



Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Giurisprudenza



Laudatio

della Prof.ssa Francesca Pellegrino

in occasione della cerimonia di conferimento

del Dottorato *honoris causa*

in Scienze Giuridiche

all'Ing. **Salvatore Sciacchitano**,

Presidente del Consiglio dell'ICAO

Aula Magna, Messina, 27 luglio 2021

Magnifico Rettore, Autorità, illustri Componenti del Senato Accademico, cari Colleghe e Colleghi, Studentesse e Studenti, Signore e Signori,

il conferimento di un titolo accademico *ad honorem* è sempre un evento di grande rilevanza scientifica per il Dipartimento che lo promuove e per l'intero Ateneo, ma è davvero un grande onore e un'infinita emozione, per me, pronunciare oggi la *laudatio* per il conferimento del Dottorato *honoris causa* in "Scienze giuridiche" ad una altissima personalità, che ricopre la carica, particolarmente prestigiosa, di Presidente dell'ICAO (Organizzazione internazionale dell'aviazione civile), dando lustro all'Europa, all'Italia e alla nostra Sicilia.

Salvatore Sciacchitano, infatti, è nato a Catania - fatto che aggiunge un particolare tocco emotivo alla cerimonia odierna - e dopo la laurea con lode in ingegneria delle telecomunicazioni, conseguita nell'Università della sua città natale, ha intrapreso una brillante carriera in ambito aeronautico.

Cercherò di ricostruire nei tratti principali - cosa invero non semplice - questo itinerario,

mettendo in luce l'esperienza quarantennale e l'alto profilo professionale dell'Ing. Sciacchitano in materia di aviazione e di diritto aeronautico, insegnamento - mi piace ricordarlo - attivato nella Facoltà di Giurisprudenza di Messina sin dal lontano 1938 e sempre valorizzato da questo Ateneo: si pensi alla recente istituzione di Corsi di laurea in materia nautica-aeronautica.

Dopo esser entrato giovanissimo, nel 1980, all'interno del RAI (Registro Aeronautico Italiano), l'ente che si occupava del controllo delle costruzioni, riparazioni e della gestione tecnica degli aeromobili, per ben sette anni (1992 - 1999) l'Ing. Sciacchitano vi ha ricoperto ruoli apicali, fino a quello di Direttore Generale. Per dieci anni (1999-2010) ha poi svolto le funzioni di Vice Direttore Generale dell'ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile) l'autorità aeronautica unica di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo.

In questo periodo, gli sono stati affidati molteplici mandati internazionali, tra i quali mi piace ricordare quello di Vice Presidente

dell'Assemblea (*Provisional Council*) di Eurocontrol, organizzazione con la quale l'Ateneo, e per essa il CUST, da molti anni ha intrapreso un'intensa attività di collaborazione scientifica.

Questa straordinaria esperienza ha permesso a Sciacchitano di ricoprire poi, nel periodo 2010-2018, le funzioni - di respiro internazionale - di Segretario esecutivo dell'ECAC (*European Civil Aviation Conference*), l'organizzazione intergovernativa pan-europea di armonizzazione delle politiche e pratiche dell'aviazione civile, oggi presieduta da un altro italiano illustre, il Dott. Alessio Quaranta, Direttore Generale dell'ENAC.

In tale veste, Sciacchitano ha lavorato a fianco ai vertici e ai membri del Consiglio ICAO, affinando le sue non comuni conoscenze tecnico-giuridiche e le sue capacità diplomatiche e relazionali. Nel febbraio 2019 è entrato a far parte della delegazione italiana al Consiglio ICAO.

Dall'ECAC è stato presentato e supportato come candidato unico alla guida dell'Agenzia specializzata dell'ONU.

La sua carriera ha quindi raggiunto il culmine, nel novembre 2019, quando è stato eletto a Montreal - per il triennio 2020-2022 - Presidente del Consiglio ICAO, ossia la massima autorità per l'aviazione civile mondiale, così suggellando il ruolo significativo dell'Italia e dell'ENAC nel panorama dell'aviazione civile internazionale. Nel settembre 2019, infatti, qualche mese prima della elezione dell'attuale Presidente, nel corso della XXXX Assemblea Generale ICAO, l'Italia era stata confermata tra le Nazioni leader dell'aviazione civile mondiale, classificata al primo posto, a pari merito con la Cina.

