



Senato della Repubblica

Giunte e Commissioni

XVII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 40

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sulle cause del disastro del traghetto Moby Prince

AUDIZIONE DEL PROFESSOR GIUSEPPE GUIZZI

42^a seduta: martedì 17 gennaio 2017

Presidenza del Presidente LAI

I N D I C E**Audizione del professor Giuseppe Guizzi**

PRESIDENTE	Pag. 3, 18, 26	<i>GUIZZI</i>	Pag. 3, 18, 19 e <i>passim</i>
CAPPELLETTI (M5S)	21		
FLORIS (FI-PdL XVII)	22		
GRANAIOLO (PD)	18		
PAGLINI (M5S)	18, 23, 25		

Sigle dei Gruppi parlamentari: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; Area Popolare (Ncd-Centristi per l'Italia): AP (Ncd-CpI); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. – Movimento politico Libertas): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL.

Interviene il professor Giuseppe Guizzi.

I lavori hanno inizio alle ore 11,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del professor Giuseppe Guizzi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Giuseppe Guizzi.

Avverto che della seduta odierna verranno redatti il resoconto sommario ed il resoconto stenografico.

Comunico altresì che, ai sensi dell'articolo 13, comma 5, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale *web* del Senato.

Chiedo all'audito se ritenga che il suo intervento debba essere secretato e la stessa domanda la rivolgo ai commissari. In ogni caso, l'audito e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la secretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati. A norma dell'articolo 13 del Regolamento interno, è la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Poiché non ci sono richieste, do dunque il benvenuto al professor Giuseppe Guizzi, docente presso l'università degli studi di Napoli «Federico II», insieme al quale ragioneremo oggi sul tema degli obblighi e delle responsabilità dei soccorsi in caso di sinistro in mare. Abbiamo fatto avere al professor Guizzi i resoconti delle sedute della Commissione in cui il tema è stato trattato, con particolare riferimento alle audizioni del comandante Albanese e del capitano De Falco, in modo tale che possa offrirci oggi un quadro generale, tenuto conto di quanto specificamente emerso in questa sede. Il professor Guizzi è ovviamente a disposizione dei membri della Commissione per qualunque tipo di domanda e di approfondimento.

Ringraziando dunque il professor Guizzi per la presenza, a lui cedo subito la parola.

GUIZZI. Signor Presidente, se ho ben inteso, quello che mi viene chiesto è di rendere essenzialmente un'informativa di tipo istituzionale sulla disciplina del soccorso in mare, inevitabilmente dunque con un certo grado di astrazione, anche se poi, com'è ovvio, i dati e le norme nella loro

interpretazione astratta dovranno essere in qualche modo da voi collocati rispetto alla vicenda concreta su cui la Commissione è chiamata ad interrogarsi.

Il tema del soccorso in mare, almeno nel suo assetto complessivo, ha un'origine piuttosto recente, nella misura in cui il diritto della navigazione come disciplina settoriale ha conosciuto uno sviluppo e un'accelerazione soprattutto negli ultimi 150 anni, anche in relazione al progresso tecnico degli strumenti di navigazione. In particolare, direi che il tema del salvataggio si è molto sviluppato a partire dalla metà dell'Ottocento, perché il soccorso in mare è diventato più facilmente gestibile con l'evolversi di una maggiore sicurezza della navigazione. In effetti, è diventato più semplice poter apprestare degli interventi sistematici di soccorso, così da prevenire in qualche modo il verificarsi di sinistri in mare.

Ciò ha portato probabilmente, sia nella disciplina di diritto interno, ma soprattutto di diritto internazionale, ad un'accentuazione più sui profili privatistici della materia, che non su quelli pubblicistici. Facendo una riflessione di carattere più generale, in effetti nel diritto della navigazione convergono e convivono aspetti tipicamente pubblicistici e privatistici, per cui possono esserci momenti in cui il legislatore accentua la dimensione privatistica del fenomeno rispetto ad altri in cui accentua, invece, la dimensione pubblicistica dello stesso. Nel caso del soccorso in mare l'aspetto della doppia anima è abbastanza evidente e, soprattutto nella disciplina più recente – quella che trova la sua matrice nelle convenzioni internazionali – è diventato oggetto principale della regolazione il profilo del rapporto patrimoniale che la prestazione di soccorso può generare: per intenderci, la prestazione di soccorso viene vista come un fatto che determina il sorgere di diritti e obblighi tra il soccorritore e l'entità soccorsa, in termini di diritti al compenso e al rimborso delle spese.

Il tema sul quale dobbiamo soffermarci è complicato anche dal fatto che ci stiamo riferendo ad una vicenda concreta che risale al 1991, per cui l'analisi normativa sconta un po' la difficoltà di isolare le norme che potevano trovare applicazione in quel momento.

Come dicevo, il tema del soccorso in mare ha conosciuto un'evoluzione. Se volessi dare una sintetica indicazione dei testi normativi di riferimento, oggi ci confrontiamo con una disciplina che fondamentalmente esaurisce in maniera quasi integrale il suo contenuto nella Convenzione di Londra del 1989, che sembrerebbe essere apparentemente un testo normativo di riferimento per la vicenda di cui stiamo trattando, perché antecedente alla tragedia del Moby Prince. In realtà, la Convenzione del 1989 fu ratificata e resa esecutiva in Italia soltanto nel 1995. Ci troviamo dunque di fronte ad un lasso intertemporale – peraltro in questo senso un po' delicato – in cui, da una parte, abbiamo il testo della Convenzione del 1989, che sostituiva il precedente testo di diritto internazionale (la Convenzione di Bruxelles del 1910), e, dall'altra, le norme del codice della navigazione del 1942, che in qualche misura regolavano la materia in termini diversi rispetto a quanto ha fatto poi la Convenzione del 1989.

Sarò schematico per farvi capire il problema. La Convenzione del 1989 è considerata dai giuristi come la legge di diritto sostanziale del fenomeno del soccorso in mare: in realtà, ancorché sia un testo di origine internazionale, la normativa del 1989 regola il fenomeno del soccorso anche nei casi in cui esso venga prestato tra navi dello stesso Paese – quindi battenti la stessa bandiera – e persino nel caso in cui avvenga in acque interne.

Prima del 1989 non era così, ben distinguendosi l'ambito di applicazione della Convenzione di diritto internazionale del 1910, che riguardava soltanto quelle che i giuristi chiamano fattispecie con elementi di internazionalità: più specificamente, perché si potesse applicare la disciplina della Convenzione, era necessario che venisse comunque in considerazione un soccorso tra una nave battente bandiera italiana e la nave di un altro Stato aderente alla Convenzione. Se il fatto avesse riguardato invece navi italiane o navi in mare italiano, si sarebbe applicato senz'altro e unicamente il codice della navigazione.

Con la disciplina del 1989 l'approccio cambia: il codice della navigazione diventa assolutamente sussidiario rispetto alla disciplina della Convenzione, che regola tutti i rapporti di soccorso, salvo qualche eccezione non indifferente, almeno dal nostro punto di vista, su cui poi mi soffermerò. La questione è che, come dicevo, nel 1989 la Convenzione esiste, ma non è ancora ratificata, per cui siamo in un limbo in cui trova ancora applicazione la disciplina del codice della navigazione, nel caso in cui i fatti siano tutti interni all'ordinamento italiano.

Con riferimento alla vicenda concreta, non ho una percezione chiarissima circa il tema delle due navi battenti entrambe bandiera italiana – sicuramente parliamo di navi in acque dello Stato italiano – perché l'altro profilo da considerare è se vi fossero contratti di noleggio, se l'esercente fosse il noleggiatore o il noleggiante. Mi affido comunque all'elemento di fatto, lasciando in sospeso questo aspetto; ragionando in astratto, se fossero state tutte navi battenti bandiera italiana, essendo l'incidente avvenuto in acque italiane, dal momento che la Convenzione non era ancora ratificata, era il codice della navigazione a trovare ancora principale applicazione alla fattispecie.

Per la verità in letteratura si è sostenuto che, anche in questa fase di interregno, la Convenzione avrebbe avuto comunque qualche funzione, nel senso di orientare l'interpretazione della norma italiana. C'è dunque chi ha ritenuto – ed è una tesi talvolta seguita anche nei pochi precedenti giurisprudenziali che si sono dovuti occupare di questioni di diritto intertemporale – che in qualche misura il testo della Convenzione, proprio perché già sottoscritto dall'Italia, ancorché non ratificato e non reso esecutivo con la legge di recepimento, dovesse interpretare anche le norme del codice della navigazione.

Questo è un po' il quadro delle fonti con il quale dobbiamo misurarci: sostanzialmente, quindi, le norme del codice della navigazione, da cui tendenzialmente la fattispecie è regolata, e Convenzione del 1989 non ratificata che, in qualche misura, ne orienterà l'interpretazione.

Per quanto riguarda le norme del codice della navigazione, sul tema del soccorso viene operata innanzitutto una distinzione tra due ipotesi, che ha un rilievo pratico abbastanza marginale, ma che è opportuno ricordare: il codice distingue tra assistenza alla nave e salvataggio della nave.

