



Attività del Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza

Rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 21 novembre 2023

L'essenziale in breve

Il Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza (SISI) è una commissione extraparlamentare incaricata di svolgere le inchieste sugli incidenti e sugli eventi impreveduti che si verificano nei settori dei trasporti pubblici, dell'aviazione civile e della navigazione marittima. Negli ultimi anni il SISI ha pubblicato diversi rapporti che hanno avuto una vasta eco nell'opinione pubblica. Inoltre, alcuni attori del settore dei trasporti – in gran parte provenienti dal settore dell'aviazione – hanno espresso una serie di critiche in merito al funzionamento del servizio. A questo riguardo la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha esaminato varie questioni di portata generale concernenti la gestione del SISI e l'utilizzo delle informazioni provenienti dalle sue inchieste da parte delle autorità di perseguimento penale.

Secondo la CdG-N è molto importante che la Svizzera disponga di un'autorità d'inchiesta funzionale e riconosciuta nel campo degli incidenti nei trasporti. In base alle informazioni che ha raccolto, la Commissione giunge alla conclusione che il buon funzionamento del SISI è generalmente garantito e che questo organo dispone di un elevato livello di competenze nel suo campo di attività e identifica in maniera appropriata le sfide a cui è confrontato. Inoltre, il SISI e le autorità federali direttamente interessate dalle inchieste sulla sicurezza (Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni [DATEC], Ufficio federale dei trasporti [UFT] e Ufficio federale dell'aviazione civile [UFAC]) sono consapevoli dei rispettivi ruoli, che sono disciplinati opportunamente nel quadro delle pertinenti basi legali.

Pur non riscontrando lacune sistemiche che minacciano il buon funzionamento generale del SISI, la CdG-N ha tuttavia notato vari aspetti che a suo avviso potrebbero essere migliorati ai fini di una maggiore efficienza del servizio. Formula dunque sei raccomandazioni in tal senso all'indirizzo del Consiglio federale.

A livello organizzativo, la CdG-N ritiene opportuno ampliare le dimensioni della commissione del SISI portandola da tre a cinque membri. Considera inoltre necessario esaminare un potenziamento delle risorse dell'ufficio d'inchiesta del SISI – attualmente costituito da 17 collaboratori – al fine di consentire allo stesso di svolgere il proprio lavoro nel rispetto dei termini previsti dalla legge. Formula altresì varie proposte volte a rafforzare la vigilanza globale del DATEC sul SISI, nel rispetto dell'indipendenza di quest'ultimo.

Oltre a ciò, la CdG-N reputa necessario che il Consiglio federale chiarisca le modalità di trasmissione dei rapporti d'inchiesta del SISI alle autorità di perseguimento penale e l'utilizzo dei rapporti da parte di queste autorità. Per la Commissione è inoltre particolarmente importante che il SISI vigili affinché nei suoi rapporti siano evitate formulazioni che possono essere interpretate come una valutazione della colpa e della responsabilità connesse agli incidenti e agli eventi impreveduti, poiché tale valutazione non rientra nel suo mandato legale. La CdG-N invita altresì il Consiglio federale a chiarire le disposizioni legali relative al controllo dell'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza formulate dal SISI.

Infine, la CdG-N ha preso atto della creazione di un nuovo servizio del DATEC incaricato della vigilanza sistemica in materia di sicurezza su tutti i settori di responsabilità del Dipartimento («Safety Office») e invita il Consiglio federale a stilare, nei prossimi due o tre anni, un bilancio delle attività di questo servizio, in particolare per quanto attiene al controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del SISI.

La Commissione chiede al Consiglio federale di farle pervenire il suo parere in merito alle raccomandazioni formulate nel presente rapporto entro il 21 febbraio 2024, dopodiché stabilirà se sia necessario intervenire dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Tra il 2020 e il 2022, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha esaminato le attività del Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza (SISI). Questa commissione extraparlamentare, prevista segnatamente dalla legge federale sulle ferrovie (Lferr)¹, dalla legge federale sulla navigazione aerea (LNA)² e dall'ordinanza concernente le inchieste sulla sicurezza in caso di eventi imprevisti nei trasporti (OIET)³, è incaricata di svolgere le inchieste sugli incidenti e sugli eventi imprevisti che si verificano nei settori dei trasporti pubblici⁴, dell'aviazione civile e della navigazione marittima. Le inchieste del SISI mirano a individuare le cause immediate di incidenti ed eventi imprevisti, nonché a far luce sulle ragioni che li sottendono e sui rischi ad essi associati, al fine di prevenire ulteriori eventi imprevisti⁵. Il loro scopo non è determinare la colpa o la responsabilità⁶. I rapporti del SISI possono includere raccomandazioni destinate all'autorità di vigilanza (di regola l'ufficio federale competente⁷). Attualmente la commissione del SISI è composta da tre membri nominati dal Consiglio federale ed è coadiuvata da un ufficio d'inchiesta formato da 17 collaboratori e da una rete di oltre 120 inquirenti esterni. È amministrativamente aggregata al DATEC.

La CdG-N si è attivata in particolare a seguito della caduta del velivolo «Ju-52» della compagnia «Ju-Air», avvenuta nell'agosto 2018⁸, e a un incidente ferroviario verificatosi nell'agosto 2019 alla stazione di Baden (AG)⁹; questi due casi hanno infatti sollevato diverse domande di carattere generale sul SISI.

¹ Legge federale del 20 dic. 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS **742.101**), art. 15 segg.

² Legge federale del 21 dic. 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS **748.0**), art. 24 segg.

³ Ordinanza del 17 dic. 2014 concernente le inchieste sulla sicurezza in caso di eventi imprevisti nei trasporti (OIET; RS **742.161**).

⁴ Imprese ferroviarie, di trasporto a fune, di autoservizi, filoviarie e di navigazione titolari di una concessione federale.

⁵ Art. 2 OIET.

⁶ Art. 15 Lferr e art. 24 LNA.

⁷ Vale a dire l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) per il settore delle ferrovie e della navigazione e l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) o l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) per quello dell'aviazione. Per l'attuazione delle raccomandazioni sono competenti questi uffici federali e agenzie. La sorveglianza sull'attuazione da parte dell'UFT e dell'UFAC spetta al dipartimento competente, ossia il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

⁸ L'incidente del velivolo «Ju-52» della compagnia «Ju-Air», immatricolato HB-HOT, è avvenuto il 4 ago. 2018 presso Flims (GR). È costato la vita ai 17 passeggeri e ai tre membri dell'equipaggio. Cfr. rapporto finale n. 2370 del SISI sull'incidente occorso al velivolo Junkers Ju 52/3m g4e, HB-HOT, operato da Ju-Air, in data 4 ago. 2018, 1,2 km a sud-ovest del Piz Segnas, Flims (GR).

⁹ Il 4 ago. 2019 un collaboratore delle FFS ha perso la vita durante la partenza di un treno alla stazione di Baden (AG) a causa di un difetto nel sistema anti-bloccaggio della porta di un vagone. Cfr. *Schlussbericht der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den tödlichen Arbeitsunfall eines Zugchefs vom 4. August 2019 in Baden (AG)*, Reg.-Nr. 2019080401 (disponibile solo in tedesco).

Inoltre, nel corso del 2022, la CdG-N ha ricevuto, da parte di diversi attori nel settore dei trasporti, parecchie richieste di alta vigilanza relative alle attività del SISI. I richiedenti, in gran parte provenienti dal settore dell'aviazione civile, hanno formulato una serie di critiche in relazione sia al modo di procedere del SISI nell'ambito delle sue inchieste sulla sicurezza, sia alle conoscenze specialistiche del servizio e alla qualità dei suoi rapporti. Taluni hanno altresì criticato il fatto che, nei suoi rapporti, il SISI si pronuncerebbe in merito all'accertamento della colpa e della responsabilità legate agli eventi imprevedibili senza averne il diritto, influenzando in tal modo eventuali procedimenti penali in corso.

