

IL QUADRO GIURIDICO DELLA *JUST CULTURE* NEL SETTORE
AERONAUTICO ITALIANO E I PASSI INDIETRO NEL D.LGS. N. 173/2017

Marco Taviano *

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'attuale quadro giuridico della just culture: la normativa internazionale – 3. La normativa europea sulla just culture – 3.1 Il reg. (CE) n. 216/2008 – 3.2 Il reg. (UE) n. 996/2010 – 3.3 Il reg. (UE) n. 376/2014 – 4. La disciplina sanzionatoria del d.lgs. n. 173/2017 e in particolare dell'art. 12: i profili di contrasto con le regole preesistenti – 5. Conclusioni.

1. – Il 20 dicembre 2017 è entrato in vigore il d.lgs. n. 173/2017 ¹, contenente la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al reg. (CE) n. 216/2008 ², relativo all'EASA e alle regole comuni per l'aviazione civile europea ³.

* Laureato magistrale con tesi di ricerca in diritto aeronautico (Università di Messina) e diplomato in diritto marittimo internazionale (*World Maritime University*, Malmö).

¹ Decreto Legislativo 15 novembre 2017, n. 173, pubblicato in *G.U.*, Serie Generale, anno 158, n. 284, del 5 dicembre 2017, 29.

² Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, pubblicato in *G.U.U.E.*, L 79, del 19 marzo 2008, 1.

³ L'Agenzia Europea per la Sicurezza dell'Aviazione (EASA, *European Aviation Safety Agency*) è stata istituita con reg. (CE) n. 1592/2002, poi abrogato dal reg. (CE) n. 216/2008 (esaminato alla Nota precedente). Ad essa spettano competenze in materia di regolamentazione e certificazione nel campo della sicurezza aerea, nonché funzioni propositive nei confronti della Commissione e delle altre istituzioni dell'Unione Europea coinvolte nel processo di regolamentazione del settore aeronautico. Per approfondimenti, si vedano: C. POZZI, *L'agenzia europea per la sicurezza aerea*, in *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Collana dell'Università di Modena, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Milano, 2002, 91-108; S. SCIACCHITANO, *Profili organizzatori dell'European Aviation Safety Agency (EASA)*, in *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, a cura di B. FRANCHI, Atti del Convegno di Modena del 28-29 giugno 2002, Milano, 2005, 141 s.; R. S. UVA, *EASA's new fields of compe-*



La presente analisi cerca di comprendere se il suddetto decreto legislativo, emanato in Italia ai sensi dell'art. 68 del citato regolamento, si ponga o meno in contrasto con i principi di *just culture*, i quali riguardano il modo in cui l'industria aeronautica, gli Stati e l'autorità giudiziaria reagiscono alle condotte e agli errori, commessi dagli operatori aeronautici, che possano compromettere la sicurezza aerea⁴.

La ricorrente apertura di procedimenti giudiziari penali a carico di tali professionisti è stata spesso percepita come una vera e propria tendenza alla criminalizzazione del loro operato⁵. In Italia e non solo, si è già assistito a eccessive dilatazioni delle responsabilità penali degli operatori aeronautici⁶, estese ben al di là dei limiti posti dalla realtà operativa e dalle normative internazionali⁷.

tence in the certification of aerodromes, in *Journal of Airport Management*, Vol. 5, No. 1, Henry Stewart Publications, 2010, 60-71.

⁴ Con il termine «sicurezza» si fa qui riferimento al concetto di *safety*, vale a dire la sicurezza aeronautica intesa come *sicurezza operativa*, cioè sicurezza nello svolgimento delle operazioni aeronautiche rispetto a eventi turbativi non ascrivibili a volontà lesive o al dolo umano. Tale concetto deve essere distinto, invece, dalla nozione di sicurezza intesa come *security*, ossia il mantenimento dell'ordine pubblico e la repressione delle condotte criminose intenzionali, volte a compromettere l'incolumità di persone o cose, sia a bordo di un aeromobile sia a terra. Sul tema, si vedano: F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici*, Milano, 2007, 71 s.; ID., *Le competenze del gestore aeroportuale nel quadro della safety e della security dell'aviazione civile*, in *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione: stato dell'arte*, a cura di S. BUSTI-E. SIGNORINI-G. R. SIMONCINI, Atti del Convegno di Bergamo del 13 novembre 2015, Torino, 2016, 63 s.

⁵ Tale percezione si riscontra anche in altri settori, quali quello chimico (S. S. PRAKASH, *The inhuman error: lessons from Bhopal*, in *New Management*, Vol. 3(1), Summer 1985, 40-45); quello edilizio (ENR, *Human Error Cited in Bridge Collapse*, in *Engineering News-Record*, 1997, 18); quello ospedaliero (J. C. WEST, *Criminalization of medical errors: when is a mistake more than just a mistake?*, in *Journal of Healthcare Risk Management*, 27(1), 2007, 25-30 e 33-36); e quello marittimo (M. WALLIS, *Master and Pilots Jailed for Neftegaz-67 Casualty*, Lloyd's List, 2010, London).

⁶ Si ricordano, ad esempio, episodi di eccessiva criminalizzazione di incidenti aerei verificatisi in Inghilterra (S. WILKINSON, *The Oscar November incident*, in *Air & Space*, 1994, 80-87); nei Paesi Bassi (B. RUITENBERG, *Court case against Dutch controllers*, in *The Controller*, 41 (4), 2002, 22-25); in Taiwan (G. THOMAS, *Aviation on trial*, in *Air Transport World*, 2002, 31-33); negli Stati Uniti (D. MICHAELS, *When a tragedy becomes a crime: Prosecutors probe air disasters*, in *The Wall Street Journal*, 9th September 2008, New York, 17); e in Francia (D. ESLER, *Flight risk: the threat of criminalization*, in *Business & Commercial Aviation*, Vol. 104, Issue 3, March 2009, 28).

⁷ Nel settore ospedaliero, in particolare, è stata addirittura coniata la locuzione di «medicina

È emersa negli ultimi anni, in particolar modo tra gli operatori di prima linea, la necessità di superare questa impostazione culturale, efficacemente definita «*blame culture*», volta a ricercare a tutti i costi un colpevole (non solo in sede processuale, ma anche in ambito aziendale e mediatico), mediante un uso spesso improprio degli enunciati normativi in materia⁸.

Pertanto, è stato invocato da più parti un deciso mutamento di tale impostazione, per poter finalmente conciliare le esigenze di massima tutela della sicurezza, proprie del settore aeronautico, con quelle di giustizia, proprie del settore giudiziario, secondo i principi di «*just culture*».

Quest'ultima è stata dapprima definita dallo psicologo James Reason, in linea generale, come «un'atmosfera di fiducia in cui le persone sono incoraggiate, o addirittura premiate, per fornire informazioni essenziali per la sicurezza, ma in cui sono anche consapevoli di dove debba essere tracciata la linea tra comportamenti accettabili e inaccettabili»⁹.

Il primo documento che contiene una nozione in ambito aeronautico di questo innovativo concetto è denominato *Just Culture Guidance Material for Interfacing with the Judicial System* ed è stato elaborato da EUROCONTROL. Tale testo definisce la *just culture* come quella cultura «in cui gli operatori in

difensiva», ossia la tendenza ad assumere precauzioni eccessive anche sotto forma di visite o esami preliminari in sovrannumero, al fine di minimizzare il rischio di esporsi ad azioni legali da parte dei pazienti. Per intervenire sul fenomeno, la produzione normativa italiana ha visto susseguirsi dapprima il d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni nella l. 8 novembre 2012, n. 189 (c.d. «legge Balduzzi») e, successivamente, la l. 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. «legge Gelli-Bianco»). Sul punto, si veda: S. TUNESI, *Le novità normative in tema di responsabilità professionale medica: un'analisi del novum legislativo*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, 3. Sulla recente tendenza degli operatori sanitari a rivolgere i propri sforzi cognitivi sul mero rispetto delle procedure piuttosto che sulle concrete operazioni da svolgere, si veda: J. S. LERNER-P. E. TETLOCK, *Accounting for the effects of accountability*, in *Psychological Bulletin*, 125 (2), 1999, 255-275. Con riguardo a un sistema molto efficace per ridurre il numero di operazioni di routine che degenerano in tragedia, si veda invece: A. GAWANDE, *Checklist: come fare andare meglio le cose*, Torino, 2011.

⁸ Al riguardo, si vedano: F. PELLEGRINO, *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione*, in *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione. Air Navigation Rules and Practices in Europe: towards Harmonization*, a cura di ID., Milano, 2012, 9; I. BORZI, *Just culture and responsibility of air traffic controllers: some considerations regarding judgment n. 6820/11 of the Italian Criminal Court of Cassation*, in *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity*, a cura di F. PELLEGRINO, Vol. 1, Milano, 2014, 76.

⁹ J. T. REASON, *Managing the Risks of Organisational Accidents*, Ashgate Ltd., June 1997.

prima linea o altre persone non sono sanzionati per azioni, omissioni o decisioni da essi adottate sulla base della loro esperienza e formazione, ma nella quale non sono tuttavia tollerate la negligenza grave, le infrazioni intenzionali e le azioni lesive»¹⁰.

Quest'ultima definizione è stata poi ripresa alla lettera dal legislatore comunitario nei regolamenti n. 691/2010¹¹ (art. 2, lett. *k*) e n. 376/2014¹² (art. 2.12).

A livello nazionale, si segnala anche il Programma Nazionale per la *Safety* dell'Aviazione Civile (*State Safety Programme*), firmato dal Direttore Generale di ENAC il 7 febbraio 2017 in ottemperanza a quanto previsto dall'Annesso 19 ICAO¹³, e che impegna ENAC, tra le altre cose, a «garantire la raccolta e l'analisi dei *Safety data* sulla base dei principi della *just culture*» (pagina 9, lett. *j*, del documento). Anche quest'ultimo documento riprende proprio la definizione di *just culture* fornita dai summenzionati regolamenti europei.

¹⁰ EUROCONTROL, *Just Culture Guidance Material for Interfacing with the Judicial System*, Edition 1.0, Brussels, 11 febbraio 2008, 11. Per la principale letteratura sull'argomento, si vedano: R. D. VAN DAM, *Preserving Safety in Aviation: "Just Culture" and the Administration of Justice*, in *The Air & Space Lawyer*, Vol. 22, No. 2, Washington, 2009; M. TRÖGELER, *Criminalisation of Air Accidents and the Creation of a Just Culture*, in *Dir. trasp.*, I, 2011, 1-44; S. W. A. DEKKER, *Just Culture: Balancing Safety and Accountability*, 2nd Ed., Ashgate Ltd., June 2012; F. PELLEGRINO, *Just Culture Principles in Aviation Law from a European Perspective*, in *Annals of Air and Space Law*, Montréal, 2013, 9; I. WESTON, *Getting the benefit from just culture – Still some way to go...*, in *Hindsight*, 18, 2013, 56-57; C. STARRANTINO-M. FINOCCHIARO, *Just culture. A "new" approach to safety*, in *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity*, a cura di F. PELLEGRINO, cit., 25 s.

¹¹ Regolamento (UE) n. 691/2010 della Commissione del 29 luglio 2010 che istituisce un sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete e modifica il regolamento (CE) n. 2096/2005 che stabilisce requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea, pubblicato in *G.U.U.E.*, L 201, del 3 agosto 2010, 1 (poi abrogato dal reg. esec. (UE) n. 390/2013).

¹² Regolamento (UE) n. 376/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile, che modifica il regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 1321/2007 e (CE) n. 1330/2007 della Commissione, pubblicato in *G.U.U.E.*, L 122, del 24 aprile 2014, 18.

¹³ ICAO, *Annex 19: Safety Management*, 2nd Edition, Montréal, July 2016. Per un'analisi sull'importanza degli *State Safety Programme*, si veda: N. RALLO, *ICAO Annex 19: What Implications for the State Safety Programme and for Safety Oversight?*, in *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity*, a cura di F. PELLEGRINO, cit., 101-107.

2. – È opportuno illustrare preliminarmente l'attuale contesto normativo relativo alla sicurezza e alla prevenzione degli incidenti e inconvenienti aeronautici, da cui scaturiscono i principi di *just culture* e nel quale il recente decreto legislativo va ad inserirsi ¹⁴.

La produzione normativa che si è sviluppata negli ultimi anni, creando i presupposti per la diffusione della *just culture* nel settore aeronautico italiano, è composta, oltre che da norme di diritto interno, anche e soprattutto da fonti di diritto internazionale e dell'Unione Europea. Tali regole fanno capo principalmente a due macro-aree, relative una alle inchieste tecniche aeronautiche ¹⁵, l'altra alla segnalazione degli eventi (c.d. «*reporting*») ¹⁶. Sono

¹⁴ Seguendo la distinzione tracciata nel *Chapter 1 (Definitions)* dell'Annesso 13 ICAO (per il quale si veda *infra*) e poi ripresa dalla successiva normativa europea e italiana, è opportuno distinguere tra le due diverse fattispecie dell'incidente e dell'inconveniente aeronautico. Per *incidente* («*accident*») si intende quel particolare avvenimento che, a prescindere dalle cause che lo abbiano originato, ma escluse quelle naturali o interne al passeggero, produca conseguenze mortali o gravemente lesive per l'individuo, oppure gravi danni strutturali all'aeromobile. Per *inconveniente* («*incident*»), invece, si intende quell'evento che pregiudichi la sicurezza delle operazioni e produca lesioni personali di modesta entità o lievi danni all'aeromobile e che sia potenzialmente idoneo a provocare danni. Per approfondimenti, si vedano: ICAO, *Annex 13: Aircraft Accident and Incident Investigation*, 9th Edition, Montréal, 2001; B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, Milano, 2004, 48 s.; PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione*, cit., 27-33 e 110-119.

¹⁵ Strumento di tipo *reattivo*, le inchieste tecniche aeronautiche sono solitamente svolte da agenzie o enti facenti parte della pubblica amministrazione, ad esempio l'italiana ANSV (Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo). Funzione di tali inchieste è quella di accertare le cause di un incidente o inconveniente aereo, senza procedere ad alcuna attribuzione di responsabilità: esse hanno rilevanza esclusivamente interna, ossia mirano a conoscere le cause degli eventi aeronautici con finalità meramente preventive, senza poter essere considerate mezzi di istruttoria preventiva a fini processuali. Al riguardo, si vedano: A. FOJADELLI, *Le inchieste aeronautiche*, in *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, cit., 531-535; FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit., 231 s.; PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione*, cit., 120 s.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XII Ed., Milano, 2011, 208-209.

¹⁶ Strumento, invece, di tipo *proattivo*, il *reporting* consiste nella segnalazione ad apposite autorità degli eventi aeronautici che abbiano prodotto danni a persone o cose, ovvero che abbiano messo a rischio la sicurezza del trasporto aereo e dei passeggeri. Per un'analisi dettagliata, si vedano: F. PELLEGRINO, *The production of safety for commercial aviation: five study areas (legislation & regulation, oversight, safety management system, real time operations, ex post investigations)*, in *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity*, a cura di ID., cit., 13 s.; C. INGRATOCI, *Notification and reporting of aircraft accidents or incidents*, in *Legislation and Regula-*

questi, infatti, i due più importanti strumenti a disposizione dell'industria aeronautica per tutelare la sicurezza del volo e per comprendere le cause degli incidenti e inconvenienti aerei, al fine di evitare che si ripetano.

