



Piazza Buenos Aires, 20 - 00198 ROMA - Phone: 333.6805491 - Email: [centrostudistasa@gmail.com](mailto:centrostudistasa@gmail.com)  
[www.centrostudistasa.eu](http://www.centrostudistasa.eu)



## “SAFETY FIRST”

# MANIFESTO DI IMPEGNO COMUNE SULLA IMPLEMENTAZIONE DELLA JUST CULTURE

IN COLLABORAZIONE CON



Condiviso da

I.T.A.P.A. (Associazione Psicologia Aviazione)

L'aviazione civile, stante la sua variegata complessità sistemica, è il settore all'avanguardia nel campo della *safety* intesa quale processo continuo per l'identificazione di quei pericoli suscettibili di tramutarsi in veri e propri rischi.

I modelli, le metodologie e le strategie di prevenzione del rischio da alcune decadi sono patrimonio delle organizzazioni aeronautiche in accordo agli standard di regolamentazione e supervisione del sistema trasporto aereo globale.

Molti dei modelli sono stati adottati con successo in numerosi altri settori, principalmente nelle altre modalità dei trasporti (ferrovie e marittimo) e in sanità.

Si spera quindi che quest'avanzata cultura della sicurezza sia replicata in tutte le altre organizzazioni complesse, in particolare, nelle **High Reliability Organization** ovvero quelle organizzazioni in cui il costo di un errore è di alcuni ordini di grandezza superiore al vantaggio dato dalle lezioni in termini d'intercettazione e analisi di quei "segnali deboli di criticità" scovati per tempo e mitigati prima dell'innescarsi di un vero e proprio incidente.<sup>1</sup> Sono organizzazioni che investono sui processi di *safety* e, in particolare, sulla *Just Culture*.

È con la pubblicazione dei **REG. CE 216/2008**, **REG. UE 691/2010**, **REG. EU 996/10**, **REG. EU 390/13** e infine con il fondamentale **REG. UE 376/2014**, concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile, che

---

<sup>1</sup>La differenza tra un segnale debole di criticità e un vero e proprio incidente risiede non nelle dinamiche bensì negli effetti. Con riferimento a quest'ultimi occorre urgentemente sensibilizzare le Istituzioni nel definire e applicare una cornice di interpretazione robusta e trasparente sulla valenza di quei fattori causali e contributivi – diversi da comportamenti umani gravemente colposi o dolosi e quindi inaccettabili - che a vario titolo hanno irreversibilmente comportato conseguenze potenziali o conclamate. E' in tale direzione che a livello internazionale è stata sollecitata e condivisa una nuova filosofia di prevenzione le cui radici poggiano su un nuovo concetto di responsabilità operativa scevra da qualsivoglia tentazione di attribuire responsabilità fattuali limitate ai soli effetti di un incidente ed escludendo categoricamente dal giudizio finale i complessi e spesso volte opachi meccanismi insiti nelle organizzazioni, nelle tecnologie di nuova generazione e nella componente umana. In particolare e con riferimento a quest'ultima, troppo facilmente chi giudica liquida la dinamica di un evento con l'attribuzione sommaria di una colpa per le azioni e/o omissioni, ancorché involontarie, attribuite all'operatore finale. L'obiettivo di questo nuovo approccio, sia chiaro, non è quello di generare una sorta di immunità permanente a trecentosessanta gradi, bensì di comprendere, a latere della prima apparente e presumibile colpevolezza, le molteplici e complesse dinamiche che, direttamente o indirettamente, possono aver contribuito, a monte di una criticità, nell'accelerare un accadimento indipendentemente dalla reale volontà dell'operatore di prima linea erede, spesso volte a sua insaputa, di un errore nascosto dietro una falla organizzativa o tecnologica. Occorre, pertanto, investire su questo nuovo approccio nella ricerca di un equilibrio tra assegnazione della colpa e analisi dei fattori che hanno concorso nel determinarla.

modifica il **REG. EU 996/2010** del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2003/42/CE (art.16.11 just culture policy), che il concetto di *Just Culture* è stato capillarmente diffuso nel comparto europeo dell'aviazione civile.

La **Just Culture**, così come più volte richiamata dai citati regolamenti è quella *“cultura nella quale gli operatori in 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”*.