1.2 Passi intrapresi dalla CdG-N

Sulla base dei casi e delle richieste sopra menzionate, la sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N¹⁰, competente per questo dossier, ha approfondito con le unità federali interessate varie questioni di portata generale concernenti l'organizzazione del SISI e la vigilanza sullo stesso, la collaborazione tra il SISI e gli uffici federali, il controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del SISI e l'utilizzo delle informazioni tratte dai rapporti d'inchiesta.

La sottocommissione ha sentito a più riprese la Segreteria generale del DATEC (SG-DATEC), l'UFAC, l'UFT e il SISI in merito a questo dossier¹¹. Ha altresì invitato i servizi interessati a presentare le proprie osservazioni scritte su diverse questioni e ha esaminato numerosi documenti concernenti questo tema¹².

Sulla base dei fatti di cui è a conoscenza, la CdG-N ha deciso di comunicare la propria valutazione dal punto di vista dell'alta vigilanza nel presente rapporto sintetico, che è stato posto in consultazione presso le autorità federali interessate¹³. Nella sua seduta plenaria del 21 novembre 2023, la Commissione ha approvato la bozza del rapporto finale, nonché le raccomandazioni in esso contenute, e l'ha trasmessa al Consiglio federale.

¹⁰ La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N è composta dai consiglieri nazionali Thomas de Courten (presidente), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Marianne Streiff-Feller (sino ad agosto 2022), Lilian Studer (a partire da agosto 2022) e Michael Töngi.

¹¹ Audizione del 22 giu. 2020 (SISI, UFT, UFAC), audizione del 17 feb. 2022 (SG-DATEC), audizione del 7 nov. 2022 (SG-DATEC e UFAC).

¹² Per maggiori informazioni in proposito, la CdG-N rinvia ai suoi rapporti annuali: Rapporto annuale 2021 delle CdG e della DelCdG del 25 gen. 2022 (FF 2022 513, n. 3.8.4 e 3.8.5), Rapporto annuale 2022 delle CdG e della DelCdG del 23 gen. 2023 (FF 2023 579, n. 3.4.2).

¹³ La valutazione dei fatti dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare e le raccomandazioni della CdG-N non sono state oggetto della consultazione.

Il SISI è una commissione extraparlamentare che, per volontà del legislatore, gode di una grande indipendenza¹⁴, concretizzata nell'OIET¹⁵. Come previsto dai loro principi d'azione¹⁶, quando esercitano l'alta vigilanza su unità divenute autonome, le CdG danno prova di grande moderazione, intervenendo presso tali unità solo se sussistono segnali concreti e pertinenti di carenze che potrebbero minacciare il buon funzionamento dell'unità interessata. La CdG-N non si esprime dunque su singoli casi connessi a inchieste specifiche del SISI o su questioni operative. Questa moderazione è giustificata anche dal rispetto della separazione dei poteri, ritenuto che varie inchieste del SISI sono o sono state oggetto di procedure giudiziarie.

2 Valutazione della CdG-N

2.1 Valutazione generale

Secondo la CdG-N, è importante che la Svizzera disponga di un'autorità d'inchiesta funzionale e riconosciuta per quanto concerne gli incidenti nei trasporti. Tale autorità deve disporre di competenze e di una gestione di alta qualità, nonché di risorse adeguate per adempiere il proprio mandato.

Come precedentemente indicato (v. n. 1.2), per volontà del legislatore il SISI gode di una grande indipendenza. Secondo la Commissione questa indipendenza – sia nei confronti delle autorità politiche che delle persone o delle organizzazioni sottoposte alla sua vigilanza – è un elemento centrale per garantire la credibilità del servizio. In questo contesto, la sfida maggiore per la Confederazione è assicurare che il SISI adempia sempre adeguatamente il suo mandato legale, rispettandone al contempo l'indipendenza, in particolare per quanto attiene al contenuto delle inchieste.

Analizzando le informazioni a sua disposizione, la CdG-N non ha individuato segnali concreti e pertinenti di carenze che potrebbero minacciare il buon funzionamento generale del SISI. La sua valutazione si basa sulle seguenti considerazioni:

- la Commissione ritiene che il SISI abbia risposto in maniera convincente alle critiche che gli sono state mosse nelle richieste trasmesse alla CdG-N. In particolare, il SISI le ha illustrato dettagliatamente il processo volto a garantire la qualità dei rapporti d'inchiesta e le competenze specialistiche del suo gruppo d'inquirenti, nonché le regole che consentono alle persone interessate di far valere i loro diritti procedurali fondamentali durante l'inchiesta.

¹⁴ Art. 15a cpv. 3 Lferr e art. 25 cpv. 3 LNA.

¹⁵ In particolare art. 7 e 9 OIET. Secondo l'ordinanza, il SISI si compone di tre a cinque esperti indipendenti provenienti dai settori dei trasporti interessati. Inoltre, il SISI e i suoi membri non sono vincolati a istruzioni e il SISI prende le misure organizzative necessarie per tutelare i propri interessi ed evitare i conflitti d'interesse.

¹⁶ Principi d'azione delle Commissioni della gestione del 30 gen. 2015 (FF 2015 3927).

- Il DATEC ha comunicato alla Commissione di non aver individuato lacune sistemiche all'interno del SISI e di non poter confermare le critiche in merito alla mancanza di conoscenze specialistiche, all'applicazione di procedure arbitrarie o alla diminuzione della qualità dei rapporti del servizio, espresse in alcune richieste trasmesse alle CdG.
- La «peer review» a cui il SISI è stato sottoposto nel 2019 nell'ambito della «European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities»¹⁷ (ENCASIA), incentrata in particolare sul settore dell'aviazione civile, non ha evidenziato alcuna lacuna strutturale in seno al SISI. Il servizio è stato descritto dagli auditori come un'autorità d'inchiesta sulla sicurezza competente, dotata di sufficienti risorse finanziarie e con esperienza nelle inchieste relative a un'ampia gamma di eventi impreveduti e incidenti gravi. Secondo questo rapporto, i processi del SISI sono ben documentati e il servizio dispone di procedure solide per verificare lo stato di avanzamento delle sue inchieste e trattare le raccomandazioni di sicurezza; inoltre, le qualifiche richieste agli ispettori dell'aviazione sono definite in modo chiaro e il SISI dispone di un programma di formazione ben strutturato per i propri esperti.
- Nel 2020, il SISI ha commissionato una perizia legale esterna allo scopo di esaminare alcune critiche formulate da un attore del settore aeronautico. La perizia è giunta alla conclusione che, nel caso specifico, il SISI non aveva commesso alcuna violazione delle basi legali o dei diritti procedurali.

Pur non riscontrando lacune sistemiche che minacciano il buon funzionamento generale del SISI, la CdG-N ha tuttavia notato vari aspetti per cui a suo avviso sussiste un potenziale di miglioramento al fine di rafforzare l'efficienza del SISI e la sua credibilità nei confronti degli attori del settore, rispettandone a ogni modo l'indipendenza. Tali aspetti sono illustrati in dettaglio nei capitoli successivi.

La CdG-N è stata inoltre informata in merito alla volontà del DATEC di procedere a una revisione dell'OIET entro il 2024¹⁸. Essa ritiene che alcuni punti qui di seguito menzionati potrebbero essere trattati in questo contesto.

¹⁷ Traduzione: «rete europea delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile».

¹⁸ In base alle informazioni fornite dal DATEC nel mese di luglio 2023, il progetto di revisione è stato sottoposto al Dipartimento nel mese di aprile 2023 e poi trasmesso per consultazione agli uffici federali direttamente interessati dall'ordinanza (UFAC e UFT) nel corso dell'estate 2023. Il DATEC prevede di svolgere una consultazione degli ambienti interessati nel quarto trimestre 2023 e di sottoporre il progetto di revisione al Consiglio federale a metà 2024 per un'entrata in vigore il 1° gen. 2025.

2.2 Numero elevato d'inchieste in sospeso, risorse dell'ufficio d'inchiesta del SISI

Conformemente all'articolo 52 OIET, le inchieste del SISI devono essere concluse entro 12 mesi (18 mesi per gli eventi imprevisi relativi a grandi aeromobili o navi). Se questo termine non può essere rispettato, l'ufficio d'inchiesta può fissare un «secondo termine adeguato». In base alle informazioni fornite dal SISI¹⁹, il numero d'inchieste concluse nel 2020 e nel 2021 è stato inferiore a quello degli anni precedenti²⁰. Alla fine del 2021 le inchieste in sospeso erano 181, di cui 71 risalenti a più di tre anni prima. La maggior parte di queste inchieste riguarda il settore dell'aviazione.

Il SISI ha spiegato alla Commissione che l'elevato numero di dossier in sospeso è dovuto in particolare all'aumento del numero d'incidenti ed eventi imprevisi segnalati, alla crescente complessità dei dossier e alla notevole quantità di risorse che hanno dovuto essere impiegate tra il 2018 e il 2021 per l'inchiesta sulla caduta del «Ju-52». Il servizio ha riferito di avere a suo tempo adottato, a seguito di un audit tenutosi nel 2017, una serie di misure per fronteggiare la situazione²¹; a suo avviso, tali misure hanno consentito di ridurre significativamente il numero di inchieste in sospeso nei settori delle ferrovie e della navigazione e di stabilizzarlo nel settore dell'aviazione.

La CdG-N accoglie favorevolmente gli sforzi compiuti dal SISI. Tuttavia, ritiene che la situazione sia insoddisfacente per quanto attiene all'elevato numero d'inchieste in sospeso e constata che, in molti casi, le prescrizioni legali in materia di termini non sono rispettate. Secondo la Commissione, l'ufficio d'inchiesta del SISI deve disporre di risorse sufficienti per adempiere il proprio mandato entro congrui termini. Questa problematica emerge sia nelle richieste trasmesse alla CdG-N, sia nella «peer review» svolta nel 2019 dall'ENCASIA (v. n. 2.1). Sia il SISI che il DATEC hanno convenuto sulla necessità di agire a questo livello²². La Commissione accoglie favorevolmente il fatto che il DATEC abbia indicato di essere disposto a sostenere un'eventuale richiesta di aumento dei propri effettivi da parte del SISI. Essa invita il Consiglio federale ad adottare le opportune misure affinché il SISI possa reagire in maniera adeguata all'evoluzione del suo carico di lavoro e concludere le sue inchieste nei termini previsti dall'ordinanza. In particolare, chiede al Consiglio federale di valutare un potenziamento delle risorse dell'ufficio d'inchiesta del SISI.

Raccomandazione 1: potenziare le risorse dell'ufficio d'inchiesta del SISI

Il Consiglio federale è invitato ad adottare le opportune misure affinché il SISI possa concludere le proprie inchieste sulla sicurezza entro i termini previsti dall'ordinanza. In particolare, gli si chiede di valutare un potenziamento delle risorse dell'ufficio d'inchiesta del SISI.

¹⁹ Dal 2018 queste informazioni sono pubblicate nei rapporti annuali del SISI.

²⁰ 87 inchieste concluse nel 2021, 61 nel 2020, 91 nel 2019, 115 nel 2018 e 131 nel 2017.

²¹ Le procedure sono state ottimizzate ed è stato creato un ulteriore posto d'inquirente, che è stato assegnato mediante avvicendamento interno, senza incidenza sui costi.

²² Secondo il SISI un potenziamento delle risorse è necessario, in particolare, a livello di laboratorio di analisi dei dati di volo e dei tachigrafi.

2.3 Dimensioni della commissione del SISI

Secondo la Lferr e la LNA, il SISI è una commissione extraparlamentare composta da almeno tre e al massimo cinque esperti indipendenti. Al momento è costituita da tre membri, coadiuvati da un ufficio d'inchiesta e da una rete di inquirenti esterni. Alla domanda della CdG-N in merito all'opportunità di aumentare i membri a cinque, il DATEC ha risposto che spetta al SISI esprimersi in proposito, in quanto commissione extraparlamentare indipendente. Da parte sua, la commissione del SISI non considera necessario un aumento dei propri effettivi.

Ciononostante, la CdG-N ritiene che un aumento a cinque membri della commissione del SISI sarebbe opportuno in vista della prossima legislatura. A quanto le risulta, nessun'altra commissione extraparlamentare che dispone di competenze decisionali è composta da meno di cinque membri²³. La CdG-N è dell'avviso che un ampliamento della commissione del SISI presenterebbe parecchi vantaggi. Il coinvolgimento di specialisti provenienti da altri settori permetterebbe di potenziare le competenze specialistiche dell'organo, di arricchire gli scambi al momento della trattazione dei rapporti e di migliorare l'accettazione del SISI da parte degli attori del settore. Secondo la Commissione, un aumento a cinque membri sarebbe altresì indicato in considerazione degli obblighi connessi alla direzione del servizio d'inchiesta e dell'aumento del carico di lavoro del SISI negli ultimi anni (v. n. precedente).

La CdG-N non condivide il punto di vista del DATEC per quanto attiene alle competenze di valutazione a questo riguardo. La nomina dei membri delle commissioni extraparlamentari spetta infatti al Consiglio federale, che si esprime in proposito all'inizio di ogni legislatura²⁴; a tal fine, il dipartimento competente deve poter valutare in maniera indipendente la composizione della commissione e l'opportunità di aumentarne il numero di membri²⁵. Tale modo di procedere non mette assolutamente in discussione l'indipendenza del SISI, tanto più che la legge prevede esplicitamente la possibilità che questa commissione sia composta da cinque membri.

Alla luce di ciò, la Commissione chiede al Consiglio federale di intraprendere i passi necessari per procedere a un ampliamento della commissione del SISI a cinque membri in occasione della sua prossima nomina (1° gennaio 2024). Conformemente all'articolo 7 OIET, dovrà trattarsi di esperti indipendenti provenienti dai settori dei trasporti interessati.

²³ Ad es. Commissione della concorrenza (COMCO): 12 membri; Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR): 9 membri; Commissione del trasporto ferroviario (ComFerr): 6 membri; Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP): 9 membri; Commissione federale delle case da gioco (CFCG): 5 membri; Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom): 7 membri; Commissione federale delle comunicazioni (ComCom): 7 membri; Commissione federale delle poste (Post-Com): 7 membri.

²⁴ Cfr. in proposito l'art. 57a segg. della legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) e l'art. 8 segg. dell'ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

²⁵ Secondo l'art. 57d LOGA, «la composizione delle commissioni extraparlamentari [è verificata] globalmente ogni quattro anni, in occasione del loro rinnovo integrale».

Raccomandazione 2: ampliare le dimensioni della commissione del SISI

Il Consiglio federale è invitato a intraprendere i passi necessari per procedere a un ampliamento della commissione del SISI a cinque membri indipendenti provenienti dai settori dei trasporti interessati (conformemente all'art. 7 OIET) in occasione della sua prossima nomina.

2.4 Vigilanza sul SISI

La CdG-N constata che il DATEC esercita con grande moderazione la propria vigilanza sul SISI, in considerazione dell'indipendenza di cui gode questo servizio. Di fronte alla Commissione, il Dipartimento ha sottolineato di poter esercitare la propria vigilanza solo in relazione al funzionamento amministrativo del SISI e di non avere la facoltà né di impartirgli istruzioni, né di valutare il contenuto del suo lavoro o di esigere l'attuazione di determinate raccomandazioni formulate nell'ambito di una «peer review». Ritiene inoltre di non essere neppure competente, al di là delle basi legali esistenti, per l'emanazione di direttive volte a definire il quadro giuridico delle attività del SISI.

Per quanto attiene agli scambi con il servizio, il DATEC ha indicato che vi sono contatti regolari a livello specialistico tra il SISI e gli uffici del Dipartimento (UFAC e UFT) e che la SG-DATEC riceve documenti relativi all'aggregazione amministrativa del servizio (ad es. in materia informatica o finanziaria). Non sono invece previste riunioni regolari tra la SG-DATEC e la commissione del SISI²⁶.

