

PARTE VI

CONCLUSIONI E PROPOSTE

1. CONCLUSIONI E PROPOSTE RELATIVE ALLE PRINCIPALI QUESTIONI EMERSE DAI LAVORI DELLA COMMISSIONE

La Commissione, a conclusione della complessa e completa attività di indagine svolta, alla luce di quanto emerso dall'analisi delle diverse problematiche affrontate nelle precedenti parti della presente relazione, ritiene di formulare alcune conclusioni e proposte, in conformità ai compiti ad essa attribuiti dall'articolo 1 della deliberazione istitutiva.

1.1. Il ruolo della magistratura.

Prima di procedere all'esposizione delle questioni emerse, la Commissione ritiene giusto dare atto della doverosa attività svolta dalle autorità giudiziarie, in particolare dalla Procura della Repubblica di Trento e dalla Procura militare di Padova, con riferimento alla vicenda dell'incidente di cui questa Commissione si è ampiamente avvalsa per svolgere appieno i propri compiti. Tuttavia si deve anche osservare come vi sia stata, negli anni precedenti alla sciagura del Cermis, da parte delle autorità giudiziarie, la tendenza ad una non sufficiente valutazione del fenomeno e ad una non adeguata iniziativa nell'aprire indagini in merito ai ripetuti casi di segnalazioni di sorvoli pericolosi e non conformi alle regole, unite ad una certa rassegnazione rispetto alla non piena collaborazione delle autorità militari statunitensi ed alla prospettiva di un loro sicuro appello al principio della riserva di giurisdizione.

1.2. La responsabilità dell'equipaggio.

Tanto premesso, può, in primo luogo, considerarsi indiscutibile che, come accertato in diversi modi dalle inchieste amministrative militari, italiana ed americana, e dai processi svoltisi davanti al Tribunale di Trento ed alla Corte marziale di Camp Lejeune, secondo l'analisi contenuta nella parte IV della presente relazione, la terribile sciagura che ha portato alla morte di venti persone in seguito al violento impatto tra l'aereo statunitense EA-6B *Prowler* ed i cavi della funivia del Cermis, è stata causata dalla sistematica violazione, da parte dell'equipaggio dell'aereo, delle regole di volo a cui era vincolata quella missione di addestramento. In particolare, è necessario ricordare che, oltre al piano di volo, l'equipaggio ha sicuramente violato: la quota minima dei 1000 piedi, imposta dallo U.S. *Marine Corp Order* (T&R) per gli aerei *Prowler*; la quota minima di 2000 piedi, prescritta per i voli sul Trentino dal messaggio 1° ROC Monte Venda del 16 agosto 1997, riportato il giorno 29 dello stesso mese nel FCIF del 31° Stormo di Aviano; la quota minima di 1000 piedi, per i voli d'inverno, cioè dal 1° novembre al 30 aprile, e comunque sopra le zone innevate,

contenuta nel messaggio USAF MCI 11-F-16; il divieto di sorvolare un centro abitato, Cavalese, nella fattispecie, a distanza inferiore a quella di sicurezza di un miglio marino; la velocità consentita sul territorio italiano che, a quote inferiori ai 2000 piedi, era di 450 nodi, mentre al momento dell'incidente il velivolo procedeva a circa 540 nodi, pari a 1000 Km/h; l'obbligo, infine, di servirsi di carte aggiornate come quelle italiane, regolarmente trasmesse dal CIGA (Centro Informazioni Cartografiche Aeronautiche) ai comandanti del 31° F.W. e che, a differenza di quelle statunitensi, riportavano la funivia del Cermis.

Appare fuori di ogni ragionevole dubbio che proprio tali violazioni abbiano causato l'incidente, in particolare quelle relative alla quota di sorvolo. Infatti se l'aereo si fosse mantenuto, come avrebbe dovuto, alle quote prescritte dalla disciplina vigente e dal piano di volo, si sarebbe trovato in posizione di sicurezza rispetto alla funivia del Cermis.

Pur nel rispetto del principio della riserva di giurisdizione, secondo quanto previsto dal Trattato di Londra, e, quindi, nel pieno riconoscimento della legittimità dei processi svolti negli Stati Uniti, delle rispettive sentenze e dei principi dell'ordinamento americano, non ci si può esimere in questa sede da alcune considerazioni in merito alla ricostruzione dei profili di responsabilità connessi alla tragedia.

Per quanto riguarda l'equipaggio dell'aereo, rinviando per l'esame di dettaglio alla parte IV di questa relazione, si deve osservare come i componenti del volo incriminato, assumendo un comportamento indisciplinato, abbiano volontariamente manovrato l'aereo in modo aggressivo, volando notevolmente più in basso e più velocemente di quanto consentito tutte le volte che il terreno lo ha permesso. Secondo i principi dell'ordinamento italiano, è difficile non individuare nell'atteggiamento psicologico dei militari impegnati nella missione « EASY 01 », ed in primo luogo e principalmente nel pilota, cap. Ashby, gli estremi della colpa, sia generica che specifica.

La condotta censurabile dell'equipaggio del *Prowler* trova un'ulteriore conferma nel comportamento successivo all'incidente. Infatti, come si è appreso dal comandante italiano pro tempore della base di Aviano, col. Durigon, subito dopo l'atterraggio i piloti non hanno comunicato di aver impattato il cavo di una funivia, né, in precedenza, avevano dato alcun allarme per far giungere immediatamente i soccorsi sul luogo della disgrazia. Durante lo svolgimento delle inchieste, poi, non hanno mostrato alcuna collaborazione.

