

STATO DELLA JUST CULTURE (cultura della prevenzione) IN ITALIA

Decreto legislativo del 15 novembre 2017, n. 173 – provvedimento che introduce misure repressive contrarie alla promozione della cultura della sicurezza – un inspiegabile stop allo sviluppo della just culture.

Una ormai consolidata regolamentazione europea ed internazionale in materia di sicurezza e prevenzione, risponde ai principi della cosiddetta « *just culture* » ovvero, secondo la definizione ICAO, « una cultura nella quale gli operatori di prima linea od altri non vengano puniti per azioni, omissioni o decisioni da essi adottate, che siano proporzionali alla loro esperienza ed addestramento, ma nella quale non sono tollerate colpe gravi, violazioni intenzionali o atti dolosi »; la just culture è pertanto rivolta a promuovere tutti gli strumenti che, anche attraverso una adeguata raccolta delle informazioni, possano favorire la prevenzione degli incidenti e inconvenienti aeronautici, valorizzando la professionalità degli operatori e intervenendo con misure sanzionatorie soltanto in caso di violazioni dolose o negligenza professionale.

Appare opportuno quindi che nell'ambito del sistema del trasporto aereo e dell'aviazione civile sia riconosciuta l'efficacia delle segnalazioni degli eventi aeronautici finalizzate a rafforzare i sistemi di sicurezza e prevenire i futuri incidenti ed inconvenienti e siano adottate tutte le misure che agevolino il più ampio utilizzo di tali strumenti, assicurando che, come previsto dall'articolo 1, paragrafo 2 della direttiva 2003/42/CE, relativa alla segnalazione di eventi nel settore dell'aviazione civile, l'istituzione di un sistema di segnalazioni venga attuata al solo fine di prevenzione e non sia tesa a determinare colpe o responsabilità.

"Gli incidenti possono derivare da errori commessi dagli operatori a vari livelli di responsabilità, riconducibili a malfunzionamenti organizzativi aziendali, che si prefigurano come causa e non come conseguenza degli eventi infortunistici. Gli incidenti si traducono spesso in eventi drammatici che hanno un costo umano e sociale di grande rilevanza. La loro riduzione deve comprendere i rimedi progettati per limitarne l'occorrenza e

l'adozione di misure pratiche per il contenimento delle conseguenze organizzative.

Il punto di partenza e' APPRENDERE DAGLI ERRORI.

Pertanto e' fondamentale analizzare gli infortuni per individuare i fattori critici di varia natura (organizzativa, culturale, comunicativa, etc.) che ne hanno permesso l'accadimento. L'"error management" e' una pratica che consente di migliorare la sicurezza attraverso la riduzione degli errori ed il loro contenimento. Le modalità con cui viene attuata prevedono misure volte a ridurre la vulnerabilità di un sistema semplice o complesso all'errore, nei particolari compiti svolti da uno o più operatori, in particolare nei sistemi organizzativi complessi come il trasporto aereo. In questo modo si aumenta la resistenza intrinseca di un sistema rendendolo più forte di fronte alla fallibilità umana. Viene a decadere dunque in questa ottica, il concetto dell'errore personale e della sola responsabilità individuale. L'azione umana che porta all'incidente, viene ad ascriversi in un contesto di malfunzionamento organizzativo che non colpevolizza l'individuo singolo, ma vede nell'incidente l'occasione per individuare i fattori critici latenti di una organizzazione al fine di migliorarli. La cultura della colpa, in quest'ottica lascia spazio alla cultura dell'apprendimento organizzativo, volta al miglioramento di una organizzazione complessa.

La normativa di riferimento che detta le basi della safety proattiva in Europa nel settore dell'aviazione civile, è il Reg. UE n.376/2014, concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di inconvenienti nel settore dell'aviazione civile.

Il regolamento in questione nasce dalla presa di coscienza a livello politico, sulla base degli studi accademici e delle esperienze passate, che gli incidenti normalmente non avvengono all'improvviso, ma sono spesso anticipati da piccoli eventi, tendenzialmente senza conseguenze, che fungono da segnali (alias sintomