

INCIDENTE AEREO DI CAGLIARI DEL 2004 - CEDU 21 NOVEMBRE 2019 : GIUSTIZIA NON È FATTA - Una pacata e amara riflessione espressa dall'Avvocato dello Stato Gian Domenico Tenaglia a titolo strettamente personale.

30 Marzo 2020



1. La declaratoria d' inammissibilità del ricorso alla CEDU dei controllori del traffico aereo ritenuti responsabili della giustizia italiana dell' incidente aereo dei Sette Fratelli (24 febbraio 2014).(1)

All' esito della camera di consiglio del 21 novembre 2019, la Corte Europea dei Diritti dell' Uomo ha dichiarato inammissibile il ricorso n. 35959 presentato nel 2011 dai controllori del traffico aereo ritenuti corresponsabili dell' incidente aereo del monte dei Sette Fratelli del 24 febbraio 2004 dal Giudice dell' Udienza Preliminare del Tribunale di Cagliari con la nota sentenza n. 204/ 2008 (2), confermata dalla Corte di Appello di Cagliari, con sentenza n. 265/ 2010 e dalla Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 6820/ 2011 (3).

Questa la laconica motivazione, a fronte di un ricorso di un centinaio di pagine e di nove anni di pendenza del procedimento innanzi alla Corte di Strasburgo:

“The application refers to Article 6 §1 of the Convention.

The Court finds that, in so far as the applicants complain the domestic courts' assessment of the evidence and interpretation of the law and challenges the outcome of the proceedings, the application is of a “fourth- instance nature”.

The applicants were able to make submissions before the courts, which answered those submissions, in decisions that do not appear arbitrary or manifestly unreasonable and there is nothing to suggest that the proceedings were otherwise unfair.

Accordingly, these complaints are manifestly ill-founded, within the meaning of Article 35 §3a of the Convention”.

La Corte di Strasburgo, insomma, ha ritenuto che, come assai spesso suole accadere, anche i due controllori, con il loro ricorso, avessero da lei preteso “un quarto grado di giudizio”, non ammesso dalla convenzione.

2. I motivi della condanna da parte dei giudici italiani. I gradi di merito.

I controllori, si ricorderà, erano stati ritenuti responsabili dell' incidente nel quale, durante l' avvicinamento a vista all' aeroporto di Cagliari Elmas, il CESSNA 500 Citation marche OE- FAN, partito alle ore 4.00 UTC da Roma Ciampino, con a bordo un noto cardiocirurgo, che aveva appena espantato un cuore all' Ospedale San Camillo di Roma e si apprestava a trapiantarli nell' Ospedale Brotzu di Cagliari, era andato a schiantarsi contro uno sperone roccioso a 17 miglia da Elmas, cagionando la morte dell' equipaggio, composto da tre piloti, del medico e degli altri componenti dalla sua equipe che lo accompagnavano.

Il Pubblico Ministero aveva disposto, nel corso delle indagini, consulenza tecnica, con la nomina di un collegio comprendente alcuni tra i massimi esperti del panorama nazionale e non solo, che, all' esito dei propri lavori, avevano escluso la configurabilità di qualsiasi addebito in capo ai controllori.

Cionondimeno, la Procura della Repubblica aveva ugualmente coltivato l' accusa nei loro confronti.

In accoglimento delle richieste della pubblica accusa, il Giudice dell' Udienza Preliminare del Tribunale di Cagliari li aveva giudicati colpevoli di omicidio colposo e disastro aviatorio:

- in primo luogo, per avere autorizzato l' avvicinamento a vista in violazione della disposizione n. 41/8880/A.M.O. del 20 giugno 1991 della Direzione Generale dell' Aviazione Civile del Ministero dei Trasporti, indirizzata alle Direzioni Circoscrizionali Aeroportuali per opportuna estensione alle società TPP/ TPM, che integrava in Italia la disciplina dell' avvicinamento a vista ICAO (Doc 444-Part 4 – Paragraph 9, all. 15), come da AIP Italia (RAC 1- 47, Par.9, all. 15), disposizione che, nonostante i consulenti tecnici avessero affermato indirizzate ai piloti, la Procura aveva sostenuto riguardare i controllori e che prevedeva, quali “condizioni operative per l' effettuazione dei visual approach notturno da parte delle società TPP/ TPM”, in tutto o in parte insussistenti nella specie:

A. partecipazione a corsi di addestramento per il volo a vista notturno;

B. conoscenza dell' orografia dell' aeroporto di destinazione;

C. impossibilità di effettuare la procedura strumentale;

D. dotazione del trasponder modo C efficiente e radio altimetro;

E. visibilità 5 km. e ceiling superiore alla quota di inizio procedura;

- in secondo luogo, per avere impartito, nell' ambito dell' avvicinamento a vista, l' istruzione di “continue non al di sotto nei 2.500 piedi, ulteriore discesa con la torre di Elmas”, che, seppure prevista da una normativa interna destinata ai controllori locali, era risultata fuorviante per i piloti, che non conoscevano l' orografia, con montagne che raggiungono i 3.300 piedi.