La Commissione, pur nel rispetto dei pronunciamenti della Corte americana, non può non tener conto dei molteplici indizi raccolti, quali: la riunione tenuta due giorni dopo la tragedia dal magg. gen. Ryan, comandante del secondo stormo aereo dei *Marines*, nella quale ha rimproverato i piloti dei *Prowlers*, riferendo della fama che si erano fatti di non rispettare le regole e di amare il volo radente, e annunciando l'avvio di inchieste interne; le caratteristiche del volo dell'incidente, di cui pare dubbia la natura addestrativa, facendo pensare piuttosto ad un « volo premio » per un pilota, Ashby appunto, che stava per concludere il periodo di distaccamento in Italia, per passare ad aerei completamente diversi dai *Prowlers*, ed a cui si è concesso di portare a casa un ricordo unico. Ipotesi questa supportata dal fatto che la rotta era nota per la sua particolare spettacolarità,

prevedendo il volo su montagne tra le più belle del mondo, dal ritrovamento della videocamera e dei nastri per la registrazione, e dalla distruzione della videocassetta con la registrazione del volo da parte di Ashby e Schweitzer; il mancato funzionamento del segnale acustico di avviso di bassa quota del radar altimetro, risultato poi perfettamente funzionante, che fa pensare ad una volontaria manomissione per non essere continuamente disturbati dal suo rumore durante i lunghi tratti che si prevedeva di percorrere sotto i limiti consentiti; la manovra particolarmente spericolata del pilota negli istanti immediatamente precedenti all'impatto e la frase pronunciata dal navigatore Schweitzer che, pochi istanti prima del passaggio sul Cermis, grida « obiettivo in vista », come da lui stesso dichiarato nel corso del processo ad Ashby, che fanno pensare alla precisa volontà di compiere una « prova di abilità » da documentare con la videocamera per mostrarla ai colleghi e vantarsene con loro. Sulla base degli indizi ora brevemente illustrati e di quanto prima esposto, la Commissione ritiene di poter definire il comportamento dei piloti temerario ed irresponsabile.

1.3. Le responsabilità della catena di comando americana.

L'esame delle responsabilità per la tragedia non sembra, comunque, limitarsi alla condotta dell'equipaggio dell'EASY 01: sorgono, infatti, degli interrogativi che coinvolgono tutta la catena di comando americana.

Le indagini della Commissione hanno permesso di raccogliere una serie di indizi nel senso che i reparti VMAQ tenevano una condotta di volo abitualmente indisciplinata quando si trovavano ad operare fuori da uno specifico contesto bellico. I voli a bassissima quota in violazione delle regole di sicurezza da parte del Corpo dei *Marines*, non sono sembrate una rarità. In particolare la rotta AV047, quella del volo della tragedia, sembra fosse sfruttata, come sopra accennato, per le possibilità panoramiche e spettacolari che offriva ai piloti.

Ciò considerato, il comandante del Gruppo VMAQ-2, ten.col. Muegge, che, oltre all'equipaggio del volo, era il responsabile dell'acquisizione dei documenti e di tutti gli elementi necessari a garantire il corretto e sicuro svolgimento dei voli a bassissima quota; della puntuale diffusione delle informazioni connesse al volo e del rispetto delle regole, non sembra, quantomeno, aver tenuto il polso della situazione del reparto di cui era comandante, non risultando alcun suo intervento di contrasto dei comportamenti contrari alla disciplina di volo. Si potrebbe da ciò ragionevolmente desumere che Muegge fosse consapevole della condotta dei suoi piloti durante le missioni in Italia e le tollerasse per malinteso spirito di gruppo, rendendosi inadempiente ai suoi doveri di comando. Questa valutazione trova conferma nelle risultanze dell'inchiesta amministrativa sul comportamento degli squadroni di *Prowlers* rischierati ad Aviano, avviata dal Comando dei *Marines* nei giorni successivi alla tragedia. L'indagine si è concentrata sull'accertamento dell'esistenza di negligenze nei supervisori del VMAQ-2 e sulla correlazione tra tali negligenze e l'incidente. Come

risultato, quattro ufficiali di quello squadrone: il comandante, l'*executive officer*, l'ufficiale addetto alle operazioni e quello responsabile della sicurezza, sono stati incolpati disciplinarmente. A conclusione dell'inchiesta, l'ufficiale addetto alla sicurezza, magg. Max Caramanian, ed il comandante dello squadrone, il ten. col. Muegge, appunto, sono stati riconosciuti colpevoli di violazione di consegna (*dereliction of duty*) per le carenze nella diffusione delle informazioni relative alle limitazioni di volo tra i piloti del VMAQ-2. In conseguenza di ciò il comandante Muegge è stato rimosso dall'incarico.

Concludendo sul punto, le carenze ed il disinteresse dimostrati dal comandante Muegge nella raccolta e diffusione delle informazioni di volo nel suo gruppo, associati alla corrività nei confronti dei comportamenti indisciplinati dei suoi piloti, possono essere considerati tra le cause che hanno portato alla tragedia del 3 febbraio 1998.

