto alla relazione sui sinistri marittimi: entrambe costituiscono (in via secondaria) un mezzo di prova, ma solo a quest'ultima è conferita un'efficacia probatoria «privilegiata».

Quanto al processo penale, può riconoscersi alla relazione sui sinistri aeronautici un rilievo non diverso rispetto a quello proprio della relazione sui sinistri marittimi nonostante l'inapplicabilità dell'art. 1241 c. nav., il quale, solo per quest'ultima, prevede l'obbligo di trasmissione al procuratore della repubblica qualora la commissione esprima il parere che il fatto è avvenuto per dolo

o per colpa. Infatti, essendo indiscutibile la qualifica di pubblico ufficiale propria dei componenti della commissione, a questi è imposto l'obbligo di sporgere denuncia scritta ogni qualvolta, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni, abbiano notizia di un reato perseguibile d'ufficio (art. 331, 1° co., nuovo c.p.p.; similmente, art. 2, 1° co, c.p.p. del 1930). Pertanto, allorquando l'inchiesta consenta di accertare o supporre in capo ad alcuno la sussistenza degli estremi della responsabilità, la notizia di reato deve essere trasmessa senza ritardo al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria (art. 331, 2° co., nuovo c.p.p.). Il cennato obbligo di trasmissione può trovare fondamento, nell'ipotesi di cui ci occupiamo, anche nel 4° comma dell'art. cit., che lo prevede a carico dell'autorità procedente allorquando, nel corso di un procedimento civile o amministrativo (quale è quello di inchiesta), emergono gli estremi di un reato.

I procedimenti di inchiesta aeronautica e marittima hanno, dunque, la medesima attitudine a determinare l'instaurazione di un processo penale.

Anche la rilevanza dell'atto terminale (relazione) è la stessa. Infatti, eliminato dal nostro ordinamento processual penalistico il rapporto di polizia giudiziaria (art. 331 nuovo c.p.p. e Relaz. al Prog. prel., parte II, libro V, titolo II), si deve ora ritenere destituita di rilievo la previsione dell'art. 1241, 2° co., c. nav., ove la relazione della sola inchiesta marittima, e non anche di quella aeronautica, era equiparata al rapporto. Talché, venuta meno la natura di denuncia qualificata (o *notitia criminis* privilegiata) della prima, entrambe, allorquando evidenzino gli estremi della responsabilità penale, acquisiscono il rilievo di mere fonti della notizia di reato.

La loro efficacia probatoria nel processo penale deve essere apprezzata, ora, in relazione ai nuovi principi cui questo è ispirato e, in particolare, a quello per il quale le prove debbono formarsi, di regola, avanti al giudice del dibattimento. Di conseguenza, esse, pur potendo rappresentare la fonte della notizia di reato (idonea a determinare l'esercizio dell'azione penale) e potendo quindi essere inserite nel fascicolo del pubblico ministero (art. 433 nuovo c.p.p.), in linea di massima non costituiscono fonte di prova. Ciò è indubbio quanto alla parte critica delle stesse, relativa alle

valutazioni e considerazioni espresse dai loro autori. Ciò è vero, però, anche quanto alla parte illustrativa dell'attività istruttoria compiuta dalla commissione. Il riferimento alle dichiarazioni rese da soggetti informati dei fatti può giovare, invero, solo ai fini dell'audizione dei medesimi nel dibattimento quali testimoni, nonché a quelli delle eventuali contestazioni (art. 500 nuovo c.p.p.), mentre la parte descrittiva (es. sullo stato dei luoghi) può servire ai fini dell'audizione nella suddetta qualità degli autori della relazione. Sembra a noi, in definitiva, che quest'ultima possa acquistare rilievo probatorio soltanto nelle marginali ipotesi che essa rappresenti la documentazione di atti non ripetibili (es. prove tecniche effettuate nell'immediatezza dei fatti), o contenga la riproduzione di dichiarazioni rese da persone interrogate dalla commissione, ma, in quest'ultimo caso, subordinatamente al consenso delle parti alla sua utilizzazione (art. 238, commi 3 e 4, nuovo c.p.p., nel testo risultante a seguito del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, e della legge di conversione).

Permane, fra l'inchiesta marittima e quella aeronautica, l'esigua differenza che, in questa, l'obbligo di trasmissione della notizia di reato può ritenersi adempiuto con la presentazione di una mera denuncia, all'autorità di pubblica sicurezza o al pubblico ministero, mentre, in quella, non può prescindersi dall'invio a quest'ultimo della relazione.

7. Profili di diritto internazionale.

L'evenienza che il sinistro aeronautico sovente coinvolge gli interessi di una pluralità di Stati suscita il problema della spettanza del potere di disporre l'inchiesta⁽³⁰⁾.

Vale, in proposito, una regola fondamentale: ciascuno Stato può disporre l'inchiesta per i sinistri accaduti nel proprio territorio, anche ad aeromobili stranieri, e per quelli ai propri aeromobili, ovunque accaduti. Tale regola riceve puntuale applicazione nel nostro ordinamento (art. 826 c. nav. per i sinistri occorsi in Italia; art. 833 c. nav. per quelli all'estero).

⁽³⁰⁾ Sull'argomento, cfr. TESTA, *op. cit.*, 161 ss.

Ne discende che, nel caso di sinistro occorso nello spazio non soggetto alla sovranità di alcuno Stato, il potere d'inchiesta spetta al solo Stato di immatricolazione. Ne discende altresì, per i sinistri occorsi nello spazio o sul territorio appartenente a uno Stato, l'esistenza del concorrente potere di tale Stato e di quello di immatricolazione (non, però, di quello cui appartengono le vittime).

La Convenzione di Chicago e l'Allegato 13 alla stessa stabiliscono che l'inchiesta venga effettuata in generale dallo Stato in cui si è verificato l'incidente, oppure dallo Stato di immatricolazione nei casi di delega da parte del primo e di sinistro occorso nel territorio di uno Stato non contraente o in un luogo non appartenente ad alcuno Stato (specificazioni 5.1, 5.2, 5.3 dell'All. 13).