I primi accenni ai principi di *just culture*, a livello internazionale, si rinven- gono nell'Annesso 13 ICAO sulle inchieste tecniche aeronautiche¹⁷. Esso evi- denzia sin da subito, all'art. 3.1, la natura non giudiziaria e non repressiva di tali indagini, svolte a seguito del verificarsi di «*incident*» o «*accident*» e destinate esclusivamente a comprenderne le cause a fini preventivi. Anche il successivo art. 5.4.1 raccomanda agli Stati destinatari dell'Annesso 13 di rispettare la net- ta separazione tra tali inchieste tecniche e qualsiasi diverso procedimento di ri- cerca delle responsabilità, sia esso di natura amministrativa o penale.

Quanto alla pratica del *reporting*, l'Annesso prevede, agli articoli 8.1 e 8.4, che ogni Stato membro istituisca un sistema obbligatorio di segnalazio- ne e un apposito *database* dedicato alla raccolta dei dati relativi agli incidenti e agli inconvenienti, per facilitare l'analisi di tutte le informazioni ricavate dalle inchieste tecniche e dai sistemi di riporto. La sicurezza dell'industria ae- ronautica, infatti, richiede la possibilità di segnalare liberamente, integral- mente e tempestivamente gli eventi che possano mettere a repentaglio la si- curezza aerea, per poterne trarre utili insegnamenti.

È l'art. 8.2, pertanto, a rappresentare la prima presa d'atto a livello inter- nazionale della necessità di instaurare a tal fine un «clima di fiducia», laddove esso raccomanda agli Stati l'istituzione di un sistema di segnalazione su base volontaria degli incidenti e degli inconvenienti. Finalità di tale raccomanda- zione è quella di facilitare la raccolta di tutte quelle informazioni che, altri- menti, non potrebbero essere raccolte affidandosi al solo sistema di riporto obbligatorio. Questo sistema di segnalazione volontaria, chiarisce il successi- vo art. 8.3, deve infatti avere carattere non punitivo e garantire la protezione delle fonti di informazione, ossia dei soggetti da cui provengono le segnala- zioni spontanee. Inoltre, nelle *Notes* che seguono il testo di tale articolo, si ri- conosce espressamente come la creazione di un ambiente «non punitivo» sia necessaria per incoraggiare il *reporting* volontario e che, pertanto, gli Stati

tion of Risk Management in Aviation Activity, a cura di F. PELLEGRINO, cit., 293-317.

¹⁷ ICAO, *Annex 13*, cit. Per un approfondimento, si veda: F. PELLEGRINO, *Sull'applicabilità dell'Annesso 13 ICAO nell'ordinamento italiano*, in *Dir. trasp.*, III, 2003, 805-830; FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, cit., 21 s.

dovrebbero facilitare e promuovere tale sistema, eventualmente anche modificando la propria legislazione interna ¹⁸.

3. – Quanto al contesto normativo di matrice comunitaria, ai fini della nostra indagine assumono rilievo ben tre atti di diritto derivato: i regolamenti nn. 216/2008, 996/2010 e 376/2014. Questi tre testi rappresentano i principali strumenti normativi attraverso i quali è stato possibile dar vita a un ambiente permeato dalla *just culture* nel sistema europeo delle fonti.

Puntando in maniera evidente a tutelare al meglio la sicurezza aeronautica, la normativa appena richiamata, in sostanza, si prefigge i seguenti obiettivi:

1. rimarcare una separazione netta tra le inchieste tecniche e i procedimenti penali, distinguendo tra le diverse finalità e i diversi compiti dei rispettivi investigatori;

2. creare un sistema di segnalazione obbligatoria degli incidenti e inconvenienti aerei, soprattutto incentivando il *reporting* spontaneo degli eventi di minore gravità (i c.d. «segnali deboli», indicatori di possibili carenze nelle procedure interne o nei sistemi di sicurezza);

3. instaurare un ambiente di fiducia, sia aziendale che giudiziario, nel quale la segnalazione spontanea sia incoraggiata o addirittura premiata;

4. infine – e qua risiede il fulcro della *just culture* – distinguere tra errori commessi incolpevolmente o in buona fede e, invece, gravi negligenze o violazioni intenzionali, rinunciando a criminalizzare i primi per concentrare eventuali sforzi punitivi soltanto sulle seconde.

Il deciso impegno del legislatore europeo in questa direzione ha condotto, come in un circolo virtuoso, all'aumento delle segnalazioni spontanee di eventi aeronautici e, quindi, a maggiori possibilità di comprenderne le cause e apprestarne gli opportuni rimedi ¹⁹.

Da ultimo, relativamente alle iniziative di tipo privatistico intraprese sul tema della *just culture*, è opportuno menzionare anche la *European Corporate Just Culture Declaration*, ossia la dichiarazione di intenti («*non-legally bin-*

¹⁸ Ciò è disposto, in particolare, dalle *Notes* nn. 1 e 2.

¹⁹ Prendendo in considerazione, ad esempio, i dati forniti dalle pubblicazioni del sistema EVAIR (*Eurocontrol Voluntary ATM Incident Reporting*), è possibile registrare un aumento delle segnalazioni volontarie negli ultimi anni in Europa. Nel dettaglio, si veda: EUROCONTROL, *EVAIR Safety Bulletin No. 17 - EUROCONTROL Voluntary ATM Incidents Reporting 2011-2015*, febbraio 2017, Bruxelles, 4.

ding declaration)» sottoscritta da sedici associazioni e federazioni aeronautiche internazionali, alla presenza del Commissario Europeo ai Trasporti, contenente una serie di principi cardine che ogni organizzazione firmataria si impegna a implementare al proprio interno²⁰. Tale documento, il quale precisa di fare riferimento alla *just culture* esclusivamente nel contesto lavorativo (senza quindi pretendere di influenzare le procedure giudiziarie applicabili negli Stati membri), evidenzia la piena presa d'atto circa l'importanza dell'implementazione dei principi di *just culture* all'interno delle proprie strutture aziendali.

Tutti i testi sin qui richiamati si propongono il perseguimento degli obiettivi di *just culture* e, di riflesso, una maggiore tutela della sicurezza aeronautica. Trattandosi di un impegno che mira a far leva su una dimensione più ampiamente culturale, e non soltanto legalistico-procedurale, risulta evidente, però, che le regole così poste richiedono un certo tempo per produrre i risultati sperati.

3.1 – Il reg. (CE) n. 216/2008 – nello specifico – evidenzia la grande importanza dello scambio e della circolazione delle informazioni relative agli incidenti e inconvenienti aerei, ma, al contempo, la necessità di garantirne l'assoluta riservatezza. L'art. 15, infatti, da un lato prescrive l'adozione di un costante scambio di informazioni tra la Commissione, l'EASA e le autorità aeronautiche nazionali, riconoscendo agli enti preposti allo svolgimento delle inchieste tecniche la facoltà di accedere a tali informazioni; dall'altro, prevede che le autorità aeronautiche nazionali adottino le misure necessarie a garantire la riservatezza delle suddette informazioni, secondo le rispettive legi-

²⁰ Nello specifico, il documento è stato sottoscritto da: *Airports Council International* (ACI Europe), *Association of European Airlines* (AEA), *Aircraft Engineers International* (AEI), *Airport Regions Conference* (ARC), *Airport Services Association* (ASA), *Aerospace and Defence Industries Association of Europe* (ASD), *Air Traffic Controllers European Unions Coordination* (ATCEUC), *Civil Air Navigation Services Organisation* (CANSO), *European Business Aviation Association* (EBAA), *European Cockpit Association* (ECA), *European Regions Airline Association* (ERA), *European Transport Workers' Federation* (ETF), *International Air Carrier Association* (IACA), *International Federation of Aeronautical Information Management Association* (IFAIMA), *International Federation of Air Traffic Controllers' Associations* (IFATCA) e *International Federation of Air Traffic Safety Electronics Association* (IFATSEA). Il documento completo è consultabile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/events/doc/2015-10-01-just-culture/declaration.pdf>

slazioni interne. All'art. 16, pertanto, si dispone che la fonte delle informazioni fornite spontaneamente non possa essere rivelata, ma debba, invece, rimanere protetta.