Il 31° Stormo F.W. dell'Aeronautica militare americana, reparto stanziale ad Aviano, non risulta essersi reso responsabile di comportamenti lesivi delle regole sui voli, tuttavia si deve lamentare un comportamento negligente nella diffusione delle regole di volo locali ai reparti rischierati. A questo Stormo spettava, infatti, l'assistenza ai reparti di volo rischierati, tra cui i VMAQ dei *Marines*. Tra i compiti di assistenza vi era anche l'indottrinamento e l'aggiornamento sulle disposizioni di volo locali. Tale obbligo veniva adempiuto mediante la distribuzione dei documenti di aggiornamento alle caselle postali di ogni reparto interne alla base aerea, nonché con riunioni settimanali, in cui venivano illustrate novità operative e si richiamava l'attenzione sulle novità più importanti, a cui erano invitati i comandanti di ogni reparto NATO rischierato nella base. I responsabili del 31° Stormo: gen. Peppe, comandante, e col. Rogers, responsabile delle operazioni, non erano, però, in posizione sovraordinata rispetto ai reparti rischierati e non avevano, quindi, nessuna autorità su di essi, nemmeno per accertarsi se al loro interno venivano diffuse le notizie fornite nelle riunioni settimanali. In sostanza non spettava ad essi il controllo non solo della condotta di volo, ma nemmeno dell'organizzazione interna degli altri reparti. Ciò detto, si deve però osservare che i metodi di distribuzione delle informazioni erano evidentemente carenti, tant'è vero che la casella di posta dello Squadrone VMAQ è risultata costantemente piena di documenti non ritirati, ad ulteriore prova del loro atteggiamento negligente. Pertanto si deve lamentare un certo eccesso di burocraticità nel comportamento dei responsabili del 31° Stormo: un richiamo ad una più adeguata partecipazione ai meeting e almeno al ritiro degli avvisi rientrava pur sempre nelle loro facoltà ed avrebbe certamente evitato l'ignoranza, o l'alibi dell'ignoranza, del citato FCIF 97-16, che, come si è detto sopra, conteneva la limitazione dei 2000 piedi per i voli sul Trentino, che è rimasta sconosciuta alla maggioranza dei piloti del VMAQ-2, secondo le loro stesse testimonianze.

Infine, una certa responsabilità nel verificarsi della tragedia può essere individuata nella poca chiarezza riguardo alla catena di comando e controllo sovraordinata al Gruppo VMAQ-2, sia nazionale che NATO.

Infatti, come più approfonditamente trattato nei capitoli 5 della parte III e 2 della parte IV della presente relazione, si è rilevato che le relazioni di comando e controllo prima dell'incidente erano complicate ed in un certo senso non chiare. In particolare, nella catena di comando NATO, non USA, i Gruppi VMAQ rischierati ad Aviano dipendevano dal Comandante Forze d'attacco del Sud (COMSTRIKEFOR SOUTH (CSFS)). Quest'ultimo aveva la supervisione dei compiti della NATO, mentre la responsabilità per le attività nazionali statunitensi (anche per i voli addestrativi) « apparentemente » risiedeva al livello del Comandante in Capo USA in Europa (CINCEUR): sono restati, infatti, non chiariti i rapporti tra il Comando VMAQ-2 ed il COMSTRIKEFOR SOUTH (CSFS) sulla linea nazionale. Tale relazione non sembra fosse comunque sufficiente ad assicurare una sorveglianza adeguata, come dimostrano anche le osservazioni formulate dalla Commissione d'inchiesta americana e dalla Commissione Tricarico-Pruher.

In sostanza, si osserva come le varie deleghe di autorità e la distinzione tra funzioni di controllo e di comando tra linee statunitensi e quelle NATO potrebbe aver prodotto l'effetto di lasciare di fatto ai *Marines* rischierati ad Aviano una larghissima e singolare autonomia, in assenza di controlli effettivi sulle attività svolte. Situazione di cui, come si è visto, i gruppi di volo sembrano avere, purtroppo, ampiamente approfittato.

1.4. Le responsabilità delle autorità politico-istituzionali e militari italiane.

Si deve anche rilevare che, nei venti anni antecedenti all'incidente, vi è stata, da parte delle autorità politico-istituzionali e militari italiane, una non attenta valutazione delle ripetute segnalazioni di sorvoli pericolosi e non conformi alle regole provenienti dalla popolazione e dalle autorità locali, segnalazioni alle quali non è stato dato riscontro, forse anche in conseguenza della loro genericità. Ugualmente si rileva una certa passività ed acquiescenza nei confronti delle forze armate americane stanziate in Italia.

Riguardo alla catena di comando italiana, la Commissione condivide le conclusioni cui sono pervenute le autorità giudiziarie militari, che non hanno ravvisato responsabilità penali di sorta a carico della medesima, e, più precisamente, a carico del comandante della base di Aviano, col Orfeo Durigon, e del responsabile del COA/COM di Martina Franca, ten.col. Celestino Carratù, indagati nell'ambito dei procedimenti penali svoltisi, rispettivamente, presso il Tribunale militare di Padova e quello di Bari. Tuttavia alla Commissione sembra che il col. Durigon abbia assunto un atteggiamento meramente burocratico e formale nei confronti dei militari americani presenti nella sua base. È pur vero che gli accordi internazionali non gli attribuivano penetranti capacità di controllo e poteri operativi di inibizione dei voli, tuttavia egli aveva pur sempre l'obbligo, in base ai medesimi accordi, di segnalare ai propri omologhi statunitensi la necessità di rispettare le disposizioni vigenti sui voli a bassa quota nella zona in cui si è

verificato il sinistro, investendo della questione le superiori istanze militari ove il proprio monito fosse rimasto inascoltato.

Si richiama, poi, l'attenzione sul messaggio dello Stato Maggiore dell'Aeronautica del 21 aprile 1997 che, tra l'altro, intendeva escludere i voli di addestramento a bassa quota delle truppe rischierate in Italia per l'operazione *Deliberate Guard*. Questo messaggio tanta parte ha avuto nei processi svolti in Italia, e ha dato luogo a forti contrasti in merito all'interpretazione della sua natura, precettiva o meno, e delle sue finalità. Rinviano alle parti della relazione che hanno esaminato a fondo la questione, si raccomanda la necessaria attenzione e cura da parte delle competenti autorità militari nel redigere comunicazioni scritte su questioni sensibili e delicate, in modo da evitare formulazioni equivocate suscettibili di malintesi, che, oltretutto, favoriscono la non applicazione delle disposizioni impartite. Si raccomanda, altresì, di svolgere con la dovuta attenzione la necessaria attività di controllo e verifica sul riscontro dato a tali comunicazioni.