Per la prima volta dalla costituzione dell'ICAO (1944) la carica di Presidente è stata ricoperta da un europeo - è questo è già un traguardo straordinario - se poi si tratta di un italiano, anzi di un siciliano, questa circostanza non può che riempirci di orgoglio e di soddisfazione.

Va, peraltro, riconosciuto il ruolo fondamentale di guida di alto livello, svolto dall'ICAO per il tramite del suo attuale Presidente, per riavviare il

trasporto aereo dopo il tragico arresto determinato dalla pandemia da coronavirus, attraverso l'emanazione, nel 2020, di Linee guida internazionali e di raccomandazioni per il *restart* del settore.

La straordinaria professionalità, competenza e curiosità intellettuale che hanno sempre contraddistinto l'operato dell'Ing. Sciacchitano, nonché - lasciatemelo dire - la sua passione per il diritto aeronautico, sono dimostrate anche dalle sue pubblicazioni di taglio giuridico, nonché dal prezioso contributo offerto, in qualità di relatore-esperto, a convegni organizzati da docenti di diritto della navigazione.

Ha svolto anche attività di docenza in ambito aeronautico a corsi di formazione, di dottorato di ricerca e di master.

Gli sono stati, inoltre, conferiti importanti riconoscimenti internazionali: il Premio "*Golden AOPA*", nel 2006; il *Paul Tissandier Diploma* della *Fédération Aéronautique Internationale*, nel 2009; il Premio *Flight Safety Foundation* - Mediterraneo, nel

2016; il Premio alla carriera di *Air Transport News*, nel 2017.

Con riferimento alla sua produzione scientifica di diritto aeronautico, consistente in numerosi articoli di rivista e contributi in opere collettanee - tra le quali si segnalano “*Il nuovo diritto aeronautico*”, in ricordo di Gabriele Silingardi e “*La sicurezza del volo nell’ordinamento interno ed in quello internazionale*” (edite dalla Giuffré) - va anzitutto ricordato un suo scritto dal titolo “*Direttiva comunitaria sulle tariffe aeroportuali: due vie entrambe sbagliate*”, nel quale lo stesso raccomandava con forza, nell’attuazione della Direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali, di rispettare la particolare natura di tale tipo di atto legislativo, sapendo cogliere tutti gli aspetti innovativi della disciplina europea, senza però bloccare il processo di stipula dei contratti di programma in atto nel nostro Paese.

Nelle sue pubblicazioni, ampio spazio è dedicato all’applicazione della normativa delle JAA (*Joint Aviation Authorities*), l’organismo costituito

nel 1990 con l'Accordo di Cipro per accomunare le autorità europee dell'aviazione civile.

Nell'interessante contributo dal titolo "*La normativa delle Joint Aviation Authorities*", Salvatore Sciacchitano - nel suo ruolo di *Chairman* del *JAA Committee* - evidenziava l'assenza di valenza giuridica dei *requirements*, che discendeva dal fatto che l'organismo allora emanante non era sovraordinato rispetto alle Autorità nazionali, con la conseguenza che tali *standards*, per divenire vincolanti, dovevano essere recepiti o da regolamenti dell'UE (come era avvenuto col Reg. 3922/91) o da regolamenti nazionali. Ma - come argutamente osservava l'Autore - mentre nel primo caso, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione europea, la normativa sovranazionale aveva la forza di prevalere su quella interna in contrasto, nel secondo caso, invece, un provvedimento regolamentare nazionale era destinato a soccombere di fronte a contrarie disposizioni di legge.