La CdG-N condivide l'opinione del DATEC in merito all'importanza di un rigoroso rispetto dell'indipendenza del SISI a livello operativo – in particolare per quanto concerne le conclusioni dei rapporti – e alla necessità di esercitare con moderazione la vigilanza su questo servizio²⁷. Tuttavia, contrariamente al Dipartimento, la Commissione ritiene che il DATEC e il Consiglio federale, quali autorità superiori incaricate di vigilare sulla corretta applicazione della legislazione sui trasporti, abbiano una responsabilità di vigilanza sussidiaria su questo servizio, che deve essere esercitata attivamente dal Dipartimento. In particolare, questi deve verificare con regolarità che il SISI eserciti il proprio mandato applicando un elevato standard di qualità e nel rispetto delle prescrizioni di legge. Tale vigilanza non deve riguardare i dettagli delle singole inchieste o le conclusioni dei rapporti, ma l'adeguatezza della gestione del SISI e dei suoi processi di lavoro in generale. Inoltre il Consiglio federale, quale organo incaricato della nomina dei membri del SISI, ha altresì la responsabilità superiore di assicurarsi che le persone elette in questa commissione d'inchiesta soddisfino i requisiti richiesti per lo svolgimento del loro compito e che le loro qualifiche garantiscano il buon funzionamento del servizio; spetta all'Esecutivo intervenire qualora fossero individuate delle lacune al riguardo.

²⁶ Nel quadro della consultazione relativa al presente rapporto, nel settembre 2023 il DATEC ha precisato che tali incontri hanno luogo, ma di rado. Il nuovo capo del DATEC ha segnalato che una prima discussione con la commissione del SISI sotto la sua direzione è stata condotta a metà agosto 2023.

²⁷ Conformemente ai principi enunciati all'art. 24 cpv. 3 OLOGA.

Secondo la Commissione, sarebbe possibile adottare diverse misure volte a ottimizzare la vigilanza del DATEC sulla gestione del SISI, rispettandone al contempo l'indipendenza sancita dalla legge:

- assicurarsi che il SISI sia sottoposto con regolarità (ad es. una volta per legislatura) a una «peer review» svolta da servizi omologhi esteri, simile a quella condotta nel 2019;
- se non è ancora stato fatto, designare in seno alla SG-DATEC una persona o un'unità incaricata del monitoraggio globale delle attività del SISI. Questa persona o unità dovrebbe, in particolare, esaminare le «peer review», i rapporti annuali del SISI e gli altri documenti pertinenti concernenti il servizio e individuare le sfide di carattere generale a cui è confrontato il SISI a livello di gestione;
- istituzionalizzare uno scambio regolare tra la SG-DATEC e la commissione del SISI per discutere le tematiche di carattere generale concernenti la gestione del servizio, in particolare in materia di risorse e carico di lavoro. Tale scambio potrebbe avvenire nell'ambito di un incontro annuale, come previsto per altre unità parastatali.

La Commissione invita il Consiglio federale a valutare l'introduzione di queste misure e, se del caso, a sottoporle le relative modalità di attuazione.

Raccomandazione 3: potenziare la vigilanza sul SISI

Il Consiglio federale è invitato a valutare l'introduzione delle seguenti misure, al fine di ottimizzare la vigilanza del DATEC sulla gestione del SISI, rispettandone al contempo l'indipendenza sancita dalla legge:

- assicurarsi che il SISI sia sottoposto con regolarità a una «peer review» svolta da servizi omologhi esteri;
- designare in seno alla SG-DATEC una persona o un'unità incaricata del monitoraggio globale delle attività del SISI;
- istituzionalizzare uno scambio regolare tra la SG-DATEC e la commissione del SISI per discutere le tematiche di carattere generale concernenti la gestione del servizio.

Inoltre, la CdG-N fa notare che il DATEC, in quanto dipartimento dei trasporti, ha la responsabilità di verificare periodicamente se la pertinente legislazione in questo settore è adeguata o se necessita di adattamenti²⁸. Questo compito include anche la verifica delle leggi e delle ordinanze riguardanti il settore di competenza del SISI. La CdG-N ritiene dunque che la prevista revisione dell'OIET rappresenti un'opportunità per il DATEC di valutare il funzionamento del SISI e discutere con il servizio la necessità di eventuali adattamenti.

²⁸ Conformemente, in particolare, all'art. 5 LOGA.

2.5 Utilizzo dei rapporti del SISI per le inchieste penali

L'utilizzo delle informazioni tratte dai rapporti del SISI da parte delle autorità di perseguimento penale è un punto centrale per la CdG-N. Secondo la legge, lo scopo delle inchieste del SISI non è determinare la colpa e la responsabilità legate agli incidenti²⁹. Tuttavia, a causa di tale utilizzo, le informazioni raccolte nel quadro delle inchieste del SISI possono successivamente rivestire rilevanza penale, con conseguenze per le persone interessate.

Nel suo rapporto del 9 dicembre 2022 sulla «cultura dell'errore»³⁰, il Consiglio federale fa notare che il diritto svizzero prevede la possibilità per le autorità di perseguimento penale di consultare i documenti delle inchieste sulla sicurezza per i loro procedimenti (art. 51 cpv. 3 OIET in combinato disposto con l'art. 194 del Codice di procedura penale [CPP]³¹). In proposito, il Consiglio federale ha formulato una riserva sulle disposizioni della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale per quanto attiene alla protezione degli elementi di prova³²: l'Esecutivo ritiene infatti opportuno che tutti i documenti dell'inchiesta sulla sicurezza siano messi a disposizione delle autorità giudiziarie, considerato che la possibilità di utilizzare le conclusioni

²⁹ Art. 15 Lferr e art. 24 LNA.

³⁰ «*Culture de l'erreur: possibilités et limites de son ancrage juridique*», rapporto del Consiglio federale del 9 dic. 2022 in adempimento del postulato 20.3463 del 25 mag. 2020, cfr. in particolare i n. 2.1.1 e 3.2.1. L'idea di una «cultura dell'errore» (o *just culture*, «cultura giusta» o «cultura della sicurezza») deriva dalla scienza della sicurezza. Si tratta di una cultura della fiducia in cui i collaboratori di un'impresa possono segnalare comportamenti errati in materia di sicurezza senza dover temere di essere perseguiti penalmente o di subire eventuali misure interne come il licenziamento. A tal fine è necessario che il comportamento errato sia stato segnalato correttamente e che non costituisca una violazione intenzionale o grave dell'obbligo di diligenza. Lo scopo è di creare le condizioni favorevoli alla segnalazione degli eventi imprevisti e di contribuire in tal modo a una gestione più efficace in materia di sicurezza.

³¹ RS 312.0. Nell'ambito della consultazione relativa al presente rapporto, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha sottolineato che la possibilità per le autorità di perseguimento penale di consultare i documenti di altre autorità costituisce un principio fondamentale del diritto di procedura penale sancito dall'art. 194 CPP. Nel suo rapporto del 9 dic. 2022 sulla cultura dell'errore, il Consiglio federale rileva la necessità di una base legale specifica per esonerare un'autorità dal suo obbligo di produrre i documenti secondo l'art. 194 CPP (cfr. n. 6.5).

³² Convenzione del 7 dic. 1944 relativa all'aviazione civile internazionale (Convenzione di Chicago; RS 0.748.0), allegato 13, n. 5.12. Secondo questa convenzione, le misure di protezione degli elementi di prova e degli atti dell'inchiesta sulla sicurezza possono essere revocate unicamente sulla base di una ponderazione degli interessi, vale a dire se l'autorità competente giunge alla conclusione che l'interesse alla divulgazione di tali informazioni prevale sul probabile impatto negativo che tale azione può avere sull'inchiesta in corso o su inchieste future.

dell'inchiesta in altre procedure è altresì giustificata da interessi pubblici e privati di notevole importanza³³.

