



Ordinanza concernente le inchieste sulla sicurezza in caso di eventi imprevisti nei trasporti (OIET)

Rapporto esplicativo

Indice

1	Motivi alla base della revisione totale	3
2	Novità principali	3
2.1	Osservazione preliminare.....	3
2.2	Struttura dell'ordinanza.....	3
2.3	Denominazioni.....	3
2.3.1	Ordinanza concernente le inchieste sulla sicurezza in caso di eventi imprevisti nei trasporti (OIET)	3
2.3.2	Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza SISI	4
2.4	Provvedimenti coercitivi.....	4
2.5	Disposizioni penali.....	4
2.6	Raccomandazioni di sicurezza (art. 48).....	5
2.7	Regolamento (UE) n. 996/2010.....	5
2.8	Navigazione marittima.....	5

1 Motivi alla base della revisione totale

Il 1° novembre 2011 l'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici (UIIA) e il Servizio d'inchiesta sugli infortuni dei trasporti pubblici (SII) venivano riuniti in un unico organo, il Servizio d'inchiesta svizzero sugli infortuni (SISI). Nel contempo entrava in vigore la relativa nuova ordinanza sull'organizzazione del Servizio d'inchiesta svizzero sugli infortuni (Org-SISI; RS 172.217.3).

Nell'ambito dell'elaborazione di tale ordinanza, si era anche proceduto all'adeguamento dell'ordinanza concernente le inchieste sugli infortuni aeronautici e incidenti gravi (OIIA; RS 748.126.3) e dell'ordinanza sulla notifica e l'inchiesta relative a infortuni e incidenti gravi nell'esercizio dei mezzi pubblici di trasporto (OII; RS 742.161) in vigore.

Nel quadro di questi lavori legislativi non era stato possibile tuttavia effettuare tutti gli adeguamenti necessari o voluti e nemmeno risolvere tutti i problemi esistenti. Pertanto, già nella proposta del 14 marzo 2011 al Consiglio federale, è stata espressa la necessità di procedere a ulteriori modifiche delle due succitate ordinanze e di riunire l'OIIA, l'OII e l'Org-SISI in un'unica ordinanza. Il Consiglio federale ha emanato la relativa decisione il 23 marzo 2011.

La Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (SG-DATEC), insieme ad altri servizi federali interessati e al SISI, chiamato in primo luogo ad applicare la normativa, si è assunta l'incarico e ha riunito i tre testi legislativi in un'unica ordinanza.

2 Novità principali

2.1 Osservazione preliminare

Per quanto opportuno e possibile, nel riunire formalmente le tre ordinanze si è deciso di mantenere le relative disposizioni materiali. In particolare, le disposizioni dell'OII e dell'OIIA disciplinanti gli stessi contenuti sono state riassunte in un unico articolo nella nuova ordinanza. Gli oggetti disciplinati nell'Org-SISI sono ripresi senza eccezioni nella nuova ordinanza.

2.2 Struttura dell'ordinanza

Durante i lavori legislativi è emerso subito che i diversi settori dei trasporti hanno caratteristiche specifiche che non si possono uniformare del tutto. Pertanto la presente ordinanza, oltre a disposizioni riguardanti tutti i tre i settori dei trasporti, continua a mantenere disposizioni specifiche per ogni settore.

All'inizio l'ordinanza presenta una struttura classica, con le disposizioni generali e quelle riguardanti l'organizzazione e i compiti della Commissione. Successivamente gli elementi centrali riguardanti la notifica, l'inchiesta, il sistema dei rapporti e le pubblicazioni della Commissione sono suddivisi in modo cronologico. Alla fine dell'ordinanza sono elencate come di consueto le disposizioni penali e transitorie.

2.3 Denominazioni

2.3.1 Ordinanza concernente le inchieste sulla sicurezza in caso di eventi imprevisti nei trasporti (OIET)

Il titolo del testo è stato formulato in modo da fornire un'indicazione quanto più precisa possibile del contenuto dell'ordinanza, ma allo stesso tempo abbastanza generica da comprendere i diversi settori dei trasporti.