Lo scopo di tale protezione, evidentemente, è quello di stimolare il *reporting* volontario di qualsiasi informazione che possa rivelarsi utile a scongiurare nuovi pericoli per la sicurezza aerea, evitando che tali segnalazioni arrivino a ritorcersi contro il loro autore, secondo un'ottica repressiva che potrebbe essere sia di tipo giudiziario, che di tipo disciplinare, in ambito aziendale²¹.

L'art. 16, in particolare, stabilisce che, salve le disposizioni di diritto penale applicabili a livello nazionale, gli Stati si astengono dal perseguire violazioni di legge commesse in modo non premeditato o non intenzionale, delle quali siano venuti a conoscenza unicamente a seguito di segnalazioni rese a norma di tale regolamento o delle relative disposizioni di attuazione. L'articolo in esame, però, non trova applicazione in caso di negligenza grave («*gross negligence*»).

Sebbene l'inciso «fatte salve le disposizioni di diritto penale applicabili» sia idoneo a vanificare l'operatività di tale previsione, quantomeno relativamente al contesto giudiziario²², sembra degno di nota il fatto che il legislatore comunitario, per la prima volta, abbia operato una chiara distinzione tra condotte non premeditate o non intenzionali e condotte dovute a negligenza grave, stabilendo che soltanto le seconde debbano essere perseguite dagli Stati membri.

²¹ Lo stesso art. 16 del reg. (CE) n. 216/2008, infatti, dispone anche che «Gli Stati membri provvedono, fatte salve le norme di diritto penale applicabili e secondo le procedure di cui alla legislazione e alla pratica nazionale, affinché gli addetti che forniscono informazioni in applicazione del presente regolamento e delle sue norme di attuazione non subiscano alcun danno da parte dei loro datori di lavoro. Tale disposizione non si applica in caso di negligenza grave». Sulla recente tendenza a puntare l'indice sul singolo lavoratore piuttosto che su eventuali problematiche situate a monte, come le politiche aziendali in ambiti ritenuti *safety-critical* (es. addestramento o supervisione interna), ossia sulle c.d. «colpe sistemiche», si vedano: S. W. A. DEKKER, *When human error becomes a crime*, in *Human Factors and Aerospace Safety*, 3(1), 2003, 83-92; ID., *Just Culture*, cit., 12-14. Per una disamina sulla *just culture* in ambito aziendale, si veda invece: T. LICU-R. D. VAN DAM, *Just Culture in Aviation: Dynamics and Deliverables*, in *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity*, a cura di F. PELLEGRINO, cit., 55 s.

²² Si pensi, nel caso italiano, all'art. 112 cost., il quale prescrive per i magistrati del Pubblico Ministero l'obbligo di avviare un procedimento penale ogni qualvolta essi abbiano notizia di un fatto che possa costituire reato, come un incidente o un inconveniente aereo nel quale venga messa a rischio la sicurezza o la vita delle persone.

3.2 – Con il reg. (UE) n. 996/2010²³, il legislatore dell'Unione Europea ha voluto disciplinare in maniera uniforme e dettagliata lo svolgimento delle inchieste tecniche aeronautiche, già regolate dalla dir. 94/56/CE²⁴ e, a livello internazionale, dall'Annesso 13 ICAO, a cui il regolamento in questione si ispira espressamente (*considerando* nn. 5 e 6). Il regolamento in esame, però, si spinge anche oltre l'Annesso 13, elencando dettagliatamente i poteri e le prerogative degli investigatori tecnici (art. 11). Agli investigatori tecnici, infatti, vengono concessi, sin dal momento della nomina, ampi poteri di indagine che, per certi aspetti, sono paragonabili a quelli tipici della polizia giudiziaria e degli inquirenti che svolgono indagini penali (ad esempio in materia probatoria e autoptica), col rischio, però, che le due indagini parallele, aventi a oggetto lo stesso evento aeronautico, possano finire per sovrapporsi e ostacolarsi a vicenda.

Ricalcando la disciplina ICAO, anche il reg. (UE) n. 996/2010 stabilisce che ogni indagine tecnica su un incidente o inconveniente debba essere seguita da una relazione di inchiesta, che eventualmente contenga le opportune raccomandazioni di sicurezza e garantisca l'anonimato di tutti i soggetti coinvolti. Tali raccomandazioni non possono costituire né una presunzione di colpa, né un'attribuzione di responsabilità (art. 17, par. 3).

Quanto al rapporto tra le due inchieste, quella tecnica e quella giudiziaria, il *considerando* n. 23 dello stesso regolamento evidenzia come un incidente faccia sorgere una duplicità di interessi pubblici di diversa natura, vale a dire la prevenzione degli incidenti futuri e la buona amministrazione della

²³ 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, pubblicato in *G.U.U.E.*, L 295, del 12 novembre 2010, 35. Si vedano al riguardo: B. FRANCHI, *Le autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile dopo l'entrata in vigore del Regolamento U.E. 996/2010*, in *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione. Air Navigation Rules and Practices in Europe: towards Harmonization*, a cura di F. PELLEGRINO, cit., 41-55; A. MARINO, *Penalties for infringement of obligatory notification in some EU Countries*, in *Legislation and Regulation of Risk Management in Aviation Activity*, a cura di F. PELLEGRINO, cit., 319-340.

²⁴ Direttiva 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994 che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile, pubblicato in *G.U.C.E.*, L 319, del 12 dicembre 1994, 14. Per un commento, si veda: PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione*, cit., 229 s.

giustizia. La giusta sintesi tra questi due interessi, allora, diventa fondamentale per garantire anche l'interesse pubblico generale. Conseguentemente, l'art. 12 stabilisce una serie di regole per facilitare il coordinamento tra l'operato degli investigatori tecnici (il cui obiettivo è comprendere le cause degli eventi per scongiurare futuri disastri) e l'azione dei pubblici ministeri o della polizia giudiziaria (il cui compito è quello di punire eventuali condotte criminali). Tale articolo prevede determinate prerogative a favore sia dei primi²⁵ che dei secondi²⁶, cercando, per quanto possibile, di porre le due inchieste sullo stesso piano. Esso, inoltre, dà la possibilità ai titolari di entrambe le indagini di stipulare i c.d. «*advance arrangements*»²⁷, ossia degli accordi preventivi per la salvaguardia e l'esame congiunto della scena dell'incidente e delle fonti di prova, nell'ipotesi di accertamenti tecnici irripetibili (rimanendo comunque salva l'applicazione del diritto nazionale)²⁸.

²⁵ Come, ad esempio, il diritto a essere informati dell'avvio di un procedimento giudiziario che riguardi il medesimo incidente o inconveniente aereo (art. 12, par. 1); oppure il diritto a che, senza la previa consultazione degli investigatori tecnici, nessuno modifichi lo stato dei luoghi di un incidente, prelevi campioni, esegua movimentazioni o campionamenti sull'aeromobile, il suo contenuto o il suo relitto, fatte salve le ipotesi in cui ciò sia necessario per ragioni di sicurezza o di assistenza a persone ferite (art. 13, par. 2).

²⁶ Ad esempio, con riguardo alla particolare attenzione che deve essere posta verso le fonti di prova, vi si prevede il diritto dell'autorità giudiziaria a nominare un suo funzionario affinché accompagni i registratori di volo o gli elementi di prova materiale nel luogo dove questi devono essere esaminati o trattati (art. 12, par. 1).

²⁷ Tali accordi preliminari sarebbero assimilabili a dei protocolli di intesa. Sul punto, si vedano: B. FRANCHI, *Riparto delle competenze normative ed amministrative sugli aeroporti civili*, in *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione: stato dell'arte*, a cura di S. BUSTI-E. SIGNORINI-G. R. SIMONCINI, cit., 29; STARRANTINO-FINOCCHIARO, *Just culture*, cit., 42. Un esempio di accordo preventivo è quello siglato in Italia tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV) il 4 febbraio 2015 e consultabile sui rispettivi siti istituzionali. In seguito all'emanazione del d.lgs. n. 213 del 2 maggio 2006, relativo al *reporting* degli eventi aeronautici più gravi, l'ANSV, oltre a condurre le inchieste tecniche su incidenti e inconvenienti gravi (ai sensi del d.lgs. n. 66/1999), è diventato anche il soggetto deputato a gestire il sistema di segnalazioni volontarie di cui ai già esaminati regolamenti n. 996/2010 e n. 376/2014.

²⁸ L'inserimento, all'art. 12, par. 1, dell'inciso «fatto salvo il diritto nazionale» ha generato, però, non pochi problemi applicativi. In Italia, ad esempio, fare salvo il diritto nazionale vuol dire fare salva anche l'applicazione dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 66/1999, il quale a sua volta fa salvo l'art. 348 c.p.p., in cui si dispone che, anche dopo la comunicazione della notizia di reato, la polizia giudiziaria debba continuare a svolgere le funzioni indicate all'art. 55 c.p.p., ossia gli atti necessari ad assicurare le fonti di prova, la raccolta di quanto possa servire per

Un importante elemento di bilanciamento tra le prerogative degli investigatori tecnici e quelle degli inquirenti giudiziari, infine, è dato dalla previsione di un termine utile per la conclusione di tali «*advance arrangements*», stimato in due settimane dalla richiesta (art. 12, par. 1), per consentire agli investigatori tecnici di accedere tempestivamente al luogo dell'incidente, e superare, quindi, l'invalsa prassi per la quale lunghi sequestri probatori, da parte della magistratura inquirente, finiscono di fatto per bloccare lo svolgimento parallelo delle inchieste tecniche aeronautiche ²⁹.

3.3 – Da ultimo, il maggior impulso alla diffusione dei principi di *just culture* nell'Unione Europea si è avuto grazie al reg. (UE) n. 376/2014 ³⁰. Emanato con l'obiettivo di migliorare ulteriormente la sicurezza dell'aviazione civile in ambito comunitario, esso mira a garantire l'adeguata segnalazione, raccolta e analisi delle informazioni in materia di sicurezza, al fine di prevenire gli incidenti aerei e apprestare un sistema di tutela legale delle fonti di informazione (ossia di chi, per obbligo di legge o per decisione spontanea, segnali episodi di cui sia venuto a conoscenza e che abbiano messo a rischio la sicurezza aerea) ³¹.

Un riferimento esplicito alla *just culture* è presente all'art. 6 di tale regolamento, il quale dispone che ogni organizzazione con sede nel territorio dell'Unione che fornisca prodotti o servizi aeronautici (par. 1), ogni Stato membro (par. 3), nonché l'EASA (par. 4), debbano designare al proprio interno uno o più soggetti deputati alla raccolta e alla gestione delle segnalazioni. Lo scopo di tale previsione è proprio quello di impedire che le informa-

l'applicazione della legge penale e la raccolta di ogni elemento utile all'individuazione del colpevole. Pertanto, fare salva l'applicazione della legge nazionale equivarrebbe, quantomeno nel caso italiano, a subordinare idealmente l'operato degli investigatori di sicurezza a quello della polizia giudiziaria e della magistratura inquirente, e, quindi, a vanificare di fatto la tutela della parità tra gli investigatori di sicurezza e gli inquirenti, che gli artt. 12 e 13 del reg. (UE) n. 996/2010 vorrebbero invece conseguire.

²⁹ Sugli accordi preliminari conclusi tra la ANSV e le Procure della Repubblica presso i Tribunali italiani, si veda: AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO, *Rapporto Informativo sull'attività svolta dall'ANSV e sulla sicurezza dell'aviazione civile in Italia – Anno 2015*, Roma, 2016.

³⁰ Già esaminato in nota n. 12.

³¹ Si ribadisce anche in questo caso, all'art. 1, par. 2, che «la segnalazione di eventi ha unicamente l'obiettivo di prevenire incidenti e inconvenienti e non di attribuire colpe o responsabilità».

zioni sugli eventi aeronautici siano utilizzate per fini diversi dalla prevenzione (ad esempio per avviare procedimenti giudiziari o disciplinari). Inoltre, prosegue l'art. 6, si vuole anche tutelare «la riservatezza dell'identità dell'informatore e delle persone menzionate in segnalazioni di eventi al fine di promuovere una *cultura giusta*».

Un ulteriore riferimento alla *just culture* si rinviene nel dettato dell'art. 16, par. 11, il quale dispone che ogni organizzazione aeronautica debba adottare un sistema di regole aziendali che illustri il modo in cui si garantiscono e attuano i principi della «cultura giusta»³². In particolare, l'art. 16, par. 9, precisa che qualunque soggetto di un'organizzazione aeronautica che effettui una segnalazione obbligatoria o volontaria (c.d. «*reporter*»), non possa essere assoggettato, in ragione del contenuto di tale segnalazione, ad alcuna punizione o ritorsione da parte del datore di lavoro o dell'organizzazione per la quale egli presta la propria attività. Vengono esclusi da tale tutela, ed è questo il punto chiave, i comportamenti o i fatti oggetto di segnalazione commessi dolosamente (la c.d. «*wilful misconduct*»), ovvero con grave inosservanza di un ovvio rischio o con grave mancanza di responsabilità professionale (la c.d. «*gross negligence*») nell'adottare la diligenza richiesta dalle circostanze del caso (art. 16, par. 10).

In aggiunta al contesto lavorativo e aziendale, il reg. (UE) n. 376/2014 si preoccupa di disciplinare la protezione delle fonti di informazione anche nell'ipotesi di procedimenti giudiziari o amministrativi. Relativamente ai primi, l'art. 16, par. 6, stabilisce che, fatto salvo il diritto nazionale, gli Stati membri si astengono dal perseguire penalmente violazioni di legge non premeditate o involontarie di cui siano venuti a conoscenza a seguito di segnalazione³³. Tale disposizione non troverà parimenti applicazione nell'ipotesi di fatti commessi con dolo o colpa grave.

³² L'italiana Enav S.p.A., ad esempio, ha stilato il 2 luglio 2012 la propria *Just Culture Policy*, con l'obiettivo espresso di stimolare il più alto numero possibile di segnalazioni degli episodi ritenuti precursori di futuri incidenti o inconvenienti.

³³ È stato rilevato da più parti come un'indifferenziata criminalizzazione degli episodi che mettono a rischio la sicurezza rappresenti un grave ostacolo all'effettuazione di segnalazioni oneste e spontanee. Sul punto, si vedano: N. BERLINGER, *After Harm: Medical Error and the Ethics of Forgiveness*, Baltimore, 2005; G. THOMAS, *A crime against safety*, in *Air Transport World*, 2007, 57-59; S. W. A. DEKKER, *The criminalization of human error in aviation and healthcare: A review*, in *Safety Science*, 49, 2011, 121-127.

Quanto all'avvio, invece, di procedimenti disciplinari o amministrativi, l'art. 16, par. 7, sancisce l'inutilizzabilità delle informazioni contenute nelle segnalazioni contro gli stessi soggetti che le abbiano effettuate, ovvero contro coloro che in esse siano stati menzionati. Nuovamente, tale disposizione non è applicabile in caso di fatti commessi con dolo o colpa grave.

Col suddetto regolamento, pertanto, emerge chiaramente la volontà del legislatore europeo di recepire la fondamentale distinzione tra l'errore commesso in buona fede dall'operatore aeronautico («*honest mistake*») e l'errore commesso con dolo o colpa grave («*wilful violation*» o «*gross negligence*»), che possa compromettere seriamente il livello di sicurezza aerea o causare prevedibili danni a persone o cose. Al centro dell'idea di *just culture* vi è quindi la necessità di distinguere, dal punto di vista punitivo – nei diversi ambiti esaminati: giudiziario, disciplinare e amministrativo – tra due diverse tipologie di condotte degli operatori: quelle intenzionali o manifestamente spregiative delle regole di condotta o di buon senso, e quelle tenute in buona fede³⁴.

Determinate azioni, infatti, quand'anche produttive di conseguenze nefaste, vengono compiute – in assoluta buona fede – perché rispondenti a codici di condotta non scritti ma ben radicati nel contesto operativo di riferimento. Se si analizza il comportamento degli operatori aeronautici, spesso è possibile riscontrare la perfetta razionalità – in quel dato contesto e in quel preciso momento – della condotta tenuta. L'azione dell'operatore, talvolta, può apparire perfettamente coerente e giustificata dal particolare contesto operativo in cui viene posta in essere. Quando allora, nonostante ciò, si verifica un incidente o inconveniente, si può parlare di vere e proprie «colpe sistemiche», che potrebbero addirittura arrivare a scagionare il *front-line operator* che abbia tenuto condotte coerenti con la propria formazione e con il contesto aziendale nel quale si trova quotidianamente ad operare. In altre parole, condotte coerenti con la «cultura» aziendale³⁵.

³⁴ S. W. DEKKER-H. BREAKEY, *'Just culture: Improving safety by achieving substantive, procedural and restorative justice*, in *Safety Science*, 85, 2016, 187-193.

³⁵ Per esempi relativi all'ambito ospedaliero, si vedano: A. H. PAGE, *Making Just Culture a Reality: One Organization's Approach*, in *Agency for Healthcare Research and Quality - AHRQ.gov*, October 2007, consultabile su <https://psnet.ahrq.gov/perspectives/perspective/50/making-just-culture-a-reality-one-organizations-approach>; J. THEW, *No Fear: How 'Just Culture' is an Antidote to Fear-Based Healthcare*, nel sito *HL7Standards.com*, 5 Novembre 2013, consultabile su <http://www.hl7standards.com/blog/2013/11/05/fear-antidote/>. Più in genera-

4. – Come precisato nel paragrafo introduttivo, la presente analisi mira a comprendere se il d.lgs. n. 173/2017 si ponga o meno in contrasto con i principi di *just culture*, i quali – come si è sottolineato – riguardano il modo in cui l'industria aeronautica e il mondo giudiziario si approcciano alle condotte degli operatori di prima linea e agli eventuali errori che possano compromettere la sicurezza aerea.

Il d.lgs. n. 173/2017 è stato emanato in conformità all'art. 68 del reg. (CE) n. 216/2008, il quale demanda agli Stati membri la previsione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni delle disposizioni di cui agli artt. 5, 6, 7, 8, 8-ter e 8-quater³⁶. Invero, ad esclusione del solo art. 8-ter relativo alle regole dell'aria, i su richiamati articoli trascendono il tema della *just culture*, afferendo, piuttosto, a una diversa materia, ossia alle conseguenze del mancato rispetto delle regole sul possesso dei requisiti e delle certificazioni previste dalla legge³⁷.

La nostra indagine, di conseguenza, verterà esclusivamente sull'analisi delle sanzioni che il decreto commina per la violazione delle regole dell'aria di cui all' art. 8-ter, par. 1, del reg. (CE) n. 216/2008, che a sua volta richiama l'Allegato V ter al medesimo regolamento³⁸.

le, sul concetto di colpa c.d. «sistemica», si vedano i riferimenti bibliografici riportati in Nota n. 21.

³⁶ Gli artt. 8-ter e 8-quater sono stati introdotti dal reg. (CE) n. 1108/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che modifica il reg. (CE) n. 216/2008 per quanto riguarda gli aeroporti, la gestione del traffico aereo e i servizi di navigazione aerea e abroga la dir. 2006/23/CE, pubblicato in *G.U.U.E.*, L 309, del 24 novembre 2009, 51.

³⁷ Con la locuzione «regole dell'aria» si intende quel complesso di norme operative comuni di carattere generale e di procedure per l'utilizzo dello spazio aereo relative a ogni fase del volo o di movimentazione di aeromobili e mezzi in una struttura aeroportuale. Esempi di regole dell'aria sono proprio quelle cui si fa riferimento nel presente scritto e contenute nell'allegato V ter del reg. (CE) n. 216/2008, a loro volta riconducibili a quelle contenute nell'Allegato al reg. esec. (UE) n. 923/2012, come modificato dal reg. esec. (UE) n. 2016/1185. Un altro esempio è costituito dalle regole contenute nell'Annesso 2 ICAO, per il quale si veda: ICAO, *Annex 2: Rules of the air*, 10th Edition, Montréal, 2005.

³⁸ L'art. 8-ter, par. 1, del reg. (CE) n. 216/2008 dispone che «La fornitura di ATM/ANS è conforme ai requisiti essenziali di cui all'allegato V ter e, nella misura del possibile, all'allegato V bis». L'allegato V ter, richiamato dal predetto articolo e rubricato «Requisiti essenziali per gli ATM/ANS e i controllori del traffico aereo», è stato introdotto dall'art. 1, par. 22, del reg. (CE) n. 1108/2009, già menzionato in Nota n. 36.

Il d.lgs. n. 173/2017, facendo comunque salva – all'art. 1, comma 1 – l'applicazione delle norme penali vigenti, individua nell'ENAC l'autorità nazionale competente per l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste nel decreto (art. 4, comma 1).

A una prima analisi del d.lgs. n. 173/2017, però, emerge sin da subito il palese anacronismo del legislatore italiano nell'approcciarsi alla delicatissima materia sanzionatoria, in un contesto operativo altamente complesso come quello aeronautico. Dopo aver specificato il ruolo primario che si assegna a ENAC nelle fasi di accertamento e di irrogazione delle sanzioni, infatti, l'art. 4 prosegue precisando che «si osservano, in quanto compatibili con quanto previsto dal presente articolo, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689». La legge sulle sanzioni amministrative n. 689/1981, anche detta «legge di depenalizzazione», contiene la disciplina specifica dei procedimenti sanzionatori diversi da quelli penali³⁹.

Le sezioni I e II del capo I della suddetta legge contengono i principi generali e le norme di applicazione delle sanzioni amministrative, le quali non distinguono in alcun modo tra le violazioni commesse in buona fede e quelle commesse con dolo o colpa grave. L'art. 11 della legge, contenuto nel capo I e indicante i criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, enuncia la regola generale secondo cui «nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo [...] si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche». La l. n. 689/1981, quindi, concede ampi margini di manovra all'amministrazione deputata all'applicazione delle sanzioni amministrative, con riguardo, in particolare, all'analisi circa l'effettiva «gravità della violazione». Nella legge del 1981, però, non si rinviene ciò che sta alla base della *just culture*, ossia la netta distinzione, ai fini dell'irrogazione di una qualsiasi sanzione, tra condotte tenute in buona fede e condotte dolose o gravemente negligenti. È plausibile sostenere, quindi, che il richiamo alla l. n. 689/1981 non soddisfi gli standard di *just culture* posti dalla normativa europea e internazionale.

³⁹ Per un'analisi approfondita sul rapporto esistente tra sanzioni amministrative e sanzioni penali, si veda: G. DE VERO, *Corso di diritto penale*, Vol. 1, Torino, 2004, 41 s.