Il sistema dell'aviazione civile dovrebbe promuovere, così come ciascun **HRO**, una «cultura della sicurezza», che faciliti la segnalazione spontanea di eventi e contribuisca di conseguenza ad attuare il principio di una «cultura giusta» o meglio una «cultura dell'equità». Quest'ultima è un elemento essenziale di una più ampia «cultura della sicurezza», che è il fondamento di un solido sistema di gestione della sicurezza.

**Sicurezza intesa, in ambito giuridico, come prevenzione e individuazione della soglia del rischio accettabile.** Il rischio, infatti, è la combinazione tra la probabilità di accadimento di un evento con la gravità dei danni causati dai potenziali effetti. Il rischio, quindi, deve essere valutato, misurato e ricondotto entro un margine fisiologico che tenga conto dell'abbassamento della soglia dello stesso.

Caratteristica chiave della *safety* proattiva è quella di non agire a seguito dell'evento catastrofico, poiché questo effettivamente sarebbe tardivo, ma intervenire invece attraverso piccole correzioni preventive che permettano di ridurre in anticipo la probabilità di verificarsi dell'evento non ancora accaduto o, nel caso migliore, di inibirlo completamente.

L'errore è inevitabile e dagli errori le persone e le organizzazioni imparano. È l'analisi degli errori che permette di evitare che si ripetano. Dato che nessuno può pensare di commettere tutti gli errori, anche perché in un sistema ad alto rischio e ad alta complessità il primo errore potrebbe rivelarsi anche l'ultimo, c'è bisogno di scambiare quante più informazioni relativamente a tutti quegli eventi che, pur non avendo comportato conseguenze catastrofiche, tuttavia hanno ridotto i margini di rischio e, con la concomitanza di determinate circostanze, avrebbero potuto causare un disastro aeronautico.

Questa lezione appresa, gratuita, deve essere condivisa per incrementare il patrimonio di conoscenza del sistema ed evitare così che anche altri si trovino nelle stesse condizioni.

In quest'ottica, ispirandosi al concetto della "*Just culture*", si sono mossi già da tempo l'ICAO, su sollecitazione da parte di Eurocontrol, NTSB, Flight Safety Foundation, EASA e via via tutte le organizzazioni aeronautiche nazionali e mondiali con in testa le associazioni di categoria di piloti e controllori del traffico aereo.

Tutti questi Soggetti si sono impegnati a far introdurre nelle attività d'indagine su incidenti aerei una cultura volta maggiormente a prevenire (*just culture*) che non a criminalizzare (*blame culture*), cultura che faciliterebbe la conoscenza dei fattori causali di un incidente aereo al solo scopo di prevenzione.

Cultura peraltro in linea con gli obiettivi fissati dall'ICAO nell'Annesso 13 alla Convenzione di Chicago del 1944: "***The sole objective of the investigation of an accident or incident shall be the prevention of accidents and incidents. It is not the purpose of this activity to apportion blame or liability***".

Più recentemente l'Annesso 19 alla Convenzione suddetta ha delineato gli standard aeronautici per l'introduzione di una strategia di gestione della safety (*Safety Management System*) individuando le metodologie a supporto di un'efficace prevenzione e gestione dei rischi associati alle operazioni.

Abbiamo detto che gli errori sono inevitabili e che occorre quindi intervenire su organizzazione, condizioni e ambiente di lavoro al fine di incoraggiare la segnalazione degli eventi attraverso la creazione di un'atmosfera di fiducia.

La *just culture* si pone come linea di demarcazione netta tra errori (accettabili) e violazioni gratuite (inaccettabili).

Proprio a garanzia degli operatori di *front line*, però, tutte le segnalazioni fatte nello spirito della *just culture* devono essere rese anonime attraverso l'eliminazione di tutti i dati personali, relativi all'informatore e alle persone menzionate (art.16 REG. UE 376/2014). Non ultima, in ordine di importanza, la necessità per le Organizzazioni di adottare una *Safety Policy* a garanzia del principio di non perseguibilità disciplinare nel caso in cui il soggetto desideri segnalare un evento nel quale è stato attore di una criticità utile alla prevenzione di maggiori criticità.

Ovviamente, questo presuppone l'esistenza di una fiducia reciproca tra gli operatori e le organizzazioni deputate alla raccolta e all'analisi delle informazioni e in tal senso è auspicabile che la su menzionata Policy sia oggetto di avallo anche da parte delle Istituzioni e delle Autorità di settore.