3. I motivi della condanna da parte dei giudici italiani. La Cassazione.

Nel confermare la decisione, la Cassazione ha osservato:

- che, quanto alla prima contestazione, il punto non era tanto la sussistenza dei presupposti per il rilascio dell' autorizzazione previsti dalla normativa tecnica – peraltro violata, perché contrariamente a quanto richiesto dal Doc 4444 ICAO, il pilota era risultato non in grado di mantenere il riferimento visivo con il terreno – quanto piuttosto il fatto che i compiti del controllore del traffico aereo devono, pur sempre, essere eseguiti nell' ambito di criteri di prudenza, perizia e diligenza, emanando le autorizzazioni previste solo in situazioni di non pericolosità: il controllore, cioè, deve tenere conto di tutti i dati tecnici afferenti una certa situazione di fatto e che possono indurre a rilasciare o meno gli ordini e le autorizzazioni, pur a fronte di elementi apparentemente conformi a quelli predeterminati per la loro assunzione; l' avvicinamento a vista, in particolare, non può essere autorizzato a distanza rilevante dalla pista; del resto, l' autorizzazione, in generale, non è certo un atto dovuto, per cui anche le autorizzazioni del controllore del traffico aereo possono essere adottate solo nel rispetto della finalità essenziale perseguita, cioè la sicurezza del volo;

- nel caso di specie, viceversa, il giudice di merito aveva accertato, in fatto, che, quando il comandante dell' aeromobile aveva chiesto l' autorizzazione al visual approach, si trovava a circa 45 miglia nautiche da Cagliari Elmas e che i controllori lo avevano autorizzato quando si trovava ancora a 32 miglia dall' aerodromo e a un' altezza di 8.500 piedi;

- più in generale, il comportamento degli imputati era risultato espressivo di disaccortezza, disattenzione e difetto di adeguate capacità professionali, per non avere essi tempestivamente focalizzato l' anomalia e pericolosità della condotta del pilota.

4. Il ricorso alla CEDU dei controllori. (4)

Con il ricorso alla Corte Europea i controllori avevano dedotto la violazione del diritto a un giusto processo, riconosciuto dall' art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell' Uomo, sotto il profilo del diritto a una perizia e, più in particolare, a che, laddove venga in considerazione una vicenda la

cui comprensione richiede la conoscenza di norme tecniche, la decisione non possa prescindere da tale comprensione.

Nell' "exposé de violations" i controllori avevano appunto spiegato che, nel caso di specie, ciò era, invece, clamorosamente mancato, in quanto, nonostante i criteri per la comprensione della vicenda (l' incidente aereo) alla stregua delle norme tecniche fossero stati acquisiti (a mezzo della consulenza tecnica del Pubblico Ministero), i giudici avevano deciso sulla base di altri criteri, che, tuttavia, non raggiungevano neanche lontanamente la soglia della sostenibilità per un esperto del settore, riducendosi a schemi di ragionamento ispirati al senso comune, cosicché il processo era stato deciso sulla base di una lettura parziale e distorta dei fatti, inaccettabile per qualsiasi membro della comunità aeronautica.

Ci si limita qui ai passaggi più eclatanti:

- nessuna norma tecnica ha mai potuto far carico a un controllore del traffico aereo di accertare, prima di autorizzare un visual approach

A. partecipazione a corsi di addestramento per il volo a vista notturno;

B. conoscenza dell' orografia dell' aeroporto di destinazione;

C. impossibilità di effettuare la procedura strumentale;

D. dotazione del trasponder modo C efficiente e radio altimetro;

E. visibilità 5 km. e ceiling superiore alla quota di inizio procedura;

- il pilota ben sa (Doc 4444 – Paragraph 4.5.1) che, fuori del caso di vettoramento radar, l' istruzione di quota del controllore del traffico aereo non è riferita alla separazione dell' aeromobile dagli ostacoli fissi;

- nessuna norma tecnica ha mai potuto far carico al controllore del traffico aereo – che non sa e non può sapere se a bordo si veda - di sindacare la dichiarazione del pilota di essere abile a mantenere il riferimento visivo con il terreno, richiesta per autorizzare il visual approach (Doc 4444 – Paragraph 6.5.3);

- nessuna norma tecnica ha mai prescritto che l' avvicinamento a vista debba avvenire (e tanto meno che i controllori possano autorizzarlo) solo nelle vicinanze della pista: il visual approach, anzi, è, senz' altro, definito dal Doc 4444 "an approach by an IFR flight whenever part or all of an instrument approach procedure is not completed and the approach is executed in visual reference to terrain" e, dunque, esso può addirittura avvenire quando la procedura di avvicinamento strumentale non è ancora neppure iniziata;

- le norme tecniche aeronautiche regolatrici del controllo del traffico aereo impongono ai controllori sempre e solo obblighi secchi, escludendo tassativamente che il CTA possa decidere se applicare o meno la regola, in quanto questa è il frutto di consapevoli determinazioni assunte una volta per tutte a livello mondiale ed esprimenti la più appropriata risposta, alla stregua della miglior scienza ed esperienza, a ciascun problema di volta in volta preso in considerazione, in un contesto relazionale, si aggiunge, in cui le mosse di ciascun attore non possono essere diverse da quelle previste, perché l' interagire è immediato e non può dar luogo ad equivoci .

5. Il travisamento della domanda dei controllori da parte della CEDU..

Come il lettore esperto o, quanto meno, non digiuno della materia vede, i controllori non avevano, quindi, chiesto affatto alla Corte Europea "a forth- instance".

Con il loro ricorso, i controllori, cioè, avevano chiesto a Strasburgo, non già di dichiarare che una lettura della vicenda (quella dei consulenti tecnici del Pubblico Ministero) fosse preferibile all' altra (quella dei Giudici) – il giudizio precluso alla Corte Europea - quanto piuttosto di prendere, senz' altro, atto che la lettura dei giudici nazionali non raggiungeva neppure la dignità di plausibile

alternativa alla prima, non fondandosi su alcunché di tecnico, quanto piuttosto su valutazioni da profano, con il che i ricorrenti si erano trovati privati del diritto - esso bensì riconosciuto dalla Convenzione - che le modalità dell' incidente fossero davvero comprese dal Giudice, nell' unico modo possibile e dunque sulla base delle regole tecniche del settore.

6. Una plausibile spiegazione dell' errore del Giudice Ravarani.

Orbene, la Corte Europea – semplicemente – non si è avveduta che questi erano gli esatti termini del problema e che, soprattutto, esattamente così erano andate le cose nel giudizio nazionale.

A onor del vero, non era facile che ciò accadesse.

Perché i Giudici di Strasburgo, infatti, potessero rendersi conto che la ricostruzione della vicenda operata in Italia era clamorosamente fuori della realtà delle regole dell' aeronautica, era necessario che tali regole essi conoscessero o delle stesse, quanto meno, non fossero completamente digiuni.

Questo è il paradosso che ha segnato le sorti del giudizio europeo.

La Corte di Strasburgo non è stata capace di capire - perchè del tutto o non abbastanza a conoscenza della materia - che nel caso del ricorso n. 35959/ 11 non si scontravano due letture alternative della vicenda ma una lettura alla stregua delle norme tecniche di settore e un' altra alla stregua di criteri non tecnici e, esattamente per questo, in contrasto con l' art. 6 della Convenzione.

Resta il rammarico che, in realtà, qualcuno, tra gli assistenti di studio del Giudice di Strasburgo, aveva colto il punto, disponendo delle necessarie cognizioni o essendosele per l' occasione procurate.

Era invero giunta l' eco, informale, di un vivace dibattito interno all' Ufficio (che probabilmente è all' origine del lungo tempo impiegato dalla Corte per decidere).

Sta di fatto, però, che il dissenziente o i dissenzienti non sono riusciti a far prevalere le proprie preoccupazioni (né di quel dibattito, mero *internum corporis*, è residuata traccia in sentenza).

7. Gli effetti dell' errore giudiziario nazionale diventano irreversibili.

Nelle more del giudizio europeo è sopravvenuta la nota novella del codice della navigazione (art.28, d.l. n. 133/ 2014, conv. con mod. in l. n. 164/ 2014), con interpolazione di un nuovo art. 733 bis c.n.: “I compiti, le attribuzioni e le relative procedure operative del personale di volo di cui [all'articolo 732](#), primo comma, lettera a) nonché del personale non di volo di cui [all'articolo 733](#), primo comma, lettera a) e del personale militare quando fornisce il servizio di navigazione aerea per il traffico aereo generale sono disciplinati dalla normativa europea nonché dalla normativa tecnica nazionale adottata dall'ENAC ai sensi degli [articoli 687, primo comma e 690](#), primo e secondo comma nonché dai manuali operativi dei fornitori di servizi della navigazione aerea, dell'Aeronautica Militare e degli operatori aerei.”

Dai lavori preparatori la norma risulta introdotta proprio ad escludere che il comportamento dei controllori del traffico aereo possa essere valutato secondo norme di comune prudenza, diligenza e perizia, che è, invece, quanto avvenuto ad opera della sentenza della Cassazione n. 6820/ 2011 (che ha dato, dichiaratamente, l' impulso all' iniziativa legislativa governativa) (5).