Nel caso dell'assistenza tendenzialmente si immagina l'ipotesi che vi sia una nave in difficoltà, in una situazione di pericolo che la nave è ancora in grado di governare o quantomeno di contribuire a governare. In questo senso si prevede – vedremo poi in che misura – la possibilità che ci sia un obbligo di assistenza alla nave in difficoltà, sulla premessa che la nave sia in grado in qualche modo di cooperare al superamento della difficoltà in cui versa.

L'ipotesi del salvataggio in senso stretto, invece, riguarda la nave che, come dice il codice della navigazione, sia nell'impossibilità di collaborare: in particolare, l'incapacità di manovrare viene individuato come presupposto tipico dell'applicazione dell'istituto del salvataggio piuttosto che dell'assistenza alla nave.

Si tratta di una distinzione concettuale e a questo proposito voglio segnalare che, a mio avviso, un limite del codice della navigazione del 1942 – e lo dico consapevolmente – è proprio quello di essere stato un po' un codice di professori, talvolta con delle eccessive attenzioni a degli aspetti classificatori. Se si vanno a vedere infatti le implicazioni concrete, sul piano dei rapporti patrimoniali tra l'entità salvata o assistita e i soccorritori le cose non cambiano: in realtà le stesse regole, in termini di diritti ai compensi, valgono fundamentalmente sia per l'assistenza che per il salvataggio. Vedremo anche che, entro certi limiti, l'obbligatorietà degli interventi può sostanzialmente essere assimilata. Si tratta quindi perlopiù di una distinzione di concetto, tant'è vero che la differenza tra assistenza e salvataggio viene meno oggi, sotto l'impero della Convenzione di Londra del 1989.

La Convenzione in effetti recepisce un approccio più pragmatico, quello degli anglosassoni, che guardano al fenomeno generale del soccorso in mare, per cui poi diventa inutile stare a dire se la nave è capace o meno di manovrare. Si riconduce tutto alla necessità dell'intervento per sottrarre la nave e le persone che sono a bordo ad una situazione di pericolo, per cui poi è inutile stare a fare delle sottodistinzioni tra i vari tipi di assistenza, perché incideranno fundamentalmente solo sulla misura del compenso. Ripeto, da questo punto di vista gioca molto la questione patrimoniale: la maggiore o minore difficoltà dell'opera rileverà ai fini della determinazione dell'ammontare del compenso, piuttosto che sul piano dei diversi presupposti relativi all'esistenza di un obbligo di intervento.

Quali sono dunque i casi di soccorso in mare? Tralasciando quei casi in cui il soccorso è prestato sulla base di un accordo contrattuale tra le parti, cioè tra il soccorritore e la nave soccorsa – casi che, a mio avviso, rispetto alla vicenda specifica in fondo interessano poco – mi soffermerei, invece, sulle due fattispecie del soccorso obbligatorio di cui parla il codice della navigazione. Pur tenendo conto della distinzione alla quale ho accen-

nato poco fa tra assistenza e salvataggio, quando esiste e in quali casi sorge l'obbligo di salvataggio?

Da questo punto di vista può essere utile fare riferimento direttamente alle norme.

Il legislatore del 1942 ha previsto fondamentalmente in un primo macroambito due ipotesi. La prima ipotesi è quella di urto tra navi, disciplinata nell'articolo 485 del codice della navigazione, una norma che dovrebbe trovare certamente applicazione nel nostro caso. In particolare, il codice ci dice che, nell'ipotesi di urto tra navi, il comandante di ciascuna è tenuto – c'è quindi l'obbligatorietà dell'intervento – a prestare soccorso alle altre, al loro equipaggio e ai loro passeggeri, sempre che lo possa fare senza grave pericolo per la sua nave e per le persone che sono a bordo, con un *caveat* che ritroveremo poi anche in altre fattispecie. Dunque, in caso di urto in mare, al di là della responsabilità di chi possa aver causato l'urto – ovviamente questa circostanza sul piano del codice della navigazione ha una rilevanza, ma soprattutto per stabilire chi dovrà accollarsi le conseguenze patrimoniali dell'incidente – il punto di fondo è che esiste un obbligo reciproco di assistenza e di salvataggio. Questo obbligo reciproco trova un limite nel fatto che si possa comunque intervenire senza grave pericolo per la nave e per l'equipaggio. Esiste quindi un potere di apprezzamento sulla possibilità di ottemperare che viene lasciato dalla norma al comandante delle navi tra cui si è verificato l'incidente.

Vedremo poi le sanzioni che il sistema prevede per l'ipotesi di inosservanza dell'obbligo. Vi anticipo che si tratta soprattutto di sanzioni penali, così da rafforzare la cogenza dell'obbligo di assistenza e salvataggio.

C'è poi l'altra ipotesi di obbligo di salvataggio. Tralascerei qui il discorso sull'assistenza perché, se dovessimo calarlo in una fattispecie come quella che stiamo considerando, il problema era evidentemente la presenza di navi ingovernabili, anche tenuto conto della lettera dell'articolo 490 del codice della navigazione. Tale norma ci dice che, quando la nave in pericolo è del tutto incapace di manovrare, il comandante della nave soccorritrice è tenuto a tentare il salvataggio delle persone che si trovano a bordo. C'è un primo punto sul quale voglio soffermarmi. Nell'ipotesi più grave, quella che il codice qualifica come salvataggio, c'è uno specifico riferimento alle persone che sono a bordo della nave incapace di governare.

Questo è un punto di differenza anche testuale – non tutti sono d'accordo con questa impostazione, ma è molto accreditata – tra l'ipotesi del salvataggio e quella dell'assistenza. Se consideriamo infatti l'ipotesi della nave ancora in grado di manovrare, l'articolo 489 dice che l'assistenza è alla nave, che naturalmente diventa obbligatoria, anche se il termine di riferimento dell'obbligatorietà è che vi siano a bordo persone in pericolo. Quindi l'assistenza è alla nave, ma questo è un mezzo per poter garantire l'assistenza alle persone. Nella logica della normativa – sia ai sensi dell'assistenza *ex* articolo 489, sia nella logica del salvataggio in senso stretto *ex* articolo 490 – l'obbligatorietà dell'intervento è dunque sempre legata all'esistenza di una situazione di pericolo per le persone.

Da questa sommaria esposizione si capisce che il presupposto fondamentale perché scatti l'obbligo di intervento – quello che giuridicamente definiamo il fatto costitutivo dell'obbligo, che a questo punto è di fonte legale – è la situazione di pericolo in cui deve trovarsi la nave, su cui qualche parola possiamo spendere.

Che cosa significa situazione di pericolo? Significa che deve esserci certamente un evento, che potenzialmente è cagione di danno. In realtà si è molto discusso sull'entità che deve avere la situazione di pericolo, cioè sull'intensità del pericolo e, soprattutto, sul tipo di danno cui la nave è esposta.

Andando a leggere le norme del codice della navigazione, almeno in quelle che ho richiamato – articoli 489 e 490 – si insiste molto sul pericolo di perdersi. Con questa espressione si intende innanzitutto – almeno questa è la lettura che viene data – una situazione di pericolo particolarmente intensa, nel senso che il pericolo non deve essere meramente eventuale, ma concreto: l'idea è che la nave, pur essendo ancora in grado di manovrare, sia in una situazione in cui non possa tirarsi fuori dal pericolo senza una cooperazione. Pericolo di perdersi significa, però, che anche il tipo di evento dannoso cui la nave è esposta deve essere particolarmente significativo. L'osservazione che è stata fatta è che non basta una qualunque potenzialità di danno alla nave per giustificare l'obbligo di intervento dei soccorritori; il danno deve essere particolarmente grave, come, ad esempio, il rischio della perdita della nave e, di conseguenza, parlando di persone, il rischio del perimento o quantomeno del grave pericolo di vita delle persone a bordo della nave.

Insisto su questo aspetto perché ha un risvolto operativo rispetto ad un tema che probabilmente, per la vicenda specifica, è quello più rilevante e che è stato affrontato in questa Commissione dal capitano De Falco: mi riferisco all'altra fattispecie di soccorso obbligatorio in senso stretto, che viene definita come soccorso di autorità. È il caso in cui, al di là della previsione normativa, l'obbligo di soccorso sia imposto da un provvedimento dell'autorità amministrativa, in particolare dalla Capitaneria o dagli Alti Comandi, a seconda della distinzione delle situazioni fatta dal decreto ministeriale del 1978, già richiamato dal capitano De Falco e sul quale poi tornerò.

Prima di passare al soccorso su ordine dell'autorità, vorrei soffermarmi ancora un attimo sull'obbligo di soccorso che sorge direttamente dalla legge in presenza di determinati presupposti. In particolare, il tema dell'obbligo del soccorso reciproco in caso di urto di navi ritorna, al di fuori di quella fattispecie, nel dettato dell'articolo 490, quindi nel caso di pericolo di perdersi delle persone e di una nave non più in condizione di manovrare. La norma dell'articolo 490, infatti, con una tecnica di rinvio alla norma sull'obbligo di assistenza, ci dice che il comandante è obbligato a tentare il salvataggio, ma nei limiti e nelle circostanze indicati all'articolo 489.