L'ICAO chiariva nel 2008 che la *“cultura dell'equità – just culture – faciliterà enormemente la comunicazione e lo scambio d'informazioni di sicurezza quale contributo sostanziale al miglioramento della sicurezza dell'aviazione internazionale e fornirà la prova che i procedimenti giudiziari a carico di coloro che abbiano compilato delle comunicazioni volontarie di sicurezza, indicanti errori spesso dovuti a sistemi organizzativi carenti e non adeguati, hanno invece avuto il risultato di premiare e far prevalere la cultura della colpa facendo, di fatto, crollare la fiducia degli operatori di prima linea e lo scambio di quelle informazioni di sicurezza in quei Paesi nei quali sono stati promossi dei procedimenti penali a carico dei segnalatori di informazioni, così creando una cultura di copertura delle pecche del sistema, anziché favorirne la dovuta trasparenza”*.

Anche negli altri comparti dei trasporti si è registrata una certa condivisione dei principi della *just culture*. In un seminario di esperti di sicurezza ci si è chiesti: *“il trasporto marittimo può imparare dall'aviazione e promuovere lo sviluppo di “una cultura dell'equità?”* (Bruxelles, 12 febbraio 2015).

Il seminario ha visto la partecipazione di circa 50 esperti di sicurezza marittima e aerea provenienti da una vasta gamma di organizzazioni (organismi investigativi nazionali sugli incidenti, organizzazioni di sicurezza, associazioni professionali e commerciali, Intertanko, Interferry, CLIA, ECSA, ETF, CESMA, EMPA) e rappresentanti della Commissione dei settori aeronautico e ferroviario.

Prendendo spunto dal settore dell'aviazione, l'obiettivo del seminario era di discutere la possibilità di diffondere più ampiamente una "cultura dell'equità" nel settore marittimo al fine di ridurre gli ostacoli percepiti che scoraggiano professionisti e altre persone interessate a segnalare volontariamente problemi di sicurezza e per vedere come si possano apportare miglioramenti alla sicurezza generale dell'industria marittima con un nuovo approccio alla sicurezza del trasporto marittimo, in analogia con quanto già realizzato in altri settori modali (in particolare il settore delle investigazioni nel trasporto aereo), tramite introduzione dei principi della *“Safety Culture”* e della *“Just Culture”*, ovvero

lo sviluppo di una cultura basata sull'apprendimento piuttosto che su un atteggiamento persecutorio.

Ugualmente nel **trasporto ferroviario**, grazie all'attività dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (ERA) - impegnata a sviluppare specifiche tecniche e obiettivi di sicurezza comuni, in collaborazione con le aziende ferroviarie, le autorità nazionali, le istituzioni dell'UE e altri organismi - con la Direttiva UE 798/16 è stato stabilito che gli Stati membri dovrebbero promuovere una cultura della fiducia e dell'apprendimento reciproci in cui il personale delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura sia incoraggiato a contribuire allo sviluppo della sicurezza garantendo, nel contempo la riservatezza.

E' stata anche ribadita la necessità che ci sia un chiaro impegno ad applicare in modo coerente le conoscenze e i metodi derivanti dal fattore umano.

Tramite il sistema di gestione della sicurezza, i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie dovranno promuovere una cultura della fiducia e dell'apprendimento reciproci in cui il personale è incoraggiato a contribuire allo sviluppo della sicurezza e, nel contempo, è garantita la riservatezza.

L'Unione Europea allo scopo di stabilire e rafforzare questo clima di fiducia, dopo la promulgazione di regolamenti e direttive in materia, ha emanato, sotto il patrocinio del Direttorato Generale sulla Mobilità e sui Trasporti (*DG Move*) della Commissione la **"EUROPEAN CORPORATE JUST CULTURE DECLARATION"** che è stata controfirmata da numerose associazioni e organizzazioni aeronautiche, che contiene principi chiave per la *just culture* che ogni organizzazione è sollecitata a implementare.

**È comunque rimarcato, nella Dichiarazione, che essa non ha, né vuole avere, impatto sulle regole e procedure giudiziarie proprie di ogni Paese.**

Tuttavia, in questi ultimi anni, anche a seguito dell'emanazione del **REG. UE 1139/2018**, che ha disatteso molti dei principi della cultura dell'apprendimento contenuti nel **REG. EU 376/2014**, è stata riscontrata, da parte degli Stati, una ancora non così robusta adozione di appropriate misure regolamentari in grado di arginare efficacemente possibili comportamenti meramente persecutori.

Gli Stati, nel disciplinare con propri regolamenti di applicazione quanto sancito dall'UE in materia, hanno talvolta trascurato di ribadire l'importanza di rendere il

complesso ambiente aeronautico, analogamente a quello ferroviario e marittimo, libero da intendimenti meramente accusatori a fini di prevenzione.

Anche in ambito nazionale le Istituzioni Aeronautiche, nel regolamentare, non sempre si sono trovate allineate con quanto peraltro enunciato nello stesso **STATE SAFETY PROGRAMME** (IV ediz. Allegato 2).

Infatti lo **SSP** indica la visione e le convinzioni dello Stato sul tema della *Safety* e ne esplicita l'impegno a definire e attuare specifiche politiche operative basate sui principi del *Safety Management*, a diffondere e promuovere la cultura della sicurezza, ad assicurare un'adeguata formazione del proprio personale, a dare attuazione ai principi della "*just culture*" nonché ad assicurare l'implementazione dello **SSP** e a verificarne l'effettiva attuazione sulla base di definiti indicatori e obiettivi di sicurezza. **SSP** dove si afferma tra l'altro:

*“La Just Culture [che oggi è trasversalmente richiamata in molteplici fonti normative, come, ad esempio, nel regolamento (UE) 996/2010, nel regolamento (UE) 376/2014 e nel regolamento (UE) 2018/1139] ha come obiettivo finale la creazione di un clima di fiducia, grazie al quale gli operatori del comparto aeronautico siano incoraggiati a fornire informazioni di interesse per la sicurezza del volo (**riportando anche i propri eventuali errori**), nell'ambito di un contesto normativo in cui sia presente un limite «chiaro» tra i comportamenti accettabili e quelli inaccettabili”.*

Non a caso lo *State Safety Programme*, nel citato allegato 2 della IV edizione del 2020, fa riferimento alle organizzazioni che sono già dotate di un *Safety Management System* e all'interno delle quali la contestualizzazione dell'errore come *culpable* o come scusabile viene demandata all'ENAC, che non interverrà laddove l'organizzazione abbia implementato i principi della *just culture*.

La cultura della prevenzione di cui il nostro Paese avverte fortemente il bisogno (basti pensare agli incidenti nei diversi ambiti, quali: l'incidente aereo di Linate, il naufragio marittimo del Costa Concordia, l'incidente ferroviario di Viareggio, ovvero, ingegneristico nel caso del crollo del ponte Morandi e ancora quello industriale, con riferimento all'incendio di Thyssen-Krupp, o di tipo geologico infrastrutturale relativo alla tragedia dell'Hotel di Rigopiano etc.) impone lo sviluppo di una maggiore consapevolezza e **attenzione ai precursori che hanno preceduto queste tragedie.**

Occorre quindi creare un autentico clima di *Just Culture* che deve germogliare sia all'interno delle organizzazioni sia in campo istituzionale e tra tutti i cittadini.

L'istituzione della *Just Culture* deve quindi essere attivamente recepita anche al di fuori del contesto di una organizzazione complessa in tutte quelle realtà meno articolate e di piccole dimensioni le cui attività implicano l'accettazione del rischio come ad esempio nelle strutture in cui operano piloti di aviazione generale e di ultra leggeri che costituiscono numericamente una parte considerevole degli utenti dello spazio aereo nel cui ambito si formano anche molti dei futuri piloti professionisti.

Analogo impegno deve essere affrontato per una sempre maggiore diffusione della cultura della sicurezza e della *just culture* nelle scuole e nelle università, in particolare in quelle che orientano gli studenti verso attività ad alto livello di complessità e di rischio quali sanità, trasporto aereo/ferroviario/marittimo, forze armate e dell'ordine etc., che ad oggi non vedono tra i loro programmi questo insegnamento.

Occorre insistere, come già in parte fatto da Eurocontrol, con la creazione di corsi ed eventi *ad hoc* per magistrati, facendo conoscere all'Autorità Giudiziaria i principi della *just culture* e poi adoperandosi affinché l'ordinamento giuridico nazionale sia adeguato concordemente. Partendo dalla produzione regolamentare delle Autorità di Regolazione, come ENAC, occorre superare le divergenze tra gli obiettivi della Legge in generale, che richiede di conoscere e sanzionare chiunque col proprio comportamento attivo o omissivo cagioni ad altri un danno (o esponga ad un pericolo), e una normativa che distingua tra comportamenti accettabili e non accettabili che garantisca la non punibilità degli errori involontari.