Come non citare poi i suoi articoli sull'EASA (*“La nascita dell’European Aviation Safety Agency”*: *“Un’Agenzia nata dall’esperienza delle autorità aeronautiche europee”*; *“Profili organizzatori dell’EASA”*) nei quali Sciacchitano, nel dimostrare tutta la sua soddisfazione per l’istituzione dell’Agenzia europea della sicurezza aerea, cui veniva attribuita la competenza in materia di regolamentazione e certificazione dell’aviazione civile, individuava – con estrema lucidità – i tre livelli del potere regolamentare comunitario nel settore della sicurezza del volo: quello legislativo vero e proprio, esercitato dall’Unione attraverso l’adozione del regolamento istitutivo dell’EASA (n. 1592/2002), volto a definire gli obiettivi comuni di sicurezza (*essential requirements*) derivati dagli Annessi ICAO; il secondo, attribuito alla Commissione Europea e relativo ai regolamenti detti *Implementing Rules*, già esistenti sotto forma di JAR, e infine quello attribuito all’Agenzia europea, consistente nell’elaborazione delle norme tecniche.

Da ultimo, non posso non richiamare il contributo sul “*Ruolo dell’CAO nel fronteggiare l’emergenza sanitaria da Covid-19*”, pubblicato negli Atti dell’Accademia Peloritana dei Pericolanti, nel quale - tra l’altro - l’Autore ricorda che già l’art. 14 della Convenzione di Chicago considerava il trasporto aereo come mezzo di diffusione di malattie contagiose e richiedeva agli Stati la messa in atto di adeguate misure di prevenzione. Ciò portò all’elaborazione dell’Annesso 9, creando un impianto normativo che ha funzionato di fronte a precedenti epidemie, come la SARS o l’Ebola, dagli effetti molto più contenuti e localizzati, ma che si è dimostrato insufficiente in una situazione pandemica come quella attuale.

Nello scritto, come in altri contributi, l’Autore si sofferma sul ruolo fondamentale svolto dall’ICAO attraverso l’emanazione di linee guida, di raccomandazioni, ma soprattutto di regolamenti tecnico-giuridici aventi lo scopo di uniformare regole e procedure tra i 193 Stati Membri.

Questa normativa si propone di garantire elevati livelli di sicurezza dell'aviazione civile a livello mondiale, e il quarantennale apporto fornito dal Presidente Sciacchitano nella sua elaborazione è stato fondamentale.

La sicurezza aerea, sia durante le operazioni aeronautiche, sia in ambito aeroportuale, costituisce la comune *mission* dell'ENAC, dell'ECAC, dell'ICAO, dell'EASA, così come rappresenta il *fil rouge* dell'intero percorso professionale e delle pubblicazioni dell'Ing. Sciacchitano.

Dai suoi scritti emerge, infatti, il forte impegno di una vita dedicata ai problemi della sicurezza aerea – tema molto caro agli studiosi del CUST – intesa nella duplice accezione di *safety*, quale forma di tutela dell'incolumità delle persone coinvolte nelle operazioni aeronautiche, che di *security*, quale forma di prevenzione e di neutralizzazione di atti di interferenza illecita ai danni del sistema aviazione civile. Ma non solo.

Se in passato il concetto di sicurezza si esauriva nel binomio *safety/security*, oggi, alla luce

dell'evoluzione del diritto internazionale e dell'Unione europea, esso va inteso nell'ampia accezione di “sviluppo sostenibile”, uno sviluppo volto a realizzare e contemperare esigenze economiche, ambientali e sociali del settore aeronautico, i tre pilastri della sostenibilità.

Per tutelare il diritto alla sicurezza occorre, quindi, - secondo l'insegnamento dell'ICAO - trovare un giusto equilibrio tra la necessità di eliminare o, quantomeno, ridurre ad un livello “accettabile” il rischio degli effetti negativi del trasporto aereo, per un verso, e l'esigenza di garantire le libertà e i diritti delle persone e delle imprese, per altro verso.

Ne discende che la sicurezza non può più essere considerata semplicemente come un limite all'esercizio di altri diritti, qualificazione questa che scaturirebbe da una lettura “asistemica” dell'art. 16 della Costituzione, sulla libertà di circolazione, e di altre disposizioni analoghe, ma essa va considerata, sul piano assiologico, come un

“valore”, posto a presidio di altri valori, diventando strumento per la loro realizzazione.