Tornando al testo del d.lgs. n. 173/2017, però, la situazione non cambia. A causa di una formulazione legislativa altrettanto generica, il d.lgs. sembra ignorare gli enormi passi avanti fatti in questi anni dal legislatore europeo riguardo ai principi di «*no blame*», che dovrebbero ispirare sia la fase di comminatoria legale che la fase di applicazione di sanzioni di qualsivoglia natura (non solo penali) in ambito aeronautico. L'art. 4, comma 3, infatti, dispone genericamente che, in caso di violazioni «di lieve entità», sia prevista per il trasgressore una diffida, da parte di ENAC, a «regolarizzare le violazioni mediante il rispetto delle azioni correttive prescritte entro un termine stabilito», e che, in caso di inerzia da parte del trasgressore, «ENAC procede a norma delle disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II» della summenzionata l. n. 689/1981.

Si prevede, dunque, una distinzione che può affievolire l'entità delle sanzioni amministrative e che attiene alla maggiore o minore gravità del fatto commesso (si parla di «lieve entità» proprio perché si pone l'accento sul dato oggettivo della condotta tenuta), ma non si assegna alcuna importanza, invece, all'elemento soggettivo della violazione, come richiederebbe l'approccio dettato dalla «*giusta cultura*».

Entro tutto il dettato del d.lgs. n. 173/2017, come vedremo a breve, le sanzioni sono comminate nella forma di un minimo e di un massimo edittale. Pertanto, sulla base del richiamo introduttivo alla l. n. 689/1981, nonché sulla base della previsione che concede a ENAC la valutazione circa la «lieve entità» delle violazioni commesse, è lecito ritenere che ENAC goda di totale discrezionalità nel determinare l'entità della sanzione da applicarsi per le violazioni previste dal decreto. E ciò, dunque, secondo i criteri oggettivi appena esaminati e non, invece, secondo un parametro di tipo soggettivo, proprio di un sistema realmente fondato sulla *just culture*.

Volendo ora concentrare l'analisi sulle sanzioni comminate dal d.lgs. n. 173/2017 per la violazione delle regole dell'aria, la nostra attenzione si soffermerà in particolare sull'art. 12, il quale dispone quanto segue:

«1. È soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 10.000 euro il personale impegnato nella condotta del volo, nella fornitura dei servizi di traffico aereo o meteorologici e il personale di terra impegnato in operazioni di aeromobili che viola le disposizioni relative alle regole dell'aria di cui all'articolo 8-ter del regolamento concernenti alternativamente:

- a) l'applicabilità e la conformità;
- b) le regole generali e la prevenzione delle collisioni;
- c) i segnali;
- d) l'orario;
- e) i piani di volo;
- f) le condizioni meteorologiche di volo a vista e le regole del volo a vista, del volo a vista speciale e del volo strumentale;
- g) la classificazione degli spazi aerei;
- h) i servizi del traffico aereo;
- i) il servizio di controllo del traffico aereo;
- l) il servizio informazioni di volo;
- m) il servizio di allarme;
- n) l'interferenza e le situazioni di emergenza e intercettazione;
- o) i servizi attinenti alla meteorologia relativamente a osservazioni da aeromobile e riporti mediante comunicazioni in fonìa.»

«2. L'operatore aeronautico, il fornitore di servizi di navigazione aerea e il gestore aeroportuale, impegnati in operazioni di aeromobili, che violano le disposizioni di cui al comma 1, sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 euro a 100.000 euro».

L'art. 12 del d.lgs. n. 173/2017, dunque, punisce piloti, controllori del traffico aereo, operatori addetti ai servizi meteorologici e personale di terra, laddove questi, nello svolgimento di operazioni con aeromobili, violino le predette regole dell'aria in relazione a tutti gli elementi elencati nelle lettere dalla *a*) alla *o*) (art. 12, comma 1). Per le stesse violazioni, la punibilità si estende anche alle società di trasporto aereo, alle società che forniscono i servizi di navigazione o al gestore aeroportuale, con valori edittali persino decuplicati (art. 12, comma 2).

Dall'esame del predetto articolo, è possibile notare come esso non determini con chiarezza a quale delle numerose violazioni elencate corrisponda quale sanzione pecuniaria. La formulazione risulta generica e, come si è già detto, sembra lasciare massima libertà a ENAC nel determinare l'entità della sanzione da applicarsi caso per caso.

Inoltre, ciò che appare evidente è la totale assenza di un *discrimen* tra violazioni commesse in buona fede e comportamenti dolosi o gravemente colposi: è assente, infatti, una qualsiasi distinzione riguardante l'elemento sog-

gettivo dell'operatore che commette la violazione. Manca, insomma, una previsione che escluda in maniera chiara la punibilità per le violazioni commesse in buona fede, ciò che rappresenta il vero fulcro della *just culture*.

Così formulata, la disciplina del d.lgs. n. 173/2017 si pone in evidente contrasto con la normativa europea e internazionale, che è invece orientata alla tutela degli operatori e, in generale, di tutti i soggetti che segnalino eventi aeronautici, escludendone la punibilità qualora le violazioni evidenziate siano state commesse involontariamente o in buona fede.

In particolare, si evidenzia come le disposizioni sanzionatorie appena viste contrastino col già esaminato art. 16, par. 2, dello stesso reg. (CE) n. 216/2008, il quale dispone che «fatte salve le disposizioni di diritto penale applicabili, gli Stati membri si astengono dal perseguire violazioni di legge commesse in modo non premeditato o non intenzionale, di cui sono venuti a conoscenza unicamente a seguito di segnalazioni a norma del presente regolamento e delle sue norme di attuazione». Si arriva, pertanto, alla paradossale conclusione secondo cui le norme sanzionatorie appena esaminate, adottate in virtù di un preciso regolamento europeo, contrastino proprio con quello stesso regolamento che ne ha disposto l'emanazione.

In aggiunta a ciò, l'art. 12 del d.lgs. n. 173/2017 si pone in deciso contrasto anche con l'art. 16, par. 6, del reg. (UE) n. 376/2014 sulle segnalazioni degli eventi aeronautici, il quale ribadisce che «fatto salvo il diritto penale nazionale applicabile, gli Stati membri si astengono dal perseguire violazioni di legge non premeditate o involontarie, di cui sono venuti a conoscenza unicamente a seguito di segnalazioni [...]».

Tale locuzione, presente in entrambi gli articoli appena citati e facente riferimento alle violazioni di cui gli Stati membri «sono venuti a conoscenza unicamente a seguito di segnalazioni», rappresenta una cautela ulteriore nei riguardi dei *reporter*. Essa mira a mettere in salvo i soggetti che segnalano – spontaneamente o per obbligo di legge – da fenomeni repressivi ascrivibili alla potestà dello Stato, siano essi di tipo penale (per il tramite degli organi della magistratura), che di tipo amministrativo (per il tramite di ENAC)⁴⁰. L'analisi dell'art. 12 del d.lgs. n. 173/2017, allora, rivela anche l'assenza di qualsivoglia disposizione che distingua chiaramente tra sanzioni da applicarsi

⁴⁰ L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), ai sensi dell'art. 1, comma 1, del proprio Statuto, ha infatti natura di ente pubblico non economico.

a violazioni di cui ENAC sia venuto a conoscenza «unicamente a seguito di segnalazioni» (come previsto dai due regolamenti europei appena citati) e, invece, violazioni di cui ENAC sia venuto a conoscenza in altri modi.