La CdG-N prende atto della posizione del Consiglio federale. Pur riconoscendo che la trasmissione alle autorità di perseguimento penale di informazioni risultanti dall'inchiesta sulla sicurezza può essere di pubblico interesse, la Commissione sottolinea che ciò può comportare dei rischi, segnatamente quello di scoraggiare le persone interessate a fornire informazioni al SISI durante le inchieste per timore delle conseguenze penali. Il SISI ha riferito alla Commissione le proprie preoccupazioni al riguardo. Inoltre, l'utilizzo dei rapporti da parte delle autorità penali solleva anche domande in merito ai diritti procedurali delle parti, ritenuto che tali diritti differiscono nel procedimento penale e nell'inchiesta sulla sicurezza³⁴.

La CdG-N considera particolarmente importante che la trasmissione di informazioni dal SISI alle autorità di perseguimento penale sia disciplinata in modo chiaro. In proposito, la Commissione constata che esistono già diverse disposizioni legali. L'UFG ha indicato alla CdG-N che nei procedimenti penali si pone spesso la questione dell'utilizzo di informazioni ottenute nell'ambito di un precedente procedimento amministrativo o in materia di vigilanza in cui vigeva un obbligo di collaborare. Ha precisato che per questi casi il CPP contiene all'articolo 194 delle norme che, a determinate condizioni, permettono alle autorità di perseguimento penale di acquisire gli atti di altri procedimenti³⁵. Gli articoli 139–141 CPP contemplano inoltre norme riguardanti la raccolta e l'utilizzabilità delle prove.

Per quanto concerne il caso specifico delle inchieste sulla sicurezza, l'articolo 24 OIET prevede che le informazioni fornite da una persona nell'ambito di un'inchiesta sulla sicurezza possano essere utilizzate in un procedimento penale soltanto con il suo consenso³⁶. Inoltre, la consultazione degli atti può essere limitata, negata o rinviata fintantoché lo esige l'interesse dell'inchiesta del SISI (art. 51 cpv. 2 OIET). L'ordinanza precisa altresì che l'inchiesta è svolta indipendentemente da un procedimento

³³ Secondo il Consiglio federale, se gli accertamenti e i mezzi di prova dell'inchiesta relativa a un incidente non possono essere utilizzati in altre procedure, le autorità penali e amministrative devono condurre proprie inchieste. All'estero, a causa di tale modo di procedere, le diverse autorità si contendono le prove sul luogo dell'incidente e solo lunghe procedure di ricorso consentono di determinare l'ordine di raccolta che prevale. In questo lasso di tempo, gli oggetti raccolti non possono essere esaminati e le tracce rischiano di affievolirsi, scomparire o essere distrutte. Ciò non solo pregiudica l'inchiesta stessa, ma impedisce anche di comunicare rapidamente informazioni o raccomandazioni in materia di sicurezza basate sui primi accertamenti.

³⁴ Nell'ambito della consultazione relativa al presente rapporto, a tale proposito il DATEC ha precisato che, nei procedimenti penali, qualunque mezzo di prova deve essere esaminato per stabilire se può essere utilizzato. Se non sono stati raccolti secondo le modalità previste dal CPP, i mezzi di prova (ad es. una dichiarazione) non possono essere utilizzati nel procedimento penale.

³⁵ «Se necessario per comprovare i fatti o per giudicare l'imputato, il pubblico ministero e il giudice acquisiscono gli atti di altri procedimenti. Se nessun interesse pubblico o privato preponderante al mantenimento del segreto vi si oppone, le autorità amministrative e giudiziarie mettono a disposizione i loro atti per esame».

³⁶ Secondo l'UFG, l'incentivo a collaborare nell'ambito della procedura del SISI risulta principalmente da questo articolo.

penale o amministrativo (art. 23 cpv. 1 OIET). Infine, l'ordinanza prevede anche la facoltà di non deporre (art. 40 OIET).

Il SISI ha inoltre comunicato alla Commissione di non trasmettere atti alle autorità di perseguimento penale o amministrative di propria iniziativa, ma unicamente su loro esplicita richiesta e nel rispetto degli articoli 24 e 51 OIET, e di non inviare le bozze dei rapporti né alle autorità di perseguimento penale né ad altre autorità giudiziarie prima della loro finalizzazione³⁷.

La Commissione ritiene importante che avvengano scambi regolari tra il SISI e le autorità penali in merito alle modalità di trasmissione delle informazioni; per quanto concerne i rapporti tra il SISI e il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), queste modalità sono già disciplinate in una convenzione di coordinamento³⁸. Inoltre, ogni tre mesi si svolgono riunioni di coordinamento con il MPC³⁹. La Commissione invita il Consiglio federale a verificare se in questo ambito sia opportuno concludere – ed eventualmente in quale forma – ulteriori convenzioni di coordinamento con i ministeri pubblici, qualora non esistano già. Tali convenzioni consentirebbero segnatamente di chiarire la procedura da applicare per la trasmissione di documenti e di stabilire il modo in cui tenere in considerazione la cultura dell'errore in questo contesto⁴⁰. La Commissione si aspetta che l'Esecutivo si assicuri che gli scambi in proposito siano potenziati, qualora necessario.

La Commissione invita inoltre il Consiglio federale a valutare l'opportunità di procedere ad adeguamenti del quadro legale, al fine di considerare meglio l'aspetto della «cultura giusta» nella ponderazione degli interessi relativa alla trasmissione degli atti

³⁷ La trasmissione delle bozze dei rapporti è vietata dal regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile e che abroga la direttiva 94/56/CE. Nell'ambito della consultazione relativa al presente rapporto, l'UFG ha sottolineato l'esistenza di eccezioni a questo principio: secondo l'art. 14 par. 3 del regolamento, l'autorità competente può decidere che i vantaggi derivanti dalla trasmissione dei documenti per eventuali altri scopi autorizzati dalla legge (ad es. ai fini del perseguimento penale) siano superiori all'impatto negativo che tale trasmissione potrebbe avere sull'inchiesta in corso o su una futura inchiesta. Per quanto concerne il SISI, la CdG-N ha constatato che, su ripetuta richiesta del pubblico ministero competente, nel 2020 in un caso specifico erano state trasmesse informazioni durante l'inchiesta. La Commissione è giunta tuttavia alla conclusione che le spiegazioni fornite dal SISI in proposito sono convincenti e che, nel caso in questione, il servizio ha agito in maniera proporzionata, dopo avere ponderato gli interessi in gioco.

³⁸ SISI, *Koordinaton der Prozesse der verfahrenleitenden Behörden nach einem Grossunfall der Zivillufffahrt in der Schweiz*, documento del 7 lug. 2015 (non pubblicato; disponibile soltanto in tedesco). Questo documento disciplina la collaborazione nelle diverse fasi dell'inchiesta (rilevazioni sul campo, fase di approfondimento, attività di comunicazione ecc.).

³⁹ Il SISI ha specificato che non si tratta di una collaborazione in senso stretto, poiché è importante che queste istituzioni rimangano indipendenti l'una dall'altra; per contro, lo svolgimento dell'inchiesta e il trattamento dei mezzi di prova sono coordinati. In generale, il SISI ha affermato che gli scambi di informazioni con i ministeri pubblici cantonali e con il MPC nell'ambito delle inchieste in corso sono intensi e pongono pochi problemi.

⁴⁰ In proposito, nel suo rapporto del 9 dic. 2022 (n. 4.2.1), il Consiglio federale cita vari esempi di buone prassi applicate all'estero (segnatamente nei Paesi Bassi e in Slovenia).

del SISI alle autorità penali (segnatamente per quanto attiene alla portata delle informazioni trasmesse)⁴¹. La Commissione ritiene che questo aspetto potrebbe essere esaminato in particolare nell'ambito della revisione in corso dell'OIET nonché delle future revisioni della LNA e della Lferr⁴²; nel 2021, il SISI aveva riferito alla Commissione che intendeva presentare al DATEC delle proposte in tal senso in relazione all'OIET. Il SISI dovrebbe essere coinvolto sin dalle prime fasi nello sviluppo della LNA e della Lferr.

Raccomandazione 4: chiarire le modalità di trasmissione dei rapporti d'inchiesta del SISI alle autorità di perseguimento penale

Il Consiglio federale è invitato ad assicurarsi che tra il SISI e le autorità penali avvengano scambi regolari in merito ai principi e alle modalità di trasmissione delle informazioni risultanti dalle inchieste sulla sicurezza.