Che cosa ci dice la norma? Innanzitutto, ad essere obbligato per legge non è qualunque comandante di nave, perché l'articolo 489 stabili-

sce che è obbligato soltanto il comandante di nave in corso di viaggio o pronta per partire. Quindi, in realtà, già sul piano dell'individuazione dei soggetti obbligati, il codice della navigazione fa una scelta: non è qualunque nave ad avere l'obbligo di salvataggio, ma solo quella in navigazione, quindi in grado di intervenire. Il codice evidentemente parte dall'assunto della maggiore potenzialità e capacità di raggiungere la nave che ha bisogno di soccorso, per cui deve trattarsi di una nave in navigazione oppure pronta a partire: non è dunque la nave che non immagina nemmeno di essere in partenza a doversi attrezzare per partire e andare al salvataggio nel caso di obbligo di legge. Queste sono le circostanze.

Quali sono invece i limiti? La disciplina codicistica prevede che il comandante sia obbligato – e di nuovo interviene il collegamento con l'ipotesi di urto tra navi – sempre però nella misura in cui il tentativo di salvataggio sia possibile senza grave rischio per la nave soccorritrice, per il suo equipaggio e per i suoi passeggeri. Ancora una volta, quindi, le norme riconoscono al comandante della nave teoricamente obbligata al salvataggio – perché nelle condizioni di luogo per poterlo fare, cioè in viaggio o in procinto di partire – il potere di valutare discrezionalmente se quel tipo di intervento espone in maniera eccessiva la nave, l'equipaggio e i passeggeri della stessa nave soccorritrice al rischio che si tratta di dover fronteggiare. Richiamo l'aspetto del potere valutativo del comandante perché naturalmente questo elemento va considerato quando poi ragioniamo delle conseguenze del mancato soccorso. Prestare soccorso – lo ripeto – è un obbligo sanzionato anche penalmente, in caso di inosservanza.

L'articolo di riferimento per questa prima fattispecie è il 1158 del codice della navigazione, che configura un reato, un illecito penalmente rilevante, ascritto tra l'altro nella categoria dei delitti contro la persona, a riprova del fatto che il salvataggio è innanzitutto salvataggio delle persone, prima ancora che della nave: salvare la nave è fondamentale un mezzo per salvare le persone. L'articolo 1158 sanziona con la reclusione fino a due anni il comandante di nave che ometta di prestare assistenza.

Questa norma naturalmente va coordinata con l'articolo 490, che richiama comunque il potere di valutazione del comandante di non dare luogo al salvataggio, se questo espone la nave, l'equipaggio o i passeggeri ad un rischio eccessivo. In effetti qui entra in gioco – ancorché la norma penale non lo dica espressamente, direi che è una lettura che si può fare a livello sistematico – la non imputabilità sul piano penale del comandante, ove la sua valutazione venga poi in qualche misura corroborata, nel senso cioè che l'intervento della nave nei soccorsi avrebbe esposto la nave soccorritrice, l'equipaggio e le persone ad un rischio eccessivo, tale da non giustificare dunque l'intervento.

Se volete, in questa lettura combinata dell'articolo 490 e dell'articolo 1158 è implicito in fondo il principio che si ricava già dal sistema del diritto penale generale – qui ovviamente il tema si intreccia con le regole del diritto penale – vale a dire l'esistenza della non punibilità in presenza di una causa di giustificazione e tra le cause di giustificazione c'è lo stato

di necessità, vale a dire la necessità di salvare sé o altri dal pericolo di un grave danno alla persona. Questa è l'ipotesi generale fatta dal codice penale come causa di giustificazione che esclude la punibilità.

L'articolo 490, nel momento in cui dice che non c'è l'obbligatorietà, facendo venire meno in qualche misura l'elemento oggettivo del reato, riconosce rilevanza ad uno stato di necessità in cui verserebbe la stessa nave soccorritrice, con la conseguente impossibilità di intervenire, perché a nessuno può essere chiesto di intervenire, se espone se stesso ad un pericolo eccessivo: l'esigenza di salvare se stessi fa premio in qualche modo sull'obbligatorietà dell'intervento.

Quello che vi ho descritto, in termini un po' schematici, è il sistema del soccorso obbligatorio per legge, quando in realtà è la norma di legge a ricondurre direttamente ad un certo presupposto di fatto l'obbligo di intervento.

Se poi ovviamente l'intervento viene realizzato – ma lascerei questo aspetto sullo sfondo – scatta il tema del rapporto di tipo patrimoniale che viene a crearsi tra il soccorritore e la nave soccorsa. Quello che è interessante ricordare è che nel sistema del codice della navigazione – se vogliamo, l'idea è forse di un maggior incentivo a prestare il soccorso – si è scelta la soluzione, che poi in realtà nella Convenzione del 1989 è stata superata, di non applicare rigidamente quel principio che gli anglosassoni hanno definito come «*no cure no pay*», per cui in realtà il diritto al compenso e al rimborso delle spese sostenute spetterebbe solo in caso di risultato utile del salvataggio.

Il codice della navigazione seguiva una strada un po' diversa, nel senso che il rimborso delle spese sostenute dal soccorritore e degli eventuali danni subiti dalla nave del soccorritore, esposta anch'essa allo stesso pericolo della nave soccorsa, spettava sempre e comunque, indipendentemente dal risultato del salvataggio. Se poi il salvataggio avesse avuto un risultato utile, c'era anche il diritto ad un compenso. Il riferimento in questo caso è più al salvataggio della nave e delle merci, che non a quello delle persone perché, in effetti, nel caso del salvataggio delle persone, non c'era diritto ad un compenso, ma soltanto il diritto ad essere pagati dall'assicuratore, nel caso in cui ci fosse stata un'assicurazione.

A tal proposito, il codice del 1942 parlava della possibilità che ci fosse un'assicurazione perché non si conosceva ancora il meccanismo dell'assicurazione obbligatoria; ovviamente, almeno dal 1969 in poi, con la legge sull'assicurazione obbligatoria per la circolazione dei veicoli e dei natanti, il compenso spetta anche nell'ipotesi del salvataggio delle persone, ma in questo caso è l'assicurazione a pagare, per cui non è la persona salvata ad avere l'obbligo di corrispondere il compenso. Nel caso del salvataggio delle merci e della nave, sono invece i titolari dell'interesse sul bene salvato – cioè l'armatore per la nave e i titolari dell'interesse sul carico – ad avere l'obbligo del pagamento. Continuando con questo discorso ci addentreremmo però su un tema civilistico che non riveste interesse nell'ottica dei lavori della Commissione e sul quale dunque non mi soffermerò.

C'è invece un'altra fattispecie che certamente interessa e che è poi forse quella più importante in relazione all'analisi che la Commissione è chiamata a fare, quella cioè del soccorso imposto per ordine dell'autorità.

Se volete, c'è dunque un intreccio di possibili piani di obbligatorietà del soccorso.

Il primo piano è rappresentato, come abbiamo visto, dalla situazione di pericolo in alcune circostanze e per alcuni soggetti che sono in condizione di intervenire: la norma dice che il comandante della nave in viaggio o pronta a partire è obbligato ad intervenire, sia pur con quel limitato potere di valutazione circa l'esposizione di se stesso al pericolo, che giustifica il non intervento.

C'è invece il caso in cui è l'autorità a disporre «d'autorità» – scusate il gioco di parole – che si debba intervenire. La normativa di riferimento, in questo caso, è quella contenuta agli articoli 69 e 70 del codice della navigazione. A tal proposito voglio fare un'osservazione. Stiamo parlando di un tipo di disciplina che prescinde completamente dal tema di diritto internazionale cui ho fatto riferimento all'inizio, quando ho detto che sullo sfondo di questa materia gioca sempre anche una disciplina di diritto internazionale (le convenzioni internazionali), come avviene peraltro per ogni problematica del diritto della navigazione. In 90 casi su 100 le operazioni della navigazione presentano dei profili di transnazionalità, nel senso che coinvolgono sempre navi rispondenti ad ordinamenti diversi, per cui c'è l'esigenza di una disciplina uniforme, qual è quella assicurata dalle convenzioni internazionali.

Ci sono però dei contesti in cui in realtà, internazionalità o non internazionalità, quella che trova applicazione è sempre la legge del luogo in cui l'evento si svolge. Uno di questi casi è il soccorso di autorità, che può essere disposto dall'autorità, indipendentemente dal quadro normativo internazionale di riferimento. Tra l'altro, la convenzione di Bruxelles del 1910 e la convenzione di Londra del 1989 lasciano salve le leggi nazionali di disporre, organizzare ed imporre d'autorità misure ed interventi di soccorso. Quindi gli articoli 69 e 70 sono delle norme di applicazione necessarie in presenza di determinati presupposti; non potremmo cioè immaginare che l'autorità si astenga dall'avvalersene là dove quei presupposti ci siano perché appunto c'è un quadro normativo internazionale di riferimento. Il quadro normativo internazionale potrà rilevare eventualmente per disciplinare i rapporti patrimoniali tra il soccorritore e la nave soccorsa, ma non incide sul potere dell'autorità pubblica di imporre a certe condizioni il soccorso.