Questa cornice di "impunibilità" dovrebbe, a ben vedere, riguardare esclusivamente posizioni di garanzia – come quelle dei piloti, dei controllori del traffico aereo e degli operatori sanitari – le cui attività sono svolte a così detto "rischio consentito" (o autorizzato) e nell'ambito delle quali, nell'attuale ordinamento giuridico, è dato rilevare elementi di colpa anche per il solo fatto di avere involontariamente provocato uno stato di pericolo senza produrre peraltro alcun danno alle persone e alle cose.

Ma se nella nostra "società del rischio" s'intende fare prevenzione a tutto campo, non è tanto l'errore involontario come epifenomeno che va indagato, ma l'elemento legato al fattore umano che ne ha comportato l'insorgere.

E' necessario si migliorare il livello di *safety*, promuovendo il *reporting* ma, allo stesso tempo, garantendo l'amministrazione della giustizia. Non si intende quindi incoraggiare aspettative di immunità all'esercizio dell'azione penale e a un uso distorto dell'azione penale.

Per quest'aspetto diviene fondamentale una chiara distinzione tra "*comportamenti colpevoli*" e "*errori incolpevoli*"

Una totale immunità per tutti i comportamenti colpevoli oltre ad essere antiggiuridica farebbe perdere credibilità all'intero sistema.

Per il superamento di vincoli legislativi e regolamentari che frenano lo sviluppo di un'autentica cultura della sicurezza e della prevenzione il "**MANIFESTO DI IMPEGNO COMUNE SULLA IMPLEMENTAZIONE DELLA JUST CULTURE**" auspica la creazione di un "**COMITATO JUST CULTURE**", formato da esperti di aviazione e fattore umano, operatori di diritto e magistrati, rappresentanti delle Istituzioni e di Centri di studio e ricerca sulla sicurezza, che riescano a contestualizzare la genesi, la fenomenologia dell'"evento" applicando i principi sanciti da una consolidata letteratura internazionale in materia.

Detto comitato - come auspicato anche dal sopra richiamato Forum internazionale sulla sicurezza/prevenzione dei sinistri marittimi svoltosi recentemente a Napoli tra investigatori sugli incidenti marittimi - dovrà farsi promotore di importanti iniziative sollecitando la **revisione coerente dell'impianto normativo, con una legge-quadro sull'incidentalità**, che, ispirandosi a quanto già in parte anticipato con la "legge Gelli" per gli operatori sanitari, definisca i coefficienti di rischio accettabili e chiarisca in modo esplicito i casi di intervento del giudice penale, con una sistematizzazione delle leggi preesistenti, espungendo quanto non più coerente con le norme attuali. D'altro canto l'auspicato riordino legislativo faciliterà la diffusione dei concetti legati alla Just Culture tra tutte le categorie professionali, di cui si è fatto cenno, favorendo adeguato studio e comprensione delle cause che hanno determinato gli incidenti e i mancati incidenti anche di quelli a cui fino ad oggi non è stata prestata la necessaria attenzione come indicato dai rapporti annuali degli organismi di investigazione tecnica (es. eventi di aerei aviazione generale e VDS, stradali, ferroviari e di nautica da diporto).

Non ultima, in ordine di importanza, delle iniziative di cui si potrebbe fare promotore il costituendo "**COMITATO JUST CULTURE**" potrebbe riguardare la **costituzione di un autorevole Board multidisciplinare terzo** (una sorta di zona franca legislativamente riconosciuta), rispetto alle organizzazioni di fornitura dei servizi di trasporto, una sorta di

zona franca comunque diversa dalle Agenzie di Investigazione tecnica attualmente in essere.

Il su citato *Board* avrebbe il compito di analizzare e rendicontare in modo anonimo le dinamiche degli eventi che hanno denotato elementi di potenziale criticità, i cosiddetti “quasi incidenti”, alimentando il parco delle lezioni apprese a tutto vantaggio della prevenzione. Quanto sopra avrebbe tra l’altro il vantaggio di alleviare le su citate Agenzie di investigazione tecnica da un carico di lavoro eccessivo orientando prevalentemente il loro operato alle inchieste degli incidenti veri e propri.

Modelli, in tal senso, sono rinvenibili in Inghilterra che ha a suo tempo costituito un autorevole *Board* multidisciplinare ad hoc, indipendente rispetto allo AAIB (Aviation Accident Investigation Branch) che è invece deputato alla investigazione dei veri e propri incidenti aeronautici.