1.5. La disciplina dei voli.

La Commissione ha dedicato particolare attenzione all'esame delle norme che disciplinano i voli militari nel nostro Paese, e alle procedure autorizzative ed ai controlli effettuati su tali voli. Dalla nostra analisi, contenuta nel capitolo 4 della parte V, risulta che se tale normativa, molto precisa e dettagliata, era sostanzialmente valida e rispondente alle necessità proprie dei voli e della sicurezza delle popolazioni già prima della tragedia, permangono tuttavia delle carenze sotto il profilo dei controlli. Gli interventi immediatamente successivi al disastro hanno, comunque, ulteriormente rafforzato le garanzie relative alla sicurezza.

Il nostro Paese, infatti, è dotato di un sistema di misure idonee a pianificare, programmare, eseguire e controllare le missioni di volo, con preminente riguardo a quelle addestrative a bassissima quota, soddisfacendo pienamente, nel contempo, ai requisiti fondamentali ed indispensabili della sicurezza, sotto tutti i punti di vista. Si rileva, inoltre, l'adeguatezza dei vari parametri fissati dalle autorità competenti in relazione alle tipologie degli aeromobili, alle aree da sorvolare e ad altri fattori. In particolare, le specifiche restrizioni ed i parametri relativi ai limiti di quota sono da ritenere adeguati sotto il profilo della sicurezza, a tutela di tutti, a cominciare dagli equipaggi e dai rispettivi mezzi, e tali da scongiurare gli eventuali pericoli e rischi a danno delle persone e delle cose.

In merito alla fase autorizzativa dei voli, sono apparsi lineari e chiari i procedimenti stabiliti per la richiesta delle missioni, per la prospettazione dei programmi giornalieri e, quindi, per l'iter di approvazione e di autorizzazione delle attività addestrative ed operative, sia sulla catena nazionale che su quella NATO. Similmente, sono risultate definite le competenze delle strutture e degli organi preposti alla generazione delle richieste, al loro inoltro, al successivo vaglio per la verifica della fattibilità, fino all'assegnazione ed alla conferma delle

singole missioni. Pure lineari, oltre che molto semplici, sono apparse le procedure per il controllo dei voli durante la loro esecuzione.

In sostanza, la disciplina dei voli, in particolare di quelli a bassissima quota, appare adeguata e non ha contribuito al verificarsi della tragedia, che si è verificata per l'indisciplina dell'equipaggio.

Tuttavia, se le procedure sono certamente valide, non è però sufficiente la capacità di controllare con continuità la condotta dei voli nel rispetto delle regole vigenti, a motivo della carenza dei mezzi, per lo più inadeguati o, addirittura, inesistenti.

La rete di avvistamento radar della difesa aerea ha le proprie limitazioni nella fascia delle bassissime quote, e anche al di sopra di essa, in quanto non riesce a coprire le zone montane, mentre i radar collocati sugli aerei AWACS non si prestano facilmente al tipo di controllo richiesto, a meno che non siano impiegati appositamente per controllare un'area predeterminata di preminente interesse. Questo tipo di impiego però non è perseguibile dal momento che gli aerei AWACS esistenti costituiscono la flotta NATO e non possono essere resi disponibili per soddisfare un'esigenza specifica nazionale, completamente differente da quella della missione primaria, a carattere tipicamente NATO. D'altra parte, la realizzazione di un programma per l'acquisizione di una capacità AWACS nazionale, pur essendo una delle priorità dell'A.M., come appreso durante l'audizione del Capo di Stato Maggiore, non sembra prevedersi a breve termine, a motivo della mancanza di fondi.

Perdurando l'attuale situazione, la Commissione segnala al Governo che una possibile ipotesi di soluzione, dal costo contenuto, per consentire una prima concreta e sufficiente forma di controllo sui voli in questione, potrebbe essere rappresentata da un equipaggiamento da installare a bordo dei velivoli, basato e realizzabile sul principio del GPS (*Global Positioning System*), simile al sistema antifurto satellitare usato sugli automezzi. Si lascia, ovviamente, agli organi competenti, la più precisa formulazione e valutazione di una simile ipotesi, anche con riferimento al necessario contemperamento con l'esigenza di riservatezza delle operazioni militari.

1.6. Le misure adottate dopo l'incidente e il rapporto «Tricarico-Prueher».

Se la disciplina dei voli appare adeguata alle necessità, tuttavia questa da sola non è sufficiente ad evitare il verificarsi di tragedie come quella di Cavalese; occorre, infatti, affiancarle una intensa ed efficace azione di comando, volta ad addestrare ed informare continuamente il personale di volo, favorendo la diffusione della professionalità, della responsabilità e dell'etica del volo. Tale azione di comando deve, inoltre, supervisionare e controllare continuamente l'effettiva diffusione delle informazioni e la corretta pianificazione ed esecuzione dei voli.

A tale proposito, la nostra indagine ha rilevato come all'epoca dell'incidente vi fossero carenze e mancanza di chiarezza nella catena di comando americana e nella sua azione di supervisione, come già

detto sopra, evidenziando carenze nella diffusione delle regole di volo italiane tra il personale americano, oltre alla scarsa chiarezza ed incisività dei collegamenti tra comandi italiani ed americani nelle nostre basi.