Cosa stabilisce quindi l'articolo 69, seguito dall'articolo 70? L'articolo 69 disciplina il soccorso alle navi in pericolo e ai naufraghi e stabilisce che «l'autorità marittima, che abbia notizia di una nave in pericolo ovvero di un naufragio o di altro sinistro, deve immediatamente provvedere al soccorso». Questa è la norma di partenza. Pertanto, in realtà, questa norma è diversa da quelle che abbiamo visto fino ad ora. Queste ultime infatti, al verificarsi della situazione del pericolo di perdersi della

nave e delle persone che sono a bordo della nave, fanno scattare l'obbligo in capo a chiunque sia già in navigazione e sia in grado di intervenire. Si tratta perciò di una norma che risponde ad un principio di solidarietà, imponendo a chiunque sia partecipe del mondo della navigazione di intervenire quando abbia notizia del pericolo di perdersi di una nave. In questa logica, capirete però, le ragioni per le quali il codice della navigazione opportunamente sottolinea il pericolo di perdersi.

Se metto a carico di un privato, per legge, l'obbligo di intervenire, devo bilanciare gli interessi; pertanto, da un lato, devo avere un pericolo molto grave, il pericolo di perdersi della nave, e, dall'altro, devo sempre riconoscergli un minimo di potere di valutazione di non intervenire se ritiene di esporre eccessivamente a rischio se stesso.

La norma dell'articolo 69 è invece completamente su un altro piano; è obbligo dell'autorità pubblica occuparsi dei soccorsi. L'articolo 69 dice che l'autorità marittima che abbia notizia della nave in pericolo deve immediatamente provvedere al soccorso. Deve provvedere con i mezzi propri, dell'autorità pubblica, aggiungendo però – e questo è il punto di interesse – che «quando non abbia a disposizione né possa procurarsi i mezzi necessari, deve darne avviso alle altre autorità che possano utilmente intervenire». C'è quindi un tema di cooperazione tra autorità, l'autorità marittima competente, la Capitaneria nello specifico, che quindi se ha i mezzi, deve metterli in campo. Se poi non ha i mezzi o non li ha a disposizione, né possa procurarseli – vedremo poi come potrebbe procurarsi i mezzi necessari – deve sollecitare le altre autorità eventualmente competenti all'intervento.

Su questo punto dirò poi qualcosa in tema di normazione secondaria che ovviamente dobbiamo tenere presente per completare il quadro di riferimento. Nell'ottica delle fonti, questa è la norma di legge, quindi la norma di rango primario e in che misura questa norma possa trovare attuazione lo dicono anche le norme secondarie, quindi eventualmente i regolamenti ministeriali.

Il secondo comma dell'articolo 69 ovviamente ci dà una competenza sostitutiva a quella dell'autorità marittima competente, cioè della Capitaneria che quando non può tempestivamente intervenire, può essere surrogata addirittura dall'autorità comunale. Il punto più interessante di questa disciplina è però l'articolo 70, che va letto ovviamente coordinato con l'articolo 69, che ci dice che «Ai fini dell'articolo precedente, l'autorità marittima o, in mancanza, quella comunale possono ordinare che le navi che si trovano nel porto o nelle vicinanze siano messe a loro disposizione con i relativi equipaggi». Prosegue aggiungendo un aspetto privatistico: «Le indennità e il compenso per l'opera prestata dalle navi sono determinati e ripartiti ai sensi degli articoli 491 e seguenti». Cosa è interessante in questa disposizione? Questo è il secondo passaggio in cui viene chiamato obbligo di salvataggio che non nasce dalla legge, ma appunto in questo senso si parla di obbligo del salvataggio di autorità; l'obbligo è dell'autorità pubblica, cioè la norma, all'articolo 69, sta dicendo che è l'autorità pubblica che deve intervenire. Se l'autorità pubblica non è in grado di in-

tervenire o comunque non ha i mezzi per farlo, se li può procurare. Come può farlo? Può farlo anche ordinando a questo punto alle navi in porto o nelle vicinanze di intervenire, cioè come si dice tecnicamente, requisendo (vedremo poi se in realtà è una requisizione nel senso tecnico e giuridico), comunque acquisendo la disponibilità di quei mezzi, in via di autorità. Naturalmente, a quel punto, a carico della nave, del comandante della nave requisita nasce nuovamente l'obbligo di intervenire. Siamo quindi su un piano diverso, potrebbe essere una nave per cui non c'è l'obbligo di salvataggio ai sensi dell'articolo 490, perché non è in viaggio, non è pronta a partire, ma sorge l'obbligo del salvataggio perché l'autorità lo ha imposto appunto requisendo sostanzialmente la nave. Anche qui per garantire effettività a questa disposizione c'è una norma penale, dettata dall'articolo 1113 del codice della navigazione. Tale norma – questo è un passaggio sicuramente interessante per ricostruire poi la finalità di questa disciplina – non prevede un delitto contro le persone, ma un delitto contro la sicurezza della navigazione.

In realtà, questa collocazione anche sistematica, cioè che il reato che viene in considerazione è un reato contro la sicurezza della navigazione getta un po' una luce su questo potere dell'autorità di imporre l'intervento al comandante delle navi, anche al di fuori della fattispecie del salvataggio obbligatorio che abbiamo visto prima, cioè dell'articolo 490. In realtà, infatti, getta anche una luce sul presupposto che deve esistere perché l'autorità pubblica possa fare questo intervento di autorità, cioè questo intervento ai sensi dell'articolo 70, una questione su cui ci si è spesso interrogati, che ha dato vita spesso a contenziosi, è quella di stabilire quale sia la situazione di pericolo che giustifica l'intervento dell'autorità. Ci si è chiesti in particolare se la situazione di pericolo, in base alla quale l'autorità deve intervenire, sia la stessa situazione di pericolo di cui abbiamo parlato prima guardando l'articolo 490, cioè la situazione del pericolo di perdersi della nave, del pericolo di perdersi delle persone a bordo della nave o sia invece qualcosa di diverso, qualcosa di meno del pericolo di perdersi. La risposta in parte, secondo me, è già nella differente formulazione dell'articolo 69 rispetto alla formulazione dell'articolo 490. Le formulazioni normative hanno sempre un loro significato; è una regola di buona interpretazione pensare che con formule diverse, probabilmente, il legislatore intenda anche qualcosa di differente. L'articolo 69 ci dice che l'autorità che abbia notizia di una nave in pericolo, ovvero di altro sinistro, deve immediatamente provvedere al soccorso; la definizione che dà l'articolo 69 è quindi molto ampia perché la notizia di qualunque sinistro relativo alla navigazione fa scattare l'obbligo dell'autorità di intervenire. Ripeto, innanzitutto l'obbligo dell'autorità, perché non possiamo separare questa coppia di norme, articoli 69 e 70, poiché l'articolo 69 prevede l'obbligo all'autorità ed il 70 dà lo strumento all'autorità per assolvere il suo obbligo; se l'autorità lo può assolvere direttamente con i mezzi che ha disposizione, li deve impiegare, se però non ha quei mezzi a disposizione, li deve procurare e può farlo anche requisendoli, cioè sottraendoli ai privati, chiedendo di intervenire alle navi che sono in porto.

Tuttavia, il presupposto che l'articolo 69 ci indica e che fa scattare il primo obbligo, cioè quello dell'autorità, rispetto al quale l'intervento ai sensi dell'articolo 70 è strumentale, è molto ampio, è il sinistro relativo alla navigazione. Non si tratta quindi necessariamente di un sinistro che mette in pericolo la perdita della nave. Prescindiamo completamente dal pericolo di perdere la nave, quello che è importante è che ci sia un pericolo per la navigazione. Per questo dicevo che anche la qualificazione del reato, cioè della conseguenza della violazione dell'ordine, dal punto di vista penale è significativo. Qui siamo in realtà dinnanzi a un potere di polizia marittima che ha l'autorità competente, cioè siamo sul piano delle prerogative dei poteri di polizia marittima, di poteri che devono garantire la sicurezza della navigazione e allora di poteri che debbono essere esercitati in via anche anticipata rispetto al pericolo di perdersi della nave.

La distinzione è importante in generale, ma probabilmente nel nostro caso lo è meno, perché rispetto a questa vicenda del 1991 è evidente che qualunque lettura si fosse data del potere di valutazione dell'autorità (che ravvisasse pericolo di perdersi della nave, o obbligo anticipato d'intervento) si sarebbero senza alcun dubbio pienamente configurati i presupposti dell'articolo 69; anche se si volesse dare, come qualcuno ritiene di fare, una lettura coordinata dell'articolo 69 con l'articolo 490 del codice della navigazione, cioè ritenendo che in entrambi sussistesse il presupposto del pericolo di perdersi, è evidente che, nella vicenda specifica, il pericolo di perdersi delle navi coinvolte era fuori discussione.

Un aspetto ulteriore che a mio parere, in una ricostruzione istituzionale, dev'essere considerato è quello relativo al potere di valutazione che ha l'autorità, che si traduce nel potere di ordinare alle navi che sono in porto o nelle vicinanze di intervenire, ancorché per queste non si ponesse un problema di obbligo di intervento ai sensi dell'articolo 490 del codice della navigazione. La domanda che ci dobbiamo porre è se, a fronte di questo potere dell'autorità, ci sia un potere del comandante della nave a cui l'ordine è rivolto di sottrarsi alla sua esecuzione senza incorrere naturalmente nella responsabilità penale, sulla base di quelle stesse valutazioni che – come abbiamo visto – come in qualche misura l'articolo 490 consente al comandante della nave di fare per non andare soggetto a responsabilità penale nel sottrarsi all'obbligo di salvataggio *ex lege*.

In realtà, sul punto la discussione è aperta: c'è chi ritiene che anche in questa fattispecie ci possa essere un potere di valutazione del comandante della nave, cioè fondamentalmente di non dare esecuzione all'ordine dell'autorità, ma mi sembra in realtà più condivisibile la valutazione di chi invece ritiene che in questo caso il comandante della nave non abbia un potere di sottrarsi all'ordine, perché in un certo senso è l'autorità pubblica che è chiamata, nel momento in cui esercita le sue prerogative, a fare tutte le valutazioni necessarie sui presupposti che giustificano l'intervento delle navi in porto o nelle vicinanze. Voglio dire più chiaramente che in realtà è l'autorità pubblica che deve valutare alcuni aspetti: deve valutare, innanzitutto, se vi sia la situazione di pericolo che giustifica il suo obbligo di intervenire; una volta che ha valutato l'esistenza dell'obbligo di interve-

nire, deve valutare se ha i mezzi per poterlo fare o se ha necessità di acquisire altri mezzi, ma al tempo stesso, nel momento in cui l'autorità pubblica mette in gioco i mezzi – che non sono propri, ma che sono navi al comando di compagnie private – probabilmente è la stessa autorità pubblica che ha richiesto di valutare se quel tipo di intervento esponga ad eccessivi rischi la sicurezza della nave a cui si chiede di intervenire. Probabilmente anche sotto questo aspetto si evidenzia abbastanza chiaramente la differenza di piani tra il potere dell'autorità di ordinare l'intervento e l'obbligo di intervento *ex lege*, a maggior ragione – come ho già detto – volendo propendere per la tesi che a me convince di più, e cioè che il potere dell'autorità non richiede quella gravità del pericolo di perdersi di cui abbiamo parlato, è chiaro che non ci può essere solo il potere di valutazione del comandante di rifiutarsi, perché siamo in presenza di un potere di polizia, cioè dell'autorità marittima, cui spetta valutare le condizioni anche sotto il profilo della rischiosità dell'intervento e se sia opportuno intervenire; è responsabilità dell'autorità, che si avvale dei suoi poteri, fare tutte le valutazioni, anche di capire in che misura si chiede di esporre ad un rischio eccessivo i privati a cui si chiede di intervenire.

Sul tema del soccorso di autorità ovviamente si innesta poi un problema, che interessa ad un giurista ma forse meno alla Commissione, relativo alla natura di questo ordine, ovvero se in realtà si tratti in senso tecnico di un atto di requisizione della nave e dell'equipaggio, quindi se si tratti di una requisizione di beni, o piuttosto, come penso sia più opportuno ritenere, non vi sia una requisizione in senso tecnico della nave e dell'equipaggio perché la nave rimane sotto il governo dell'armatore e l'equipaggio rimane sotto il governo del comandante, cioè non entrano in un rapporto diretto con l'amministrazione. L'autorità ha il potere di coordinare gli interventi di salvataggio, ma in realtà le scelte operative verranno comunque rimesse al comandante della nave, quindi non c'è un rapporto diretto dell'amministrazione con l'equipaggio della nave: in questo senso, non c'è una requisizione né di beni, né di servizi. Tra l'altro, è significativo sottolineare che l'amministrazione non è tenuta, come invece sarebbe in una normale ipotesi di requisizione, a pagare alcun indennizzo alla nave, perché la norma è chiara nell'affermare che eventuali diritti di indennità sono regolati – per questo richiamavo l'ultimo comma – ai sensi dell'articolo 491, che fondamentalmente prevede che per il soccorso prestato ovviamente scatteranno a favore del soccorritore i diritti al compenso che scatterebbero in una qualunque ipotesi di soccorso (obbligatorio, per legge o piuttosto contrattuale). Non è quindi l'amministrazione che si fa carico di indennizzare il privato come se si trattasse della requisizione di un bene; si pensi a quando nei Comuni si procede alle requisizioni per ospitare gli extracomunitari nei centri di accoglienza: in quel caso, è l'autorità comunale o prefettizia che requisisce in uso un certo immobile e dovrà corrispondere un indennizzo al proprietario che viene limitato nel suo diritto di proprietà. Nel caso di cui parliamo, tuttavia, non si verifica nulla di tutto questo: c'è semplicemente un ordine di intervento, l'intervento genera un fatto di soccorso, il fatto di soccorso darà titolo ai diritti

patrimoniali che appunto il soccorritore potrà far valere nei confronti del soggetto soccorso, ma non ad un onere per l'amministrazione.

Farei qualche ultima riflessione sul tema della fonte secondaria, che in qualche misura serve a dare contenuto a questo articolo 69 e al soccorso di autorità. La fonte secondaria che aveva particolare rilevanza all'epoca dei fatti è il decreto ministeriale del 1° giugno 1978, recante norme interministeriali per il coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso della vita umana in mare tra i vari organi dello Stato che dispongono di mezzi navali, aerei e di telecomunicazioni, di cui vi ha già parlato nel corso di una audizione il comandante De Falco. Che cosa è interessante di questo decreto ministeriale? Come ha declinato in maniera applicativa i principi che pone l'articolo 69, il quale – lo ribadisco – sancisce per l'autorità marittima l'obbligo di provvedere al soccorso in presenza di un sinistro, relativo a un fatto e non a una dichiarazione. Il decreto ministeriale ha individuato due diverse autorità competenti per la direzione e il coordinamento delle operazioni di soccorso, rispettivamente le Capitanerie di porto e gli alti comandi periferici della Marina militare. La differente individuazione dell'autorità competente era legata alla diversità della situazione concreta in cui ci si fosse trovati, perché il decreto distingueva le seguenti due situazioni operative: nella prima era la Capitaneria di porto a provvedere alle operazioni con i propri mezzi, con quelli che poteva requisire o con il concorso di quelli aeronavali delle autorità dello Stato (Carabinieri, Guardia di Finanza, pubblica sicurezza e Vigili del fuoco) che potevano intervenire sul mare e a tenere informate le autorità gerarchicamente superiori; questa era la prima ipotesi considerata dal decreto ministeriale, mentre la seconda faceva scattare l'intervento di coordinamento (quindi anche la direzione e le conseguenti responsabilità dell'alto comando periferico della Marina militare) e ovviamente si sarebbe realizzata là dove la Capitaneria di porto, ritenendo di non disporre di mezzi sufficienti o adeguati per il soccorso, avesse avvisato l'alto comando periferico, che avrebbe assunto la direzione delle operazioni di coordinamento. È come se questa disciplina secondaria ci aiutasse a capire innanzitutto chi è l'autorità marittima che ha il dovere di provvedere ai sensi dell'articolo 69: di base è la Capitaneria, ma se questa ha valutato l'insufficienza dei mezzi di cui dispone – e probabilmente anche di quelli di cui può disporre tramite la requisizione ex articolo 70 – allora scatta questo diverso e più alto livello di comando, ossia l'alto comando periferico.

Questo è lo scenario in cui l'autorità competente viene individuata dal decreto ministeriale, che è molto dettagliato, come talvolta si richiede alle fonti di normazione secondaria. Quello che colpisce l'attenzione è l'allegato 5 di questo decreto, che individua uno schema tipico delle modalità di svolgimento delle operazioni di soccorso in presenza di un sinistro che giustifichi l'intervento dell'autorità (quindi nell'ipotesi di sinistro di cui all'articolo 69).

L'articolo 69 prevede che l'autorità intervenga quando abbia notizia di un sinistro e il decreto ha distinto tre fasi delle operazioni di soccorso

in mare: la prima è l'incertezza, ossia quando esiste un dubbio sulla sicurezza di un mezzo navale o del suo personale, dovuto a mancanza di informazioni o alle eventuali difficoltà in cui potrebbero versare; la seconda è l'allertamento, quando si teme per la sicurezza di un mezzo navale o delle persone che da tempo prolungato non danno notizie; vi è poi il pericolo vero e proprio, quando si riceve la fondata informazione che un mezzo navale o una persona sono in grave o imminente pericolo e bisognosi di immediata assistenza. Se volete, anche qui, la norma secondaria ci fa capire la portata di quella primaria: l'articolo 69 scatta molto presto, perché l'autorità interviene quando ha notizia di un sinistro in mare; il decreto infatti, identificando questa fase di incertezza, addirittura onera – se non obbliga – l'autorità, che in questo caso è la Capitaneria, di cominciare ad attivarsi quando esiste già un dubbio sulla sicurezza del mezzo navale; è chiaro che poi il decreto scandisce anche le modalità e i compiti che gravano sull'autorità pubblica – in questo caso la Capitaneria – a seconda del diverso momento dell'operazione di salvataggio in cui ci collochiamo. Distingue infatti tra i compiti che dovrà assolvere la Capitaneria di porto nella fase d'incertezza, prevedendo in particolare che effettuerà indagini appropriate per ottenere notizie dirette sullo stato della sicurezza del mezzo navale, e precisa, tra i tanti, quali compiti ha la Capitaneria nella fase di allertamento, ossia approfondire le indagini sul mezzo navale e sulle persone di cui non si hanno notizie; prevede poi più in dettaglio i compiti delle capitanerie per la fase di pericolo: anche in questo caso, si tratta, da un lato, di funzioni di pianificazione, che consistono nel formulare in base alle informazioni il piano per la specifica operazione, e dall'altro di allertare e impiegare i mezzi navali, compresi quelli appartenenti a circoli nautici, che l'autorità può impiegare per legge (si rimanda quindi di nuovo al potere di fare le requisizioni di cui all'articolo 70). Sottolineo infine, per la rilevanza che può avere per la vicenda concreta, che si prevede anche che in casi eccezionali possa rivolgersi, allertare e chiedere l'intervento di aeromobili dell'aeronautica militare, oltre che, già in precedenza, dei Carabinieri e della Guardia di finanza. Per eseguire il soccorso, quindi, può esservi la richiesta d'intervento anche di mezzi aerei, oltre alla disponibilità di mezzi nautici. Com'è stato reso chiaro in particolare dalla convenzione dell'89, che, lo ribadisco, all'epoca non era vigente, ma che già doveva interpretare l'interpretazione delle norme, quello che oggi sempre più caratterizza il soccorso in mare è la sua relazione con un sinistro che avviene in ambiente marino, come dice la norma del codice della navigazione, o in acque interne, cioè in un ambiente dove si svolgono fatti della navigazione: non è più tanto rilevante il mezzo che soccorre, che può essere anche non nautico, perché il soccorso viene visto in senso ampio, quindi può essere da nave a nave, ma anche da aeromobile a nave.

Ritenendo che la panoramica possa considerarsi esaurita, con l'auspicio che qualche informazione possa essere utile, resto a disposizione per ulteriori chiarimenti.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il professore Guizzi per il suo contributo, lascio subito la parola alla senatrice Granaiola per le prime domande.

GRANAIOLA (PD). Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare il professor Guizzi, perché ci ha dato spiegazioni molto importanti, con particolare riferimento alla questione del potere valutativo del comandante e anche dell'autorità marittima.

Vorrei solo una precisazione: mi sembra di capire che, specialmente dopo il decreto ministeriale del 1978, il potere valutativo dell'autorità marittima sia praticamente inesistente, in quanto estremamente codificato, specialmente dall'allegato 5. Anche nel caso che interessa noi, non avremmo dovuto esserci dubbi su quello che doveva mettere in atto il comandante dell'autorità marittima: ho capito bene?

GUIZZI. Sì, è così, la mia sensazione è questa: le fonti secondarie – che non a caso sono dette tali – servono appunto per chiarire, dettagliare e ridurre le discrezionalità. In fondo, questo è un tema delicato, perché, in presenza di un potere di valutazione, il rischio è una discrezionalità completamente disancorata da parametri; il decreto ministeriale aveva in fondo questa funzione, forse anche eccessivamente di dettaglio, ossia limitare i dubbi interpretativi. Una volta stabilite le fasi, i tipi di intervento normalmente devono seguire questo schema.

È chiaro, però – e qui faccio una prima valutazione – che alcuni elementi di queste fasi forse sono pensati troppo in astratto, anche nel decreto di normazione secondaria. Faccio un esempio: è chiaro che nella fase d'incertezza, paradossalmente, il troppo dettaglio può creare qualche dubbio di interpretazione, perché, se leggo alla lettera, mi chiedo: quand'è che devo intervenire? Quando un mezzo navale non è stato riportato in arrivo alla destinazione, non è arrivato ad una prevista posizione e mancano notizie o un rapporto rassicurante ed esiste un dubbio sulla sua sicurezza a causa della mancanza di informazione o dell'eventuale difficoltà in cui potrebbe versare.

In un caso come quello della Moby Prince, chiaramente, il problema qual era? Il mezzo di cui parliamo era appena salpato, quindi era difficile poter dire se rispetto alla singola nave ci fosse già una situazione d'incertezza tale da giustificare un'allerta. Lo dico solo per segnalare che un minimo di valutazione inevitabilmente resta in capo all'autorità marittima competente, però, se la domanda è: «È molto ridotta?», la risposta è: «Assolutamente sì».

PAGLINI (M5S). Signor Presidente, ringrazio il professor Guizzi per le nozioni precise e dettagliate, che già ci sono state esposte da altri auditi, le quali rafforzano la nostra convinzione che, nella vicenda della Moby Prince, i protagonisti responsabili non seguirono le regole o, per lo meno, cercarono di tirarsi fuori attraverso riferimenti a delle leggi. Se non ricordo male, in questa sede l'ammiraglio Albanese – vado a memoria

e spero di non sbagliarmi – citò gli articoli 9 e 11 di una legge del 1940, secondo i quali la responsabilità in caso di incendi spetta al comando dei Vigili del fuoco e non alla Capitaneria di porto.

In questo caso stiamo cercando di capire meglio le responsabilità del capitano dell'Agip Abruzzo, che rilevò subito che c'era una collisione con un'altra nave e nulla fece per prestare soccorso. Lei, professor Guizzi, dice che ci si sarebbe dovuti riferire agli articoli 490 e 435 del Codice della navigazione e che c'era la possibilità per loro di valutare i rischi. Il comandante della petroliera dice però ai propri soccorritori: «la nave ci è venuta addosso ed è anch'essa incendiata, ma non so dove si trova, non lo so, state attentati a non scambiarla con noi». Quindi, c'è quasi la volontà di deviare i soccorsi verso la propria nave e di non dare indicazioni sulla nave investitrice. Sappiamo che, in un primo momento, non si capì se si trattava di una nave grande o piccola, oppure di una bettolina che, come si disse nel corso dei processi, ha comunque un equipaggio di dieci persone.

Credo, quindi, che alla luce del codice della navigazione e del decreto del 1978, ai sensi del quale il soccorso della vita in mare è la prima cosa, anche in questo caso non furono tenute in considerazione le dovute responsabilità. Oltretutto, se non ricordo male, anche alcuni ufficiali hanno detto dinanzi alla Commissione che videro con precisione una nave grande, ma nessuno fece un avviso, una telefonata, una segnalazione o un aiuto di soccorso diretto.

Professor Guizzi, le chiedo se, alla luce delle normative vigenti all'epoca e tuttora, spettava al comando della Capitaneria anche coordinare le navi in rada (quindi, oltre all'Agip Abruzzo, anche le navi vicine, che sappiamo essere molte). A quanto ci risulta, dalla Capitaneria non uscirono ordini e non venne applicato il livello secondo. Dopo aver fatto la valutazione dei mezzi di soccorso (ossia se questi erano sufficienti o no per affrontare il disastro delle due navi), non venne ritenuto utile passare al secondo livello, cioè delegare alla Marina militare tutta l'organizzazione, malgrado in un primo momento fosse stato chiesto espressamente il soccorso anche attraverso gli elicotteri da parte del comandante Superina.

Alla luce di tutti questi elementi, lei ritiene che ci furono delle inadempienze ed eventualmente quali? Inoltre, a suo parere, quali furono le conseguenze delle azioni messe in atto?

GUIZZI. Sul tema della direzione io leggo le norme e non posso che limitarmi a questo. Mi sembra che il decreto del 1978 sia chiaro in ordine alla competenza sulla direzione e sul coordinamento delle operazioni di soccorso. A mio parere, bisogna distinguere. È chiaro che le scelte concrete di spegnimento rientrano nella responsabilità dei Vigili del fuoco, piuttosto che in quella dei battelli intervenuti, ma il coordinamento sulle operazioni spetta all'autorità competente, cioè alla Capitaneria, a primo livello.

In ordine alla domanda su quando è scattata la seconda situazione operativa, anche in questo caso mi limito a leggere le norme. La seconda

situazione operativa scatta quando la Capitaneria ritenga insufficienti o inadeguati i mezzi di soccorso (in realtà anche quelli che, come dice la prima situazione, possono intervenire sul mare). Secondo me, il secondo livello scatta allorquando sono stati esperiti tutti i tentativi della prima situazione operativa. Infatti, nell'ambito della prima situazione operativa la Capitaneria di porto provvede alle operazioni con i propri mezzi e con quelli che può requisire, con il concorso di quelli aeronavali delle autorità dello Stato che possono intervenire sul mare. Il passaggio è: «con quelli che possono requisire». Spero di aver capito bene la domanda. In fondo, se il comandante non ha chiesto l'intervento delle navi in porto nelle vicinanze, certamente egli ha valutato di non requisirli. In realtà, se non lo ha chiesto è perché non ha ritenuto esistenti i presupposti per requisirli.

A mio avviso – ma questa è una valutazione personale – il potere di valutazione sulla requisizione dipende dalla situazione di pericolo. È chiaro che più noi riteniamo che la situazione di pericolo che giustifica l'articolo 69 sia quella della sicurezza in mare, più si può ritenere inutile la requisizione se, ad esempio, ci si trova a dover gestire un'emergenza che, come si legge anche in alcuni lodi arbitrali, vede una nave incagliata davanti all'imboccatura del porto. In questo caso, infatti, mi avvalgo dei rimorchiatori e non sollecito altri perché si tratta di una situazione di intralcio alla sicurezza della navigazione, che posso però gestire con i mezzi che ho già a disposizione senza doverne requisire di ulteriori.