In ultima analisi, si può quindi affermare che il d.lgs. n. 173/2017 finisca per ignorare del tutto i criteri di *just culture* adottati in sede internazionale per distinguere tra violazioni commesse in buona fede e violazioni gravemente negligenti. Il d.lgs. in esame, infatti, non solo non rispetta le norme contenute nel reg. (UE) n. 376/2014 in materia di segnalazione degli eventi aeronautici, ma addirittura si pone in evidente contraddizione con le disposizioni dello stesso reg. (CE) n. 216/2008 che ne ha demandato l'emanazione.

5. – Per concludere, alla luce del quadro normativo costituito dal d.lgs. n. 173/2017 e dai due regolamenti (CE) n. 216/2008 e (UE) n. 376/2014, si pone il problema di individuare la disciplina concretamente applicabile in caso di condotte tenute in violazione delle regole di cui al d.lgs. in esame.

Al verificarsi di una siffatta violazione, lo Stato – per il tramite di ENAC – sarà tenuto ad applicare non soltanto, *sic et simpliciter*, le disposizioni sanzionatorie di cui al d.lgs. n. 173/2017, bensì anche le norme dei regolamenti europei citati. In altri termini, ENAC non dovrà procedere a irrogare automaticamente la corrispondente sanzione, come prevista nel d.lgs. n. 173/2017, ma, ancor prima, sarà obbligato a tenere conto delle previsioni dei due regolamenti (CE) n. 216/2008 e (UE) n. 376/2014 e, dunque, a distinguere tra violazioni commesse in buona fede e violazioni commesse con dolo o negligenza grave. In caso contrario, difatti, si configurerebbe una violazione delle norme contenute nei due regolamenti, ossia rispettivamente l'art. 16, par. 2, e l'art. 16, par. 6.

Questi ultimi, infatti, dovrebbero prevalere sulle norme interne in contrasto con essi, in virtù della loro diretta applicabilità⁴¹ e del generale primato del diritto dell'Unione⁴².

Allo stato, pertanto, non può ancora parlarsi di una minaccia attuale e concreta alla piena operatività dei principi di *just culture* nel nostro ordinamento.

⁴¹ L'art. 288 TFUE, infatti, prevede che «Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». Il concetto di *diretta applicabilità* sta a significare che ogni regolamento è efficace negli Stati membri senza la necessità di ulteriori atti di recepimento di diritto interno.

⁴² Il primato del diritto dell'Unione Europea sul diritto interno degli Stati membri, qualora

È opportuno tenere presente, però, che tale rischio esiste: il rispetto concreto dei parametri e dei principi della *just culture*, in ultima analisi, sarà rimesso alle decisioni di ENAC e al modo in cui tale ente attuerà concretamente la normativa in vigore, sia europea che interna. Prima di poter valutare se – e in che misura – l’attuazione dei principi di *just culture* sia messa a rischio dall’entrata in vigore del recente d.lgs. n. 173/2017, quindi, occorrerà vedere come ENAC deciderà di dare attuazione concreta al decreto. È per questo motivo che ANACNA, l’Associazione Nazionale degli Assistenti e Controllori della Navigazione Aerea, ha dichiarato di voler intraprendere un percorso di dialogo non solo con ENAC, ma anche con ENAV S.p.A.: con ENAC, al fine di comprendere in che modo l’ente vorrà dar seguito alle norme contenute nel d.lgs. n. 173/2017; con ENAV S.p.A., invece, per capire come questa intenda garantire la riservatezza dei dati dei *reporter* che le venissero richiesti da ENAC per avviare i suddetti procedimenti sanzionatori⁴³.

Rimane fuor di dubbio, in ogni caso, che l’approssimativa formulazione del d.lgs. n. 173/2017 non tenga conto in alcun modo della legislazione europea in materia di *just culture*, col rischio di determinare un balzo indietro nella tutela della sicurezza aerea, che si fonda anche sul clima di fiducia in cui piloti e controllori svolgono quotidianamente le proprie mansioni. Il le-

quest’ultimo contrasti col primo, è un principio derivato dalla giurisprudenza comunitaria (Costa c. Enel, sentenza C 6/64; Amministrazione delle Finanze c. Simmenthal, sentenza C 106/77) e successivamente sancito nella Dichiarazione n. 17 allegata all’atto finale della Conferenza Intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona: «La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell’Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall’Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza. Inoltre, la conferenza ha deciso di allegare al presente atto finale il parere del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, riportato nel documento 11197/07 (JUR 260)». Tale ultimo parere, datato 22 giugno 2007, dispone che: «Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. All’epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata (Costa contro ENEL, 15 luglio 1964, causa 6/64) non esisteva alcuna menzione di preminenza nel trattato. La situazione è a tutt’oggi immutata. Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l’esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia».

⁴³ È quanto si legge nel comunicato del 16 dicembre 2017 e consultabile sul sito istituzionale, col quale ANACNA annuncia di voler interpellare le istituzioni competenti per chiarire la portata e le modalità di applicazione del d.lgs. in questione.

gislatore italiano, infatti, non solo ha emanato questo decreto legislativo con ben nove anni di ritardo, ma sembra essere rimasto ancorato, culturalmente e concettualmente, alla mentalità sanzionatoria che si respirava nello scorso decennio, in un'epoca giuridico-culturale decisamente meno sensibile all'importanza di questo tema.

Se male applicato dall'ente preposto, insomma, il decreto potrebbe compromettere seriamente, a causa della sua infelice formulazione, il buon esito degli attuali processi di diffusione in Italia della *giusta cultura* della sicurezza aeronautica. Si rischierebbe, pertanto, di impedire la propagazione di quel clima di fiducia nel quale gli individui sono incoraggiati a riferire informazioni fondamentali per la sicurezza e si creerebbe il rischio di arretrare pericolosamente nella tutela della *safety*. Come è già stato dimostrato, la criminalizzazione genererebbe a sua volta reticenza nel riportare tutti quegli episodi di rischio aeronautico dei quali è possibile avere cognizione soltanto tramite le segnalazioni spontanee dei soggetti direttamente coinvolti ⁴⁴.

Occultare informazioni importanti per la tutela e il miglioramento della *safety*, a causa della paura di ritorsioni o di sanzioni da parte di ENAC, rischierebbe di compromettere gravemente la sicurezza delle operazioni e l'incolumità pubblica.

⁴⁴ Sul rapporto esistente tra criminalizzazione degli incidenti e diminuzione delle segnalazioni, si veda la Nota n. 33.

Abstract

Il d.lgs. n. 173/2017 contiene la disciplina sanzionatoria per la violazione delle norme di cui al reg. (CE) n. 216/2008. La formulazione di tale decreto, e in particolare l'art. 12 sulla violazione delle regole dell'aria, rischia di incidere negativamente sul lungo percorso che ha portato alla diffusione, nel settore aeronautico italiano, della *just culture*, la «atmosfera di fiducia» in cui gli operatori del settore sono incoraggiati a segnalare informazioni essenziali per la sicurezza. Analizzando l'attuale quadro giuridico internazionale e comunitario della *just culture*, l'articolo esamina le sanzioni introdotte dal recente d.lgs., sottolineandone le contraddizioni ed evidenziando il rischio che la tutela della *just culture* faccia un deciso passo indietro a causa del meccanismo sanzionatorio di tale decreto, il quale non distingue in alcun modo tra condotte dolose o gravemente colpose e condotte tenute in buona fede.

The Legislative Decree No. 173/2017 sets forth the sanctions for the infringement of EC Regulation No. 216/2008. The wording of the decree, in particular of article 12 on the rules of the air, may be a threat to the long path which led to the establishment in the Italian civil aviation of a *just culture*, defined as the «atmosphere of trust» in which *front-line operators* are encouraged to provide essential safety-related information. By the analysis of the international and European regulatory framework on *just culture* currently in force, the paper examines the sanctions set forth by the recent Legislative Decree, highlighting its contradictions and the risk that the protection of the *just culture* moves backwards due to the wording of such decree, which does not differentiate between «wilful violations» or «gross negligence» and «honest mistakes».