A livello internazionale si fa sempre più ricorso al concetto di "inchieste sulla sicurezza" per questo tipo di indagini, poiché lo scopo finale di tali attività è un aumento della sicurezza del mezzo di trasporto interessato. Tale concetto si riscontra anche nella legislazione europea, che si applica alla Svizzera.

I casi che rientrano nel concetto di "eventi imprevisti" costituiscono il vero e proprio oggetto delle inchieste. L'articolo 3 dell'ordinanza precisa cosa si intende per "eventi imprevisti" nei singoli settori di trasporto.

Il concetto di "trasporti" figurante nel titolo comprende da una parte l'aviazione civile, i trasporti pubblici, nei quali rientrano le imprese ferroviarie, di trasporto a fune, di autoservizi, filoviarie e di navigazione titolari di una concessione federale nonché i binari di raccordo, e dall'altra la navigazione marittima.

A differenza dell'Org-SISI, il fatto che l'ordinanza disciplini anche l'organizzazione della Commissione non è più espresso nel titolo.

2.3.2 Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza SISI

Nella nuova ordinanza, l'attuale Servizio d'inchiesta svizzero sugli infortuni SISI, analogamente alla corrispondente autorità austriaca, sarà d'ora in poi chiamato Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza (art. 1).

Dalla nuova denominazione si evince che l'aspetto della sicurezza è prioritario nelle inchieste e che non è necessario il verificarsi di un incidente per avviare un'inchiesta.

L'attuale direzione corrisponde ora al Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza (SISI). Il termine "direzione" non viene più utilizzato. Normalmente una commissione extraparlamentare dispone di una segreteria tecnica. Nell'articolo 8 viene invece utilizzato il termine "ufficio d'inchiesta" per rispecchiare quello in uso nella prassi. Il termine "segreteria", finora utilizzato per indicare i due servizi d'inchiesta del settore Aviazione e del settore Trasporti pubblici, non viene invece più menzionato.

Mentre nell'articolo 4 dell'Org-SISI si utilizza il termine "direzione della segreteria", nella prassi si è sempre parlato di "capo della segreteria". Anche questo adeguamento terminologico alla prassi si riscontra nell'articolo 11 della nuova ordinanza, dove tuttavia in italiano si è preferito mantenere il termine neutro "direzione".

2.4 Provvedimenti coercitivi

In virtù dell'articolo 26 della legge sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0) e dell'articolo 15a della legge sulle ferrovie (Lferr; RS 742.101), l'ufficio d'inchiesta può disporre diversi tipi di provvedimenti coercitivi. Nelle suddette disposizioni legislative, il disciplinamento di tali provvedimenti è delegato caso per caso al Consiglio federale.

In passato è stato ribadito in varie occasioni che i provvedimenti coercitivi a livello di ordinanza dovrebbero essere disciplinati secondo un grado di dettaglio analogo a quello del Codice di diritto processuale penale svizzero, in quanto il grado di restrizione della libertà individuale è simile a quello esistente nel suddetto Codice.

A questa esigenza si è provveduto nella presente ordinanza con gli articoli 31-36. Per quanto possibile e opportuno, si è proceduto ai necessari rimandi al Codice di diritto processuale penale svizzero.

2.5 Disposizioni penali

Diversamente dall'Org-SISI, dall'OIIA e dall'OII, la nuova ordinanza sancisce la punibilità della mancata notifica (art. 58).

Nell'ambito dell'aviazione civile e dei trasporti pubblici, la violazione dell'obbligo di notifica è punibile conformemente alla LNA e alla Lferr.

La legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM; RS 747.30) non fornisce alcuna base giuridica a riguardo.

2.6 Raccomandazioni di sicurezza (art. 48)

Secondo il presente progetto di ordinanza, il SISI rivolge le raccomandazioni di sicurezza direttamente all'Ufficio federale interessato e ne informa il Dipartimento competente. L'inoltro da parte del Dipartimento non è (più) ritenuto necessario, in quanto questo passaggio all'interno del processo non è rilevante ai fini della sicurezza.