Nella vicenda in esame c'era effettivamente un problema rilevante perché – questa è una cosa che non ho segnalato – l'incidente a una petroliera rappresenta una situazione molto critica. Ho omesso di dire una cosa. Oggi il punto è chiarissimo grazie alla Convenzione del 1989. Tuttavia, anche nel 1991, quando cioè la Convenzione era approvata, ma non ancora esecutiva, le normative interne già venivano lette con le lenti della Convenzione. Tra gli obblighi di salvataggio, l'intervento è dovuto anche in assenza di pericolo delle persone, se c'è un pericolo per l'ambiente. Quindi, già nel 1989 il danno ambientale era rilevante e certamente la presenza di una petroliera che versava petrolio in mare e a rischio di esplosione rappresentava un'emergenza ambientale che giustificava, a maggior ragione, interventi della Capitaneria nell'ottica del soccorso di autorità.

Sin da subito l'articolo 69 del codice del 1942 è stato interpretato nel senso di legittimare l'obbligo dell'autorità ad intervenire di fronte a un problema ambientale. È un qualunque pericolo per la navigazione e l'ambiente marino che obbliga l'autorità ad intervenire. È chiaro che si trattava di una situazione di estrema rilevanza e, a mio avviso, c'erano i presupposti di cui all'articolo 69. È un po' accademico discutere sul rischio di perdersi oppure no, in quanto in quella situazione era assai evidente che ci fossero i presupposti per il soccorso dell'autorità. Non mi pare che ciò possa essere messo in discussione.

Il vero punto di valutazione è il seguente. Il comandante ha valutato sufficienti i mezzi che aveva già impiegato? E quindi ha ritenuto di non requisirne altri perché li ha ritenuti sufficienti? Secondo me, è questo il punto cruciale della questione. Probabilmente chi era in quel momento

al comando ha ritenuto che quello che aveva messo in campo fosse sufficiente per gestire l'emergenza. Si tratta, in questo senso, di un problema di valutazione. Se poi i mezzi fossero sufficienti oppure no, questo non lo posso dire a venticinque anni di distanza e avendo avuto all'epoca vent'anni. Tuttavia – ripeto – mi pare che il punto cruciale sia questo e la valutazione andrebbe chiaramente fatta non con il senno di poi, ma con gli elementi disponibili in quel momento.

Passo all'altra domanda che è stata posta. Era pacifico sin dall'inizio che c'era stata una collisione di navi. Questo si capisce sin dal primo *may-day* dell'Agip Abruzzo. Inoltre, se dovessi leggere la dichiarazione del comandante dell'Agip Abruzzo con le lenti di un avvocato, mi verrebbe da dire che questi voglia quasi mettere le mani avanti. Dicendo che erano stati colpiti da una nave non più identificabile sembra che, in qualche modo, egli si sia voluto sgravare dell'obbligo di valutare in prima battuta se era in condizione di dare soccorso e salvataggio alla nave con cui era avvenuta la collisione.

Passo ora al terzo tema, che è delicato. Proprio perché era pacifico che c'era una collisione e posto che si poteva dubitare dell'entità di ciò che era entrato in collisione con l'Agip Abruzzo, mi trovo concorde con la lettura data dal comandante De Falco, secondo il quale si sarebbe dovuta fare una ricognizione per capire immediatamente chi era l'altra entità interessata dalla collisione.

CAPPELLETTI (M5S). Professor Guizzi, la ringrazio per la sua presenza e per aver in parte già risposto ad alcune delle domande che intendevo porgerle.

Desidero una sua valutazione sulla dichiarazione resa dal comandante Superina il quale, sul canale 16, nel momento in cui occorreva valutare se procedere a mettere in salvo l'equipaggio (ossia procedere all'abbandono della nave), dichiarò che quello in corso non era un abbandono nave, quasi a voler dire che c'era – sì – bisogno di assistenza, ma che la nave non era a rischio di essere persa (probabilmente perché questo ha delle conseguenze dal punto di vista del diritto internazionale). Ammesso che ciò sia veritiero (di fatto, per quanto in situazione di grave difficoltà, la nave è rimasta e non è andata perduta), quanto vale il salvataggio di una petroliera come l'Agip Abruzzo? Questo è rilevante perché la sostanziale totalità delle forze che sono scese in campo per prestare soccorso si sono concentrate e dedicate all'intervento a favore dell'Agip Abruzzo, dimenticando la seconda nave oggetto della collisione.

GUIZZI. È chiaro che, come ho già detto, i compensi sono parametrati, come dice chiaramente il codice della navigazione (il concetto è in parte ripreso sul valore dei beni salvati). Se lei mi chiede quanto valgono una petroliera e il suo carico, posso dire che il valore è elevato, ma onestamente è impossibile fare una stima. Certamente, c'è un po' di ambiguità nella disciplina e, per questo, ho richiamato i profili privatistici e pubblicistici. È chiaro che nel momento in cui il codice della navigazione

stabilisce il riconoscimento degli indennizzi, delle spese e dei danni che sono stati sopportati, c'è quasi una sorta di stimolo a intervenire.

Se so che posso averne un ritorno economico, non solo lo faccio per spirito umanitario, ma lo faccio anche perché ho un interesse e un guadagno. Il problema qual è? È che ovviamente il discorso è semplice; se è la petroliera che si incaglia nelle secche e rischia di sversare il carico, tutto è coerente, c'è l'intervento, esso è stimolato perché ci sono i compensi, c'è il soccorso di autorità perché il pericolo è più ampio, prevedendo anche il sinistro ambientale. Il problema comincia ad esserci, come purtroppo in tutti i *trade-off*, quando ci sono due cose in gioco; è chiaro che in questo senso è difficile parlare di responsabilità, però, certamente, c'è un elemento decettivo che è l'aver dato subito la qualificazione di una bettolina; in qualche modo infatti questo ha orientato anche l'attenzione di chi doveva intervenire. Se – ripeto – la prospettiva fosse stata, non che non vanno salvate le dieci persone, ma che sicuramente c'è un problema di emergenza ambientale, un problema di rischio rilevante, se la cosa fosse stata più grave o si rischiava l'esplosione della petroliera, è chiaro che si poteva giustificare una focalizzazione iniziale dei soccorsi sull'Agip Abruzzo. Torno quindi al punto di prima; forse il vero punto delicato era capire la ricognizione di quella che era stata anche l'altra nave coinvolta nell'incidente. Questo avrebbe infatti consentito di tarare i tipi di intervento iniziali. Ho letto infatti solo queste due audizioni, ma mi sembra di capire che inizialmente furono solo due i rimorchiatori che si orientarono. È chiaro che se io ho subito la cognizione che ci sono una petroliera e un traghetto, anche come valutazione dei mezzi in campo, probabilmente comincio a chiedere l'intervento della flotta dei rimorchiatori in maniera molto più massiccia, perché posso diversificare gli interventi, facendo andare alcuni sulla petroliera e altri sul traghetto.

FLORIS (*FI-PdL XVII*). Quest'ultima affermazione risponde proprio alla questione che avrei voluto rivolgerle in tema di soccorsi; indubbiamente il coordinamento dei soccorsi acquisisce un'importanza determinante, perché se uno sa in che scenario si deve muovere, sa anche come intervenire.

Ho paura che ciò che è difettato è il coinvolgimento delle navi in rada, con il loro radar, con le loro attrezzature, per identificare il secondo natante, cioè il natante che ha investito l'Agip Abruzzo. Questo è un punto che dall'inizio mi è sembrato poco chiaro rispetto alla conduzione di tutti i soccorsi. È chiaro che Superina ha le sue responsabilità e forse è stato anche preso dal timore che la nave potesse esplodere; mi pare però che il pericolo dell'esplosione venne escluso quasi subito, mentre quando chiedeva i soccorsi diceva che avevano 80.000 tonnellate e vi era un pericolo di coinvolgere non solo la nave, ma anche l'ambiente, compresa la città vicina. Questo ha sicuramente creato una distorsione rispetto ai soccorsi e soprattutto non trovo giustificabile non interessarsi di chi ha prodotto l'incidente della nave che ha investito l'Agip Abruzzo.

Questo è un punto che, nonostante ciò che ho letto, ancora non mi ha convinto circa la bontà del soccorso.

GUIZZI. Credo che la ricognizione fosse ovviamente la prima cosa, nel senso che appunto un intervento si organizza in maniera efficiente se sappiamo come dobbiamo intervenire. È chiaro che può essere stato, in qualche misura, orientato e condizionato anche da quelle che erano le dichiarazioni. Certo, una dichiarazione del tipo «non confondete noi per voi» lascia un po' perplessi, nel senso che non è che il comandante della nave deve dire che è irrilevante che ci sia un'altra nave in difficoltà.

Sono partito dall'urto di navi proprio perché secondo me un minimo di valutazione anche di quella posizione è un'azione che va fatta. Ripeto infatti che è stato quasi come un modo di dire «non vi preoccupate, ho identificato io chi mi è venuto addosso e non è un'entità rilevante». In qualche misura ciò ha un po' condizionato anche il quadro informativo che la capitaneria aveva a disposizione.

