

● 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.