Gli Uffici federali, dal canto loro, informano sia il SISI che il Dipartimento competente circa lo stato di attuazione delle raccomandazioni di sicurezza e delle relative necessarie misure. Nella sua funzione di autorità di sorveglianza dell'Ufficio interessato, il Dipartimento dispone delle stesse conoscenze del SISI. Quest'ultimo, nella sua veste di commissione extraparlamentare, non può andare oltre all'emanazione di raccomandazioni e impartire istruzioni all'Ufficio. Tuttavia la nuova ordinanza gli conferisce la possibilità di pronunciarsi sui rapporti di attuazione degli Uffici sottoposti al Dipartimento.

Se ritenuto necessario, il Dipartimento può partecipare attivamente al processo riguardante le raccomandazioni di sicurezza.

2.7 Regolamento (UE) n. 996/2010

Il regolamento (UE) n. 996/2010 è un riferimento fondamentale per l'aviazione civile e quindi è citato nell'ingresso e nell'articolo 3 lettera b.

Vengono inoltre chiarite le differenze tra la nuova ordinanza e il regolamento UE per quanto concerne l'uso di alcuni termini e le loro definizioni (art. 5).

2.8 Navigazione marittima

L'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM) ha chiesto al SISI e al Dipartimento di dichiarare anche il SISI responsabile delle inchieste relative a incidenti in mare. L'articolo 1 contempla quindi anche la navigazione marittima quale oggetto di disciplinamento dell'OIET e settore di competenza del SISI.

Le ragioni alla base della richiesta dell'USNM sono le seguenti.

La Convenzione delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1982 sul diritto del mare (RS 0.747.305.15) obbliga ciascun Stato di bandiera a condurre un'inchiesta ogni volta che si verificano incidenti gravi in alto mare in cui sono coinvolte le proprie navi.

Diverse convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), come la SOLAS (Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare), la COLREG (Convenzione sulla prevenzione delle collisioni in mare) o la Convenzione internazionale sulle linee di carico (Convention on Load Lines) nonché singole risoluzioni dell'IMO costituiscono la base per il cosiddetto Codice delle inchieste sui sinistri marittimi (Code for the Investigation of Marine Casualties).

Il Codice contiene prescrizioni vincolanti per lo svolgimento delle inchieste sugli incidenti marittimi come pure una serie di raccomandazioni, in particolare su come svolgere un'inchiesta nella pratica. Il Codice stabilisce che è necessario chiarire completamente, per quanto possibile, la dinamica di un incidente e procedere a un'analisi delle cause con raccomandazioni sulla prevenzione, le cosiddette "lessons learnt". Il Codice esclude invece espressamente l'aspetto relativo alla colpa.

L'USNM non dispone né della competenza né delle risorse necessarie allo svolgimento di inchieste su incidenti in alto mare. Pertanto nel 2011 è stato deciso di affidare l'incarico a una ditta esterna, la tedesca (MARCARE). La MARCARE lavora essenzialmente su mandato. Il contratto stipulato nello stesso anno tra la Direzione del diritto internazionale pubblico e la ditta tedesca contempla, oltre al resoconto delle inchieste sugli incidenti marittimi, anche ispezioni eccezionali sulla sicurezza. L'USNM ordina tali ispezioni in caso di gravi carenze da parte di navi che comportano il loro fermo (detention) in un porto estero.

Nel 2013 l'USNM è stato sottoposto a un ampio audit, il cosiddetto VIMSAS (Voluntary IMO Member State Audit Scheme). Nella relazione finale dell'audit, in relazione al principio dell'obbligo di inchiesta da parte dello Stato di bandiera in caso di incidenti marittimi, gli autori constatano che, a causa del suo

Rapporto esplicativo

doppio mandato, l'indipendenza e l'imparzialità della MARCARE non possono essere garantite nell'ambito di un'inchiesta. Gli incarichi nei due settori, vale a dire ispezioni eccezionali sulla sicurezza da una parte e inchieste sugli incidenti marittimi dall'altra, devono essere separati e svolti in futuro da due organi diversi. Nella relazione di audit si raccomanda inoltre di affidare le inchieste a un'autorità nazionale.

L'USNM è dell'avviso che il SISI è la soluzione ideale al problema sollevato, in quanto è un'autorità d'inchiesta nazionale completamente autonoma dal punto di vista gerarchico e amministrativo e quindi in grado di soddisfare interamente il requisito dell'indipendenza.