PAGLINI (M5S). Signor Presidente, vorrei fare due piccole puntualizzazioni. La prima richiesta di soccorso, il primo *mayday*, non è dell'Agip Abruzzo, ma è del Moby Prince. Il Moby Prince fece immediatamente, alle 22.25, un *mayday*, dicendo chiaramente che erano entrati in collisione e che erano incendiati. Non so se non fu sentito da Livorno radio o fu ascoltato in modo molto leggero, ma il primo *mayday* fu del Moby Prince. Inoltre si deve anche sfatare quello che in questi anni purtroppo si è costruito sulla faccenda del Moby Prince, dando per scontati alcuni messaggi che partirono come degli aghi e furono sempre ripetuti nel tempo. Quando noi diciamo che c'è stato un incidente tra l'Agip Abruzzo e il Moby Prince e si parla di bettolina, ricordo, anche a noi stessi commissari, che leggendo le comunicazioni del canale 16, si parla dopo di bettolina, ma si parla subito di nave e se ne parla in più di un'occasione; posso anche citare attraverso il canale 16 tutte le volte che lo stesso comandante Superina dice «una nave ci è venuta addosso, una nave ci è venuta addosso!». Dice chiaramente in più occasioni: «siamo incendiati, siamo incendiati! Ci è venuta addosso una nave». Questo accade alle 22.27. Oppure: «Presto, fate presto. Elicotteri!». Poi, alle 22.29, ripete di nuovo: «C'è una nave, una nave ci è venuta addosso!», oppure di nuovo, alle 22.29, richiede gli elicotteri e così via. «Una nave probabilmente ci è venuta addosso» – dice sempre l'Agip Abruzzo – «incendio a bordo». Questo lo dice per molto tempo. In un secondo momento si dice che forse è una bettolina. Quindi per quello che riguarda la responsabilità di chi doveva intervenire o eventualmente coordinare, ricordo che il primo *input* non fu c'è venuto addosso un pattino con un bagnino che stava remandoci addosso, ma ci è venuta addosso una nave.

Per quanto riguarda la valutazione dei mezzi della capitaneria, se essi fossero sufficienti o meno, ricordo anche ai commissari che, in quel momento lì, nel porto della capitaneria di Livorno, che aveva a disposizione tre mezzi di capitaneria, il mezzo più importante, quello con lo scafo di

metallo, non era in funzione. Quindi era un mezzo tirato a secca per fare degli interventi allo scafo stesso o comunque non era utilizzabile. Tutto questo fu valutato, come giustamente lei, professore, ha detto, e fu probabilmente ritenuto da qualcuno che i mezzi a disposizione per una nave che era andata contro una petroliera fossero quelli della capitaneria e si pensò di non passare in seconda fase, cioè quella di chiedere quello che lo stesso comandante Superina aveva chiesto, quindi elicotteri, mezzi e quant'altro.

Abbiamo ascoltato, attraverso delle audizioni e testimonianze dirette, che il comandante Albanese, per quanto presente nella rada, sale a bordo della motovedetta CP-250, ma non dà ordini quella notte, a nessuno, perché il suo compito era quello di essere consapevole che tutto stava andando come doveva andare, cioè una volta delegato il comandante di capitaneria, lui doveva solamente prendere atto che non ci fossero altri ordini da dare. Infatti non si sente, nella voce del canale 16, per tutta la notte, un ordine dato dal comandante dell'autorità in questione.

La domanda che le voglio fare è questa: alla luce di tutti questi fatti ed eventi, che noi stiamo cercando di capire meglio in questi mesi, è possibile che quello che stava succedendo fosse ritenuto il migliore dei soccorsi, al punto tale che non si poteva ordinare di fare qualcosa di meglio?

GUIZZI. Evidentemente nell'ottica del comandante della Capitaneria sì. Se lei lo chiede a me, è ovvio che ove mi fossi trovato lì allora, onestamente le posso dire solo questo, ed è forse ripetitivo: quando è stato dichiarato che erano stati investiti da una nave sicuramente era necessario che si capisse dov'era e qual era quella nave, perché in realtà posso anche immaginare che la dichiarazione di Superina risulti un po' equivoca. Inizialmente, infatti, dice: «Abbiamo avuto un urto di nave». È ovvio, però, che un urto di nave può avere tante configurazioni. Può essere un urto di nave per cui avviene uno speronamento e chi conduce la nave che colpisce l'altro mezzo neanche se ne accorge e prosegue la navigazione. Può essere un urto di nave, come è stato questo, che in realtà ha causato un incidente sull'altra nave. Quello che andava probabilmente capito è in che misura si era verificato l'urto e qual era l'altra nave coinvolta, perché si potrebbe anche immaginare che la nave – ovviamente era abbastanza intuibile che non poteva essere questo il caso, visto il tipo di danno che si era creato nell'Agip Abruzzo – avesse speronato l'altra senza subire danni e avesse quindi proseguito la navigazione. In quel caso si sarebbe potuto parlare di urto di nave. Il punto, a mio parere, era capire che fine aveva fatto l'altra nave. Occorreva quindi indagare innanzitutto sull'identità dell'altra nave e, una volta individuata, ovviamente organizzare i soccorsi di conseguenza. Fintanto che non c'è un'indagine sull'altra nave, probabilmente la convinzione di chi ha prestato il soccorso può essere anche ragionevolmente che i mezzi in campo fossero adeguati, partendo appunto dal presupposto che vi fosse solo l'Agip Abruzzo. Il problema è che solo quando si è compreso che non c'era solo l'Agip Abruzzo si è potuta fare una seconda valutazione su che cosa si sarebbe potuto fare. Finché non si ha la consapevolezza che c'era un'altra nave e si ragiona

come se vi fosse stata solo una nave in difficoltà, probabilmente si può anche dire che quei soccorsi sono stati gestiti, in quei momenti, in maniera idonea, ma perché appunto si ha uno scenario che non è quello reale.

PAGLINI (M5S). La ringrazio. Mi scusi, ma vorrei porle un'ultima domanda relativa all'attendibilità dei dati rilevati quella notte riguardo al punto nave dell'Agip Abruzzo. Noi abbiamo saputo che il comandante della motovedetta 232 quella notte fece un rilevamento, quindi contestualmente, nel momento in cui ce ne fu la possibilità. Se abbiamo capito bene, il comandante De Falco ci dice che questo punto nave era stato fornito quindi dall'unico pubblico ufficiale che era presente in quel momento e che era nel pieno adempimento delle sue funzioni. Questo punto nave è stato poi ritenuto non valido per essere acquisito dalla commissione d'inchiesta della stessa Capitaneria. Il fatto è che noi abbiamo saputo che stando al codice della navigazione, all'articolo 578, il punto nave fatto dalla motovedetta 232 era il punto più attendibile in quel momento. La Capitaneria, nella sua commissione d'inchiesta, però, non lo rileva e noi vorremmo capire se c'è un obbligo o meno, da parte dell'Ente, di avvalersi di dati certi e non invece di altri dati. La domanda è, cioè, se la Capitaneria avesse o meno l'obbligo di acquisire quel dato.

GUIZZI. Qual è l'articolo a cui si riferisce?

PAGLINI (M5S). Mi riferisco all'articolo 578 del codice della navigazione. Il comandante della motovedetta 232 (se non ricordo male il comandante Faiella) era nel pieno adempimento delle sue mansioni, ma il dato relativo alla precisa posizione dell'Agip Abruzzo non viene riportato nella commissione d'inchiesta della Capitaneria.

Vorrei anche chiederle che tipo di importanza e di funzione può avere, in un contesto del genere, il brogliaccio di quella notte della Capitaneria di porto, così come i brogliacci che vengono compilati a bordo dei natanti, mano a mano che si trovano in certe situazioni.

GUIZZI. Quelli da lei sollevati sono aspetti su cui non ho fatto una riflessione specifica.

Direi comunque, per rispondere al primo quesito, che il punto nave rilevato dal comandante del mezzo dovrebbe essere quello utilizzato nell'inchiesta. Richiamandoci all'articolo 578, è un atto dell'inchiesta sommaria che fanno le autorità competenti, quindi quanto meno andrebbe spiegato perché è stato valutato come inattendibile.

Per quanto riguarda il secondo quesito, in realtà il brogliaccio andrebbe messo a confronto con il verbale, perché ovviamente è solamente un appunto che serve per compilare il verbale finale, come in tutti i contesti, quindi quello che fa fede fino a prova di falso è ovviamente il verbale e non il brogliaccio. Questa è l'unica risposta che le posso dare, mi rendo conto in termini molto generali e non specifici sul caso.

Dovrebbe essere impugnato come falso il verbale, ma bisognerebbe disporre di elementi per poter dire che in realtà quello facente fede è il brogliaccio.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Guizzi per la sua disponibilità, anche ad essere chiamato per una seconda audizione nel caso fosse necessario per la Commissione qualche approfondimento o ad essere coinvolto in maniera più precisa, con elementi più puntuali.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

I lavori terminano alle ore 13,10.