In linea anche i primi commenti (6).

All' indomani di tale novella, ENAV e Aeronautica Militare, cui com' è noto è attribuito nel territorio nazionale il servizio di assistenza al traffico aereo (e che dopo la sentenza n. 6820 avevano sospeso il rilascio di ogni autorizzazione al visual approach), si sono determinate a riprendere ad autorizzare l' avvicinamento a vista, limitatamente però al giorno (NOTAM 2323/15 e NOTAM A4307/15).

Le novità non sono di aiuto ai controllori ingiustamente condannati.

Avrebbero potuto esserlo, se fosse stato possibile sostenere che, per effetto delle novità, sarebbe intervenuta l'abolitio criminis e, cioè, che il fatto attribuito ai controllori, quale accertato, se commesso dopo di esse, non sarebbe punibile.

In tal caso, l' art. 673 codice di procedura penale dispone infatti la revoca della sentenza di condanna.

Ciò non può, tuttavia, sostenersi, ostandovi - benché macroscopicamente errato - l' inciso della sentenza n. 6820 con cui la Cassazione conferma l' addebito anche di una colpa specifica, quella, a dire della Suprema Corte (cui sfugge, come detto, che il controllore non vede quel che vede il pilota e non può, dunque, sindacarne le affermazioni), di aver violato il DOC 4444, perché il pilota era risultato non in grado di tenere il "visual reference to terrain".

Vi osta, altresì, il fatto che il visual approach continui a non essere più consentito di notte.

Circostanze, entrambe, che fanno sì che non si possa dire che, se il fatto si fosse verificato oggi, non risulterebbe punibile.

Si aggiunge che, prim' ancora, l' applicazione dell' art. 673 codice di procedura penale avrebbe dovuto, comunque, scontrarsi con il tradizionale orientamento della Cassazione (7) che esclude il verificarsi di una successione di leggi penali nel tempo (che è il fenomeno presupposto dalla norma in commento) laddove a mutare sia stata la norma cautelare di condotta concorrente ad integrare la fattispecie del delitto colposo (orientamento sul quale, peraltro, stando almeno alle pronunce edite, la Cassazione non torna dal 2012 e che quella dei controllori avrebbe forse potuto essere l' occasione per provare a far, in parte, rimeditare).

8. Una pretermissione intenzionale.

Un' ultima notazione.

Ci si astiene a bella posta dal richiamare, a proposito dal caso giudiziario in esame, il dibattito, pur di attualità, su Just culture e Blame culture e la rivendicazione, da parte dei sostenitori della Just culture, di una maggiore attenzione per le cause dei sinistri, piuttosto che per la colpevolizzazione degli operatori, soprattutto laddove ripugni far ricadere sull' errore umano del singolo eventi da calare, in realtà, nel contesto di un intero sistema di interazioni, quali quelli che caratterizzano i settori a rischio consentito (8).

Non si renderebbe, invero, ragione, ai due controllori sardi, della grave ingiustizia subita.

Da parte loro, infatti, non vi fu errore tout court.

Neppure con il metro della più cieca e retriva Blame culture, sol che il loro caso fosse stato compreso da chi li ha giudicati, essi avrebbero meritato la condanna.

[Estratto del ricorso al CEDU](#)

1.V. <https://www.anacna.it>, sezione news, 4 febbraio 2020.

2.V. <https://www.anacna.it>, /documents/Cagliari/All_15.pdf Archiviato l'11 agosto 2013 in Internet Archive.

3.V. Diritto dei trasporti, 2011, 3, 905, con nota di TROVO', La posizione di garanzia dei controllori del traffico aereo; Giustizia penale, 2011, 12, 2, 645, con nota di BATTIATI, La posizione di garanzia dei controllori del traffico aereo: responsabilità per fatto proprio o per fatto altrui?; Responsabilità civile e previdenza, 2011, 11, 2, 2275, FRANCHI, Controllori del traffico aereo: un' altra sentenza che ne amplia le competenze.

5.V. RAGAZZONI, Nuovi compiti per il personale aeronautico, in Libro dell' anno del diritto 2016, Roma, 216, 487, nota 30.

6.V. IOVINO, Cleared for visual approach... ,in Cleared, 2015, 4, 4; RAGAZZONI, op. cit., 490.

7. Cass. Pen., n. 5816/ 1995, in Cass. Pen., 1996, 3667; Cass. Pen., n. 6393/ 2012.

8.Sulla Just culture, con particolare riferimento all' aeronautica, per tutti, Rapporto Anacna sullo stato della Just culture in Italia, Roma, 2009.