Ma v'è di più: dalla *safety*, anzi dal diritto all'incolumità e alla sicurezza, riconosciuto espressamente dall'art. 6 della Carta di Nizza-Strasburgo, il vero salto culturale da compiere - come emerge chiaramente dagli scritti e dagli interventi dell'Ing. Sciacchitano - è dato dall'affermazione e dalla diffusione della *safety culture*, quell'insieme di valori e di *best practices* che - in un'organizzazione complessa quale è quella aeronautica - sia il *management* che il personale operativo dovrebbero interiorizzare e condividere, allo scopo di contenere al minimo il rischio di incidenti. Non è un caso se l'ICAO ha dichiarato il 2021 l'anno della “cultura della sicurezza” aerea.

Ebbene, in una società del rischio, qual è quella odierna, sempre più caratterizzata - soprattutto dopo gli attentati dell'11 settembre e dopo la pandemia - dalla presenza del *global risk*, a fronte del riconoscimento di un «diritto alla sicurezza» in

capo ad ogni individuo e all'intera collettività, e della percezione della dominabilità degli eventi provocati dalla condotta umana, nasce un'aspettativa, anzi una pretesa, a che coloro che sono in grado di prevenire conseguenze dannose, pongano in essere tutti i comportamenti idonei ad evitare danni.

Di fronte a questa tendenza punitiva, seguita dalla giurisprudenza dominante, volta a rendere responsabili (anche penalmente) tutti coloro che nel settore aereo ricoprono posizioni di garanzia, qualora, con le loro condotte, attive od omissive, abbiano fornito un contributo (anche minimo) alla generazione del rischio aeronautico, si è - di converso - affermata in ambito ICAO e UE, una *just culture*, una cultura "giusta", che contrapponendosi alla *blame culture*, si mostra più tollerante nei confronti degli operatori *front line* che hanno commesso errori scusabili, sì da facilitare la segnalazione di anomalie del sistema e quindi garantire la prevenzione degli incidenti.

Alla luce del quadro così tracciato, dovrebbero esser palesi a tutti le ragioni che giustificano il conferimento del Dottorato *honoris causa* in “Scienze giuridiche” all’Ing. Sciacchitano.

L’intero suo brillante percorso professionale è stato costellato da un costante, profondo e appassionato impegno nell’attività di regolazione dell’aviazione civile, da quando svolgeva il ruolo di *Regulation Director* del RAI, agli anni in cui rivestiva le funzioni di Vice Direttore dell’ENAC, al periodo in cui ricopriva la posizione di Segretario esecutivo dell’ECAC, per non parlare dell’attuale carica di Presidente del Consiglio ICAO, organo - tra l’altro - dotato di poteri “quasi-legislativi”, consistenti nell’emanazione sia delle “norme standard”, alle quali gli Stati Membri sono tenuti ad uniformarsi, come emerge anche dall’art. 690 del nostro codice della navigazione, sia delle “pratiche raccomandate”, la cui uniforme applicazione è riconosciuta non necessaria, ma desiderabile per la sicurezza, regolarità ed efficienza del sistema.

Ebbene, in un momento così difficile per l'aviazione civile mondiale, sono certa che il Presidente Sciacchitano continuerà - con la competenza tecnico-giuridica, con la determinazione e l'equilibrio istituzionale che lo contraddistinguono - ad essere una guida salda e lungimirante nell'affrontare le grandi sfide che attendono il settore, dalla sostenibilità ambientale alla riduzione delle emissioni di CO2, dalla progressiva ripresa del traffico aereo, e delle relazioni tra i popoli del mondo, all'adeguamento infrastrutturale, dall'evoluzione del sistema *Low Cost* all'innovazione tecnologica, garantendo - prima di tutto - la salute e la sicurezza *lato sensu*. Pertanto, auguro al Presidente Sciacchitano una ripresa dell'aviazione civile proficua e ricca di successi.

Ed è sulla base di queste considerazioni che, col supporto di tutto il gruppo dei navigazionisti messinesi, che ha sempre, per tradizione, coltivato i rapporti con le organizzazioni internazionali della navigazione, con estrema convinzione ho proposto

al Collegio Docenti del Dottorato, al Dipartimento di Giurisprudenza e all'Ateneo tutto, questa candidatura.

Per i meriti sopra elencati chiedo pertanto che all'Ing. Salvatore Sciacchitano venga conferito il titolo di Dottore di Ricerca *Honoris Causa* in "Scienze Giuridiche".

Grazie.