Questa situazione sembra aver favorito una prassi volta ad effettuare attività di volo a bassa quota al di fuori delle regole. La Commissione ha maturato tale sensazione dalla lettura della documentazione pervenuta, tra cui quella relativa a segnalazioni di voli radenti da parte dei cittadini, e dalle audizioni fatte, in particolare quelle effettuate a Trento. Le stesse autorità locali si sono fatte portatrici del forte disagio delle loro popolazioni rispetto ad attività di volo sempre più invasive ed aggressive. Di questo fenomeno abbiamo trattato in particolare nel capitolo 5 della parte V, a cui si rinvia. Pur nella consapevolezza della difficoltà di apprezzare la conformità di un volo alle regole relative alla quota, soprattutto da parte di un profano, come segnalatoci dalle autorità militari ascoltate, si formula un forte richiamo alla vigilanza ed al necessario intervento volto a reprimere comportamenti abusivi e sconsiderati.

Allo stato di cose ora descritto hanno cercato di porre rimedio i provvedimenti adottati dopo la sciagura e, soprattutto, quelli proposti dalla Commissione « Tricarico-Prueher ».

Più precisamente, le autorità governative italiane e quelle statunitensi hanno attuato una serie di misure con effetto immediato, subito dopo il fatto del Cermis, alcune di carattere operativo, altre concernenti la sicurezza del volo. Fra queste misure si evidenziavano, in particolare, nuove restrizioni sulle quote minime di sorvolo, i collegamenti radio con i controllori del traffico aereo italiano, l'uso delle mappe italiane per la pianificazione dei voli, le riunioni informative a cura del controllo del traffico italiano. L'elenco dettagliato di queste misure è riportato nel capitolo 6 della parte V.

È, però, utile ricordare, in particolare, che, nell'intento di assicurare che gli equipaggi siano pienamente consapevoli delle restrizioni di quota vigenti, gli Stati Uniti hanno adottato apposite modifiche in talune procedure, quali: la formalizzazione della procedura di controllo mirata a garantire la distribuzione puntuale delle informazioni sui voli; l'istruzione obbligatoria in modo standardizzato sui voli a bassa quota mediante *briefings* specificamente dedicati a tutti gli equipaggi prima del loro rischieramento; la formalizzazione di « *procedure operative standard* » (SOP) relative al rischieramento, con l'inclusione del maggior numero di dettagli sulle norme e procedure locali, al fine di aiutare i comandanti e gli equipaggi ad essere meglio preparati sulle stesse procedure e norme e sul loro aggiornamento. Inoltre, nell'intento di assicurare la migliore familiarizzazione degli equipaggi con le rotte, tenendo presenti i rischi e i pericoli del volo, si è deciso che solo le unità aeree del 31° Stormo F.W. stanziate in permanenza ad Aviano siano autorizzate all'addestramento alla bassa quota, e si sono fissati nuovi criteri per la programmazione e l'esecuzione di tali voli da parte del 31° Stormo F.W.. A questo Stormo è stato riconosciuto ed assegnato un ruolo più ampio e visibile, confermato dalla responsabilità assunta in forza del « *Memorandum of Agreement* » (MOA) del 2 dicembre 1998 tra USAREUR e USAFE. In

particolare si è specificato che il 31° Stormo F.W. svolge un ruolo di collegamento tra il comandante dell'installazione italiana e la suddetta USAREUR, e che, inoltre, tutte le attività di volo saranno sorvegliate dal vice comandante alle operazioni del 31° Stormo F.W., quale unico punto di contatto con l'Aeronautica militare italiana per le questioni operative della base di Aviano.

Le misure realizzate più che semplici aggiustamenti delle regole vigenti, sono da considerare interamente innovative ed appropriate, ed hanno in larga parte posto rimedio alle varie carenze riscontrate nella linea di comando americana dell'USMC, in particolare nell'ambito del VMAQ 2.

Tali provvedimenti sono stati confermati ed integrati da quelli proposti nelle raccomandazioni della Commissione «Tricarico-Prueher». In particolare, sono state definite nuove procedure per l'addestramento al volo a bassa quota da parte dei velivoli USA. In proposito si è preso atto del risultato di notevole importanza raggiunto, che è stato, di fatto, quello di non consentire ulteriormente, se non in casi eccezionali da valutare di volta in volta da parte delle autorità italiane, l'esercizio del volo a bassa quota sul territorio nazionale dei reparti stranieri non stanziali. Tale forma di volo è stata, inoltre, significativamente contingentata per i reparti stanziali. È stato altresì previsto che, per i reparti temporaneamente rischierati, anche qualora autorizzati a svolgere attività di volo a bassa quota, la medesima non possa interessare l'arco alpino. Inoltre è stato stabilito di nominare un comandante americano in ciascun aeroporto italiano quale autorità statunitense designata, responsabile per la verifica e la monitoraggio del rispetto dei regolamenti americani e italiani di sicurezza del volo e che le unità statunitensi avranno il permesso di condurre operazioni di volo solo dopo essere state certificate dalla predetta autorità; è stata prevista l'assegnazione di ufficiali di collegamento e/o di scambio, italiani e statunitensi, presso unità selezionate americane e italiane, per ottimizzare il flusso di informazioni e facilitare le comunicazioni; è stata prevista la nomina di rappresentanti americani per la sicurezza volo (S.V.) per ricevere briefings di indottrinamento da parte degli ufficiali italiani S.V. e per incontrarsi periodicamente con il rappresentante designato dell'Ispettorato S.V. italiano, allo scopo di discutere questioni relative alle regole e argomenti di interesse inerenti all'ambiente di volo italiano.

Tutte queste misure appaiono adatte a sopperire alle carenze evidenziate in ordine alla diffusione delle informazioni in merito alla disciplina dei voli, all'azione di supervisione e controllo da parte della catena di comando americana ed al collegamento tra comandi italiani e americani.

Dalle audizioni effettuate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta e dalla missione negli Stati Uniti è emerso che le raccomandazioni contenute nel rapporto Tricarico-Prueher sono state in gran parte già recepite dalle autorità militari, che le terranno presenti nel processo di rinegoziazione, attualmente in corso, dei *Memorandum* e degli accordi tecnici che regolano le modalità della presenza e delle attività delle forze statunitensi nel nostro Paese. La Commissione esprime con forza l'auspicio che si proceda in questa direzione.

1.7. Le iniziative americane: inchiesta di comando e processi davanti alla Corte marziale.

La Commissione desidera esprimere il proprio apprezzamento per gli sforzi compiuti dal Governo americano per fare piena luce sui fatti e per la collaborazione fornita al fruttuoso svolgimento dei suoi lavori. In particolare, ringrazia l'Ambasciatore americano a Roma, Thomas Foglietta, ed i funzionari dell'ambasciata per la disponibilità dimostrata nei diversi momenti dell'indagine, ed il Dipartimento della Difesa, per l'accoglienza ricevuta durante la missione a Washington e per il prezioso e franco scambio di informazioni ed opinioni.

Ciò premesso, non ci si può esimere dal fare alcuni rilievi.

In primo luogo, La Commissione resta perplessa per la scelta fatta immediatamente dopo il tragico incidente di costituire una Commissione d'inchiesta di comando anziché il Comitato di investigazione di sicurezza del volo o, in alternativa, la Commissione d'inchiesta di sicurezza del volo USA, secondo quanto previsto dallo STANAG 3531, accordo che regola in ambito NATO le modalità di svolgimento delle inchieste sugli incidenti aerei che coinvolgono più stati dell'Alleanza. Infatti, un'inchiesta « privilegiata » di sicurezza del volo avrebbe molto probabilmente ottenuto dalle persone coinvolte, o da alcune di esse, delle testimonianze più complete e veritiere. La scelta di procedere con un'investigazione di comando, finalizzata all'accertamento delle responsabilità, con il conseguente rischio di incriminazione delle persone coinvolte, ha spinto queste ad avvalersi della facoltà di non rispondere, oppure a presentare verbalmente dichiarazioni parziali e limitate alle tematiche ritenute utili da parte degli avvocati difensori. Ci si rammarica, pertanto, che la proposta di aprire ora un'inchiesta di sicurezza del volo, a norma dello STANAG 3531, formulata dalla Commissione il 20 novembre 2000, durante l'incontro avuto al Pentagono con le competenti autorità politiche e militari americane, non abbia avuto esito positivo, come comunicato al Presidente della Commissione dall'Ambasciatore Foglietta con sua lettera del 14 dicembre 2000.

Dall'esame della relazione americana si è potuto constatare la notevole mole del lavoro compiuto dalla Commissione incaricata e lo sforzo investigativo da questa profuso. Gli argomenti, le opinioni e le risultanze sono stati esposti in maniera chiara e generalmente esauriente. L'indagine nel complesso ha abbracciato tutti i temi attinenti al volo dell'incidente ed ai fondamentali o più significativi elementi e fattori pertinenti, con le svariate implicazioni. In talune parti essa è risultata molto approfondita ed esaustiva sia per la scelta metodologica di esaminarla da diverse angolazioni, sia per la necessità di fare ulteriori verifiche. In altre parti, tuttavia, l'indagine è apparsa superficiale e non esauriente, non fornendo elementi esplicativi sufficienti e convincenti, come nel caso della dichiarazione con la quale la Commissione ha escluso errori di supervisione a livello di Comando US superiori al Gruppo di volo, in particolare con riguardo a COM-STRIKEFORSOUTH (CSFS) ed alla linea di comando statunitense in materia di attività addestrativa a bassa quota per le unità VMAQ rischierate ad Aviano; o laddove non ha svolto alcuna analisi sulla serie

dei voli a bassa quota eseguiti dagli equipaggi dello stesso reparto da Aviano nel precedente periodo. Nelle conclusioni, poi, pur avendo specificato che l'equipaggio ha manovrato l'aereo in modo aggressivo ed intraprendente, violando le restrizioni vigenti, e che l'urto non è derivato da un singolo calcolo errato, la Commissione americana non ha detto chiaramente che la natura delle violazioni, la loro ripetitività e gravità, non potevano che ascriversi ad una condotta indisciplinata ed assolutamente sconsiderata, tenuta con piena consapevolezza delle modalità esecutive del volo, premeditate e poi eseguite in difformità alle regole, non solo italiane ma anche del Corpo dei *Marines*.

L'impressione generale che si ricava è che il lavoro della Commissione sembra orientato a tenere circoscritta l'indagine all'ambito del Gruppo, senza tentare di andare oltre tale livello nella ricerca e nella individuazione di eventuali ulteriori elementi di interesse, anche nel campo delle responsabilità.

Per quanto sopra esposto e considerato, la relazione della Commissione americana, pur apprezzabile nel suo complesso per l'impegno profuso, non può essere considerata soddisfacente.

Allo stesso modo la Commissione parlamentare si rammarica per il diniego ricevuto dalle autorità americane alla richiesta, ugualmente presentata in occasione della missione a Washington, di avere copia delle inchieste amministrative disposte dal corpo dei *Marines* immediatamente dopo l'incidente, impedendo l'accesso a dati preziosi per la ricostruzione complessiva delle responsabilità connesse alla tragedia.

Per quanto concerne i procedimenti penali a carico dell'equipaggio, la Commissione ha preso atto del fatto che la destituzione dal Corpo dei *Marines*, disposta nei confronti dei capitani Ashby e Schweitzer a conclusione dei processi per cospirazione ed ostruzione alla giustizia, è una sanzione infamante di natura penale e non un semplice provvedimento amministrativo. Inoltre al cap. Ashby sono state irrogate anche le sanzioni della confisca dello stipendio e della reclusione per sei mesi, dei quali cinque effettivamente scontati. A tale proposito si è maturata la sensazione che, davanti alla forte reazione internazionale di riprovazione per il verdetto di assoluzione per il reato di omicidio colposo, la giustizia militare americana con le suddette sanzioni, per fatti certamente meno gravi, abbia voluto stigmatizzare il comportamento dei suoi piloti che hanno gettato il discredito sui *Marines* e sugli Stati Uniti.

1.8. L'inchiesta dell'Aeronautica militare italiana.

In merito all'indagine svolta dalla Commissione istituita dall'Aeronautica militare italiana, si deve segnalare come anche questa non appaia oggettivamente soddisfacente, risultando eccessivamente sintetica a motivo della ristrettezza del campo che è stato possibile esplorare. L'indagine svolta, infatti, non ha potuto toccare né approfondire argomenti ed aspetti di importanza fondamentale per la ricostruzione e l'esame della missione «EASY 01». La stessa Commissione militare, del resto, ha ammesso di non aver potuto conoscere elementi riguardanti la condotta dell'equipaggio (a terra e in volo) e

la dinamica esatta degli eventi, per l'atteggiamento assunto dai membri dell'equipaggio che, alla richiesta di contatto per chiarimenti, assistiti dai rispettivi avvocati difensori, hanno manifestato di volersi avvalere della facoltà di non rispondere.

1.9. Gli interventi modificativi sulla normativa internazionale.

Per quanto riguarda i possibili interventi modificativi sulla normativa internazionale, alla luce dell'analisi fatta dalla Commissione e tenuto conto dei problemi emersi a seguito della sciagura del Cermis, acquista particolare rilievo il processo di revisione e di aggiornamento della normativa pattizia in ambito soprattutto bilaterale, avviato a metà degli anni '90 ed in fase di attuazione, concernente l'utilizzazione delle installazioni/infrastrutture a disposizione dell'Alleanza Atlantica e la regolamentazione dell'attività operativa/addestrativa delle sue Forze. Il riesame — attualmente allo studio — degli accordi tecnici relativi all'utilizzo delle singole infrastrutture aeroportuali da parte delle Forze alleate in Europa deve essere improntato alla tutela della sovranità statale ed al complesso delle regole cui ogni reparto operante in Europa deve obbligatoriamente uniformarsi. Il contestuale nuovo negoziato sugli accordi strategici con i nostri alleati deve essere condotto in un'ottica europea, senza peraltro mettere in discussione i principi che ne sono il fondamento, proprio per confermare la crescita dell'identità continentale in materia di sicurezza e di difesa. Altrimenti si potrebbe correre il rischio di compromettere la capacità dell'Europa di dotarsi di un sistema di difesa distinto da quello statunitense, pur all'interno di collaborazioni istituzionali con esso.

Rimangono tuttavia aperte, e suscettibili di revisione in sede di negoziato internazionale, alcune questioni. La Commissione ritiene di indicare molto sinteticamente i punti che seguono.

Con riferimento al trattato di Londra, emerge, in primo luogo, l'esigenza di definire nel modo più completo e chiaro possibile le situazioni che consentono l'esercizio della giurisdizione prioritaria da parte dello Stato di appartenenza allorché si sia in presenza di attività riconducibili ad un « *official duty* ». Tale circostanza è rilevante sia ai fini dell'esercizio della giurisdizione penale, sia ai fini dell'esercizio della giurisdizione civile. Individuare con chiarezza i casi nei quali si esercita un « *official duty* » potrebbe avere conseguenze rilevanti tanto in relazione all'assunzione da parte dello Stato di appartenenza degli oneri economici derivanti dall'evento, quanto sotto il profilo della priorità di esercizio della giurisdizione da parte del medesimo Stato.

È necessario, inoltre, valutare l'opportunità di meglio precisare i casi di concorso di giurisdizione tra Stato di origine e Stato territoriale nelle situazioni in cui tale concorso riguarda la tutela di valori chiaramente sperequati o risulti addirittura solo apparente. Si tratta dei casi in cui la presenza di tale concorso è fatta valere di fatto, per escludere l'esercizio della giurisdizione dello Stato territoriale, piuttosto che per giudicare o eventualmente punire i presunti colpevoli, invocando al riguardo, ad esempio, la sola circostanza che, comunque, la violazione di una legge dello Stato ospite costituisce anche una

forma di « infrazione e negligenza che arrechi pregiudizio al buon ordine e alla disciplina delle forze armate — *all disorders and neglects to the prejudice of good order and discipline in the armed forces* », punibile nell'ambito e da parte dello Stato di appartenenza dei militari (come ad esempio si verifica a sensi dell'articolo 134 *dell'Uniform Code of Military Justice*). In tali casi se il valore violato nell'ambito dello Stato territoriale è più significativo ed importante rispetto a quello tutelato nello Stato di appartenenza del militare, tale circostanza dovrebbe giustificare la prevalenza dell'esercizio della giurisdizione da parte dello Stato territoriale, anche se si tratta di illecito compiuto nell'ambito di un « *official duty* », ferma la responsabilità civile dello Stato di appartenenza dei militari, secondo i parametri di cui al Trattato di Londra, se l'illecito è avvenuto nello svolgimento di un « *official duty* ».

Occorre, altresì, prevedere forme di indennizzo e modalità di liquidazione particolarmente favorevoli per i danneggiati con totale ed esclusivo onere a carico dello Stato di appartenenza dei militari allorché l'evento dannoso sia intervenuto in violazione di norme locali al riguardo rilevanti e/o di procedure e criteri comportamentali concordati nell'ambito dei vari strumenti convenzionali (in forma semplificata, di tipo tecnico, concordati anche tra i rispettivi comandi militari, di cui, peraltro, si deve garantire la massima pubblicità per favorire su di essi e sul loro rispetto il massimo controllo sociale possibile). Al riguardo, è opportuno prevedere che il comando italiano delle basi sia dotato di potere d'interdizione effettivo rispetto ad attività che risultino in contrasto con la disciplina ora indicata.

È poi opportuno definire con maggiore chiarezza e precisione nell'ambito di accordi, anche in forma semplificata, le persone specificamente responsabili delle varie funzioni nella catena di comando delle rispettive strutture organizzative, continuando sulla linea avviata dalla Commissione Tricarico-Prueher. In particolare, si devono prevedere anche adeguati poteri di controllo sostanziale da parte del comando italiano sulle attività svolte dai militari stranieri con adeguati poteri d'interdizione e di intervento immediatamente operativi ed esecutivi, conformemente a quanto si desume dal rapporto della Commissione appena citata.

Concludendo sul punto, appare emergere l'esigenza di riformulare e/o completare in maniera più precisa nel senso sopra indicato la normativa attualmente esistente. Tale riformulazione deve avvenire sulla base di un negoziato da condurre unitariamente da parte di tutti gli Stati appartenenti alla U.E., al fine di garantire al riguardo sia un'azione comune di politica di sicurezza a proposito della presenza di militari nello spazio europeo, sia comuni criteri relativi all'esercizio della giurisdizione penale e civile nello spazio giudiziario europeo, avvalendosi delle nuove competenze previste in merito a questi profili dal Trattato di Amsterdam.

Quindi si condivide senz'altro il riesame, attualmente in corso, degli accordi tecnici relativi all'utilizzo delle singole infrastrutture aeroportuali da parte delle Forze alleate in Europa, con la massima attenzione alla tutela della sovranità ed al complesso delle regole cui ogni reparto operante in Europa deve obbligatoriamente uniformarsi.

Ugualmente si condivide il contestuale rinegoziato degli accordi strategici con i nostri alleati in un'ottica europea, senza peraltro metterne in discussione i principi che ne sono il fondamento, proprio per confermare la crescita dell'identità continentale in materia di sicurezza e di difesa. Altrimenti si corre il rischio di compromettere la capacità dell'Europa di dotarsi di un sistema di difesa distinto da quello statunitense, pur all'interno di collaborazioni istituzionali con esso.

1.10. Gli interventi modificativi sulla normativa interna, penale e civile.

Per quanto concerne le riflessioni in ordine all'adeguatezza della normativa civile e penale interna, che rientra nei compiti istituzionali di questa Commissione, l'attenzione è stata rivolta in particolare al problema delle fattispecie penali sostanziali ed alla questione del risarcimento civile del danno. L'analisi è stata sviluppata ponendosi nell'ottica del diritto penale minimo, che vede il ricorso alla sanzione penale come provvedimento estremo, privilegiando altre forme di intervento normativo. In tale prospettiva, pur formulando alcune proposte di intervento in materia penale, si preferisce, comunque, lo strumento civilistico.

Una delle possibilità che potrebbe prospettarsi è quella di disporre una modifica dell'articolo 589 del codice penale che prevede il reato di omicidio colposo.

In particolare, potrebbe rivelarsi opportuno, in vista di una tutela più adeguata degli interessi in gioco in ipotesi analoghe a quelle dell'incidente del Cermis, l'inserimento di una nuova circostanza aggravante che sanzioni la condotta penalmente rilevante che si realizzi attraverso la violazione di norme sulla disciplina della circolazione aerea e sulla conduzione di velivoli, alla stregua di quanto già attualmente previsto in tema di circolazione stradale ed infortunistica sul lavoro.

Analogamente, all'articolo 590 del codice penale, che sanziona l'ipotesi di lesioni personali colpose, si potrebbe prevedere l'introduzione di una nuova circostanza aggravante connessa con la violazione di norme sulla disciplina della circolazione aerea.

Con riferimento al problema del risarcimento del danno patrimoniale, questione a lungo dibattuta all'indomani del tragico incidente e che ha condotto il Parlamento all'approvazione di una specifica legge che prevedesse la corresponsione di un giusto indennizzo ai familiari delle vittime, la Commissione ha valutato attentamente l'opportunità di una soluzione di carattere generale del problema, che, come sopra accennato, si ritiene preferibile rispetto alle modifiche della normativa penale appena prospettate.

In questo senso appare opportuna l'introduzione di una normativa civilistica che disponga il risarcimento del danno recato in occasione di eventi connessi con la conduzione di velivoli, considerata come attività pericolosa. Si tratterebbe, in sostanza, di prevedere una forma di responsabilità civile oggettiva derivante dal tipo di attività svolta.

Tale soluzione consentirebbe di attribuire direttamente al proprietario del velivolo, ad esempio, in caso di velivolo militare, allo Stato

di appartenenza del medesimo, la responsabilità per il danno cagionato ed il conseguente obbligo del risarcimento patrimoniale anche in ipotesi di caso fortuito e forza maggiore, senza bisogno di decisioni politiche ad hoc, con una conseguente migliore tutela dei soggetti danneggiati.

La Commissione consegna queste riflessioni e queste proposte al Parlamento, nella consapevolezza di aver svolto il proprio lavoro con grande impegno e grande rigore, grazie all'apporto di tutti i suoi componenti, i quali, sia pure nella diversità di ispirazione critica dei contributi di ciascuno, hanno concordemente lavorato avendo come punto di riferimento un sentimento di profondo rispetto e di cordoglio per le vittime e, insieme, un desiderio di contribuire a che tragedie come quella del Cermis non abbiano a ripetersi. È auspicio di questa Commissione che il lavoro da essa svolto, oltre ad aver individuato le responsabilità politico-istituzionali ad ogni livello, abbia potuto fornire un contributo verso la realizzazione di tale obiettivo.