Il Consiglio federale è invitato a valutare l'opportunità che il SISI e i ministeri pubblici adottino delle convenzioni di coordinamento al riguardo, qualora non esistano già.

Il Consiglio federale è inoltre invitato a valutare l'opportunità di procedere ad adeguamenti del quadro legale (LNA, Lferr e OIET), al fine di considerare meglio l'aspetto della «cultura giusta» nell'ambito della trasmissione dei rapporti del SISI alle autorità penali.

La CdG-S fa notare che l'obiettivo dei rapporti del SISI differisce da quello dei procedimenti penali e che, di conseguenza, i rapporti possono servire solo in parte a stabilire i fatti rilevanti a livello penale. Spetta alle autorità penali esaminare in quale misura le informazioni contenute nei rapporti del SISI soddisfano le esigenze di un procedimento penale e, se necessario, completarle mediante proprie indagini⁴³.

⁴¹ La CdG-N non approfondisce in questa sede la questione generale della regolamentazione della «cultura giusta» nel settore aeronautico poiché questo aspetto esula dall'oggetto del presente dossier.

⁴² La CdG-N ritiene che le norme sovraordinate relative alla «cultura giusta» debbano essere sancite a livello di legge e non nell'OIET.

⁴³ La CdG-N rinvia a tal proposito alla tesi del Dr. Raphael Widmer Kaufmann incentrata sulle inchieste sulla sicurezza nel campo dell'aviazione (Widmer Kaufmann [2022]: *Die Flugunfalluntersuchung nach schweizerischem Recht: rechtshistorische Entwicklung heutige verfahrensrechtliche Ausgestaltung zukünftig anzugehende Probleme*, Zurigo/San Gallo, Dike Verlag). Egli indica, in particolare, che i rapporti del SISI non possono essere considerati delle perizie. «Le autorità penali devono analizzare dettagliatamente i risultati dell'inchiesta sulla sicurezza e possono discostarsi dagli stessi, in particolare se le loro indagini portano a esiti differenti. Esse devono inoltre esaminare attentamente le obiezioni sollevate dalle persone coinvolte in merito ai risultati dell'inchiesta sulla sicurezza. Infine, gli atti del SISI messi a disposizione tramite l'assistenza giudiziaria non devono costituire i soli mezzi di prova utilizzati dalle autorità penali, ma queste ultime devono completare l'accertamento dei fatti svolgendo proprie indagini. Infatti, la procedura d'inchiesta sulla sicurezza stabilisce i fatti solo per quanto necessario a chiarire le circostanze e le cause di un evento imprevisto.» (*Traduzione dal francese, testo originale in tedesco*)

2.6 **Determinazione della colpa e della responsabilità nei rapporti del SISI**

Nelle richieste trasmesse alle CdG viene tra l'altro criticato il fatto che nei suoi rapporti il SISI si pronuncerebbe senza averne il diritto in merito alla determinazione della colpa e della responsabilità legate agli eventi imprevisi (e non unicamente in merito alla prevenzione di futuri incidenti come previsto dalla legge⁴⁴), causando in tal modo indirettamente un pregiudizio alle persone interessate. Non compete alla CdG-N esprimersi in dettaglio in merito al contenuto dei rapporti del SISI; tuttavia, la Commissione ha discusso questa problematica in maniera generale con le autorità interessate.

Il SISI ha illustrato alla Commissione le misure volte a garantire che le sue inchieste sulla sicurezza si limitino alla prevenzione di ulteriori eventi imprevisi e non puntino a stabilire la colpa e la responsabilità. Il servizio ha indicato che a tal fine sensibilizza periodicamente i propri collaboratori in merito a questa tematica e che applica un rigoroso sistema di garanzia della qualità. Ha altresì menzionato le norme internazionali e le prescrizioni interne che applica in questo ambito. Infine, ha evidenziato che in tutti i rapporti è incluso un testo introduttivo con cui viene precisato esplicitamente lo scopo dell'inchiesta⁴⁵.

La Commissione si è tuttavia domandata se sia possibile pronunciarsi sulla prevenzione di incidenti futuri senza esprimere, indirettamente, una valutazione sulla colpa e sulla responsabilità per eventi passati, in particolare quando le cause di questi eventi sono umane. Il SISI ha segnalato che l'analisi delle cause e delle circostanze degli eventi imprevisi si basa esclusivamente sui fatti rilevati dal servizio o che gli sono stati riportati. Per quanto attiene alle cause e alle circostanze umane, il SISI illustra, laddove possano essere identificati, i fattori che hanno influito sul relativo comportamento (ad es. stress, distrazioni). Da parte sua, il DATEC ha ammesso che, nella pratica, è difficile rispettare i requisiti posti ai rapporti in merito alla tracciabilità della dinamica dell'incidente, al fine di poterne ricavare misure appropriate, ed evitare al contempo dichiarazioni relative a un comportamento inappropriato o a lacune organizzative, che potrebbero essere interpretate come un'indicazione di colpa e responsabilità. Secondo il Dipartimento, questo conflitto può essere evitato solo con una formulazione prudente dei rapporti finali e limitando l'inchiesta ai veri fattori causali dell'incidente.

Per la CdG-N è di fondamentale importanza che, nell'ambito dei rapporti d'inchiesta, il SISI si limiti all'analisi dei fatti pertinenti connessi al suo mandato legale, ossia la prevenzione di ulteriori eventi imprevisi. Essa accoglie favorevolmente le precauzioni adottate dal SISI per garantire il rispetto di questo principio. Tuttavia, poiché le inchieste sulla sicurezza includono spesso fattori umani, considera inevitabile che queste presentino dei punti di contatto con questioni legate alla colpa e alla responsabilità. Come il DATEC, la Commissione ritiene che questo aspetto costituisca una

⁴⁴ Art. 15 Lferr e art. 24 LNA.

⁴⁵ Nell'introduzione viene indicato che il solo scopo dell'inchiesta è la prevenzione di incidenti ed eventi imprevisi gravi, che l'inchiesta sulla sicurezza e il rapporto non vertono formalmente sulla determinazione della colpa o della responsabilità e che l'utilizzo del rapporto per fini diversi dalla prevenzione di incidenti potrebbe comportare interpretazioni errate.

sfida che il SISI deve affrontare con la massima prudenza. Considera di fondamentale importanza che il SISI presti particolare attenzione a questo aspetto quando formula i propri rapporti e che vigili affinché siano evitate formulazioni che possono essere interpretate come una valutazione della colpa e della responsabilità nel singolo caso. La Commissione invita il DATEC a trattare questa problematica in occasione dei suoi futuri scambi con il SISI, qualora necessario.

La SG-DATEC ha inoltre informato la Commissione che, nell'ambito della revisione dell'OIET in corso, è stato previsto l'inserimento di precisazioni volte a limitare le inchieste del SISI agli eventi per cui ci si può attendere un beneficio conforme allo scopo dell'ordinanza (prevenzione di ulteriori incidenti). La CdG-N accoglie favorevolmente tale iniziativa.

2.7 Controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del SISI

Conformemente all'articolo 48 capoverso 1 OIET, il SISI rivolge le sue raccomandazioni di sicurezza all'ufficio federale competente e ne informa il dipartimento competente (in tal caso il DATEC). Gli uffici informano periodicamente il SISI e il dipartimento sull'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza o sulle ragioni per cui hanno rinunciato a prendere misure (art. 48 cpv. 2 OIET). Nell'ambito della sua attività di vigilanza gerarchica, se necessario il DATEC può conferire agli uffici competenti mandati di attuazione (art. 48 cpv. 3 OIET). Il SISI può inoltre prendere posizione sui rapporti di attuazione dell'ufficio federale all'attenzione del dipartimento competente (art. 48 cpv. 1 OIET). Nell'ambito dei suoi lavori, la CdG-N ha esaminato il modo in cui il SISI e il DATEC esercitano il loro compito di controllo dell'attuazione delle raccomandazioni.

Controllo da parte del SISI: in generale, la CdG-N ha constatato che la collaborazione tra il SISI e gli uffici federali in merito al controllo dell'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza funziona bene e che le parti hanno scambi regolari in proposito. Gli attori sono consapevoli dei rispettivi ruoli e del fatto che in certi casi tali ruoli possono comportare divergenze di opinioni in merito all'applicazione delle raccomandazioni.

La Commissione ha tuttavia rilevato una mancanza di chiarezza nelle basi legali concernenti il controllo del SISI nell'ambito dell'aviazione civile, che causa interpretazioni divergenti. L'articolo 48 capoverso 1 OIET prevede che il SISI *possa* prendere posizione *nei confronti del DATEC* sui rapporti dell'UFAC concernenti l'attuazione delle raccomandazioni. Il relativo regolamento europeo⁴⁶ prevede invece che l'autorità d'inchiesta sia *tenuta a comunicare al destinatario [della raccomandazione, ossia l'UFAC], entro 60 giorni, se ritiene adeguata la sua risposta*. Secondo l'UFAC, in genere il SISI non rispetta l'obbligo d'informazione sancito dal regolamento europeo e ignora il termine di 60 giorni⁴⁷. Il SISI non condivide questa valutazione: infatti, riconosce l'obbligo previsto dal regolamento europeo di trasmettere una risposta all'UFAC entro 60 giorni e afferma che il relativo processo tra il SISI e l'UFAC è

⁴⁶ Regolamento (UE) n. 996/2010, art. 18 par. 2.

⁴⁷ Lettera del DATEC alla sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N del 29 gen. 2021 (non pubblicata).

definito, che la risposta è fornita tramite una lettera standard e che il SISI pubblica lo stato di attuazione di tutte le raccomandazioni di sicurezza sul proprio sito Internet. L'UFAC è quindi a suo avviso in grado di ottenere informazioni in qualunque momento⁴⁸.

La CdG-N ritiene problematica l'esistenza di valutazioni divergenti circa l'attuazione delle prescrizioni in vigore riguardanti questo punto. Nel 2021 ha esortato il DATEC a esaminare al più presto un adeguamento delle basi legali e un chiarimento della loro interpretazione, al fine di garantire una pratica uniforme e idonea per tutte le parti⁴⁹. Nel marzo 2022, il DATEC ha informato la CdG-N che questo aspetto sarà esaminato nell'ambito della prevista revisione dell'OIET. La Commissione reitera la sua richiesta e invita il Consiglio federale ad assicurarsi che questo aspetto sia trattato nel quadro della citata revisione, in collaborazione con il SISI e gli uffici interessati. La CdG-N si chiede, in particolare, se non sia necessario precisare con maggiore chiarezza nell'ordinanza i casi in cui il SISI deve prendere posizione nei confronti del dipartimento ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 OIET⁵⁰. Sottolinea inoltre l'importanza di tenere in considerazione le risorse e il carico di lavoro del SISI nella definizione dei compiti di controllo attribuiti a quest'organo.

Raccomandazione 5: chiarire le regole concernenti il controllo dell'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza da parte del SISI

Il Consiglio federale è invitato a chiarire, in collaborazione con il SISI e gli uffici interessati, le regole relative al controllo dell'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza da parte del SISI, in particolare nel settore dell'aviazione civile. È invitato a esaminare la necessità di chiarire l'interpretazione delle basi legali e, all'occorrenza, di adeguarle.

Controllo da parte del DATEC e ruolo del «Safety Office»: in passato, il controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del SISI a livello dipartimentale era di competenza del «Civil aviation safety office» (CASO)⁵¹. Nel 2021, la capodipartimento del DATEC ha deciso di trasformare il CASO in un «Safety Office». A questo organo compete ora una vigilanza sistemica estesa in materia di sicurezza su tutti i settori che rientrano nella responsabilità degli uffici del DATEC e non più solamente su quello dei trasporti, come faceva invece il CASO. La Commissione si è informata in merito all'impatto di questa nuova organizzazione sul controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del SISI.

⁴⁸ Lettera del SISI alla sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N del 21 set. 2023 (non pubblicata).

⁴⁹ Cfr. rapporto annuale 2021 delle CdG e della DelCdG del 25 gen. 2022 (FF 2022 513, n. 3.8.4).

⁵⁰ Ad es. quando il SISI giunge alla conclusione che una raccomandazione è attuata parzialmente o non è attuata. In questo caso, una copia della lettera destinata all'UFAC potrebbe essere trasmessa al «Safety Office» del DATEC.

⁵¹ Traduzione: «ufficio per la sicurezza nel settore dell'aviazione civile». Inizialmente, il CASO era competente unicamente nel settore dell'aviazione civile. Nel 2014 il suo mandato è stato esteso ai settori delle ferrovie e della navigazione.

Il DATEC ha informato la sottocommissione che il «Safety Office» applica un approccio sistemico nel controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del SISI, focalizzandosi su quelle di rilevanza generale per tutti gli uffici del Dipartimento⁵². Ha confermato che non esercita più una vigilanza specifica sull'attuazione delle raccomandazioni concernenti singoli casi. L'ex segretario generale del DATEC ha ritenuto che non fosse realistico, né in termini di risorse né di conoscenze specialistiche, che il Dipartimento eserciti una vigilanza esaustiva sugli uffici per quanto attiene ai compiti di sicurezza e che fosse opportuno che si focalizzi sugli aspetti di portata generale. Il DATEC ha tuttavia precisato che questa procedura non esclude che l'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza sia seguita da vicino e che, in casi particolari, i mandati del Dipartimento possano essere trasmessi all'ufficio federale competente.

La CdG-N constata che, con l'introduzione del «Safety Office», il DATEC ha modificato la propria prassi in materia di controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del SISI. Di principio, ritiene che questa modifica sia comprensibile; come il DATEC, considera che sarebbe poco realistico esigere che il Dipartimento eserciti una vigilanza tecnica dettagliata su ogni raccomandazione emessa dal SISI. Peraltro, l'OIET non sancisce alcun obbligo in tal senso. La CdG-N giudica proporzionata la scelta del Dipartimento, in quanto autorità di vigilanza, di concentrarsi sulle raccomandazioni di pertinenza generale e ritiene che gli uffici stessi siano i principali responsabili del controllo dell'attuazione delle raccomandazioni.

La Commissione constata tuttavia che questa nuova prassi implica una focalizzazione dell'attività di vigilanza del DATEC⁵³ non esente da rischi. In questo contesto, considera molto importante che le raccomandazioni oggetto del controllo del «Safety Office» siano scelte con la massima cura. Ritiene inoltre che determinate raccomandazioni debbano poter essere considerate pertinenti sul piano strategico anche se non concernono tutti gli uffici del Dipartimento. Essa parte dal principio che il DATEC non esiterà a esercitare una vigilanza più incisiva, in particolare qualora dovessero manifestarsi divergenze tra il SISI e gli uffici in merito all'attuazione di una raccomandazione. Infine, sottolinea che, sebbene non esegua un controllo dettagliato dell'attuazione di ciascuna raccomandazione del SISI, il DATEC rimane responsabile della vigilanza sugli uffici ad esso sottoposti ed è dunque tenuto ad assicurarsi, utilizzando i mezzi adeguati, che questi tengano in considerazione le raccomandazioni del SISI nel quadro delle loro attività.

⁵² In concreto, il «Safety Office» analizza tutte le raccomandazioni del SISI (comprese quelle rivolte all'industria) e verifica se concernono singoli casi o se rivestono un'importanza centrale per il sistema rappresentato dal DATEC. Le raccomandazioni d'importanza sistemica possono fungere da base per ulteriori chiarimenti nell'ambito della «Plattform Safety UVEK (DATEC)». Il «Safety Office» analizza comunque i rapporti dei destinatari delle raccomandazioni, verificandone l'attuazione.

⁵³ La Commissione rileva che il nuovo «Safety Office» dispone di risorse simili a quelle dell'ex CASO, nonostante la portata più ampia della vigilanza da esso esercitata.

La CdG-N invita il Consiglio federale ad assicurarsi che, entro tre anni, il DATEC stili un bilancio di questa nuova prassi e, più in generale, delle attività del «Safety Office», pubblicando i relativi risultati.

Raccomandazione 6: stilare un bilancio della nuova prassi del «Safety Office» in materia di controllo dell'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza

Il Consiglio federale è invitato ad assicurarsi che, entro tre anni, il DATEC stili un bilancio di questa nuova prassi in materia di controllo dell'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza del SISI da parte del «Safety Office», nonché un bilancio generale delle attività di quest'ultimo, pubblicando i relativi risultati.

2.8 Altri aspetti esaminati

Durante i suoi lavori, la CdG-N si è occupata della *procedura di comunicazione degli eventi*. In caso di eventi imprevisi nei trasporti, l'OIET e i regolamenti europei prevedono una doppia segnalazione (all'ufficio competente e al SISI). Dai chiarimenti effettuati dalla CdG-N è emerso che la procedura è complessa ed è fonte di incomprensioni, soprattutto nel settore dell'aviazione leggera. Il DATEC ha comunicato alla Commissione la sua intenzione di analizzare con il SISI e gli uffici interessati la possibilità di una semplificazione. Dopo aver eseguito questa analisi, alla fine del 2022 il Dipartimento è giunto alla conclusione che non è possibile introdurre una procedura unica di comunicazione degli eventi, in considerazione dell'autonomia dei due sistemi di segnalazione, regolamentati dal legislatore europeo in due atti legislativi diversi. Il DATEC ha in particolare ritenuto che la creazione di un canale di trasmissione o di una base di dati comune non sarebbe compatibile con i principi della «cultura giusta»⁵⁴, implicherebbe delle modifiche importanti del sistema attuale⁵⁵ e causerebbe delle spese sproporzionate.

Pur rammaricandosi dell'impossibilità di creare una procedura unica di segnalazione degli eventi, la CdG-N è dell'opinione che gli argomenti presentati dal DATEC siano comprensibili. Rinuncia dunque ad approfondire ulteriormente questo aspetto. Invita tuttavia il SISI e l'UFAC ad adoperarsi per quanto possibile a favore di un'armonizzazione e una semplificazione delle rispettive procedure di segnalazione, al fine di ridurre l'onere degli attori interessati.

A margine di questo dossier, la Commissione si è altresì informata presso il DATEC e l'UFAC in merito all'attuazione delle *raccomandazioni adottate in seguito allo schianto dello «Ju-52»*. Ha preso atto del fatto che gran parte delle stesse erano nel frattempo state applicate dall'UFAC. Ha parimenti preso atto del fatto che, secondo il DATEC, la maggior parte delle raccomandazioni risultate dall'esame esterno sulle

⁵⁴ Alla segnalazione trasmessa al SISI e a quella trasmessa all'UFAC si applicano principi diversi in merito alla trasmissione di documenti e informazioni (e di conseguenza restrizioni diverse in base ai principi della «cultura giusta»).

⁵⁵ Segnatamente l'introduzione di un servizio di segnalazione comune attivo 24 ore su 24 e sette giorni su sette (attualmente, le segnalazioni indirizzate all'UFAC possono essere trasmesse entro 72 ore, mentre le segnalazioni al SISI devono essere trasmesse immediatamente).

attività di vigilanza dell'UFAC, svolto nel 2021 dall'istituto «Royal Netherlands Aerospace Centre», erano state attuate o erano in procinto di esserlo. La Commissione non ha rilevato alcuna necessità d'azione in proposito dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

Le richieste indirizzate alla CdG-N nel 2022 sollevavano anche diverse altre *critiche riguardo all'attività del SISI*, in particolare in merito alle interazioni del servizio con le parti interessate durante le inchieste, al rispetto dei diritti procedurali o alle competenze specialistiche dell'ufficio d'inchiesta. La CdG-N ritiene che competa al DATEC stabilire se questi aspetti devono essere trattati in via generale con il SISI, ad esempio nell'ambito della revisione dell'OIET. Di conseguenza, rinuncia a esprimersi in proposito.

3 Conclusioni

Secondo la CdG-N, è molto importante che la Svizzera disponga di un'autorità d'inchiesta funzionale e riconosciuta nel campo degli incidenti nei trasporti. In base alle informazioni che ha raccolto, la Commissione giunge alla conclusione che, al momento, il buon funzionamento del SISI è generalmente garantito. Le informazioni fornite dal servizio indicano che questo organo dispone di un elevato livello di competenze nel suo campo di attività e che identifica in maniera appropriata le sfide a cui è confrontato. Inoltre, secondo la Commissione, i vari attori (DATEC, UFT, UFAC, SISI) sono consapevoli dei rispettivi ruoli, che sono disciplinati opportunamente nel quadro delle pertinenti basi legali. Tuttavia, pur sottolineando di non averne esaminato in dettaglio la fondatezza, la Commissione constata che le attività del SISI sono oggetto di una serie di critiche da parte degli attori del settore. In questo contesto, la sfida principale per la Confederazione è assicurarsi che il SISI adempia sempre il proprio mandato legale in maniera soddisfacente, rispettandone al contempo l'indipendenza garantitagli dalla legge e dall'ordinanza.

Nonostante non abbia individuato lacune sistemiche che minacciano il buon funzionamento generale del SISI, la CdG-N ha constatato tuttavia differenti aspetti per cui a suo avviso sussiste un potenziale di miglioramento al fine di rafforzare l'efficienza del SISI e la sua credibilità presso gli attori del settore. Innanzitutto, ritiene che sia necessario valutare un aumento delle risorse dell'ufficio d'inchiesta del SISI, al fine di consentire allo stesso di svolgere il proprio lavoro nel rispetto dei termini previsti dalla legge (n. 2.2, raccomandazione 1). Considera inoltre opportuno aumentare a cinque i membri della commissione del SISI (n. 2.4, raccomandazione 2). La CdG-N formula altresì diverse proposte volte a potenziare la vigilanza globale del DATEC sul SISI (n. 2.4, raccomandazione 3). Invita inoltre il Consiglio federale a chiarire le modalità di trasmissione dei rapporti d'inchiesta del SISI alle autorità di perseguimento penale (n. 2.5, raccomandazione 4). In relazione a questo aspetto, la Commissione ritiene particolarmente importante che il SISI vigili affinché nei propri rapporti siano evitate formulazioni che possono essere interpretate come valutazioni della colpa e della responsabilità nel singolo caso (n. 2.6). Infine, invita il Consiglio federale a chiarire le regole relative al controllo dell'attuazione delle raccomandazioni di sicurezza da parte del SISI (n. 2.7, raccomandazione 5) e a stilare un bilancio della nuova

prassi relativa al controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del SISI applicata dal «Safety Office» del DATEC (n. 2.7, raccomandazione 6).

La CdG-N invita il Consiglio federale a tenere in considerazione le constatazioni e le raccomandazioni formulate nel presente rapporto e a farle pervenire un parere in proposito entro il 21 febbraio 2024.

21 novembre 2023

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente, Prisca Birrer-Heimo

La segretaria, Ursina Jud Huwiler

Il presidente della sottocommissione
DFI/DATEC, Thomas de Courten

Il segretario della sottocommissione
DFI/DATEC, Nicolas Gschwind

Abbreviazioni

CASO	<i>Civil aviation safety office</i> , ufficio per la sicurezza nel settore dell'aviazione civile
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPP	Codice di procedura penale (RS 312.0)
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DelCdG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFI	Dipartimento federale dell'interno
ENCASIA	<i>European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities</i> , rete europea delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile
FF	Foglio federale
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (RS 748.0)
Lferr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
OIET	Ordinanza del 17 dicembre 2014 concernente le inchieste sulla sicurezza in caso di eventi imprevisti nei trasporti (RS 742.161)
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFT	Ufficio federale dei trasporti
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SISE	Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza
SG-DATEC	Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
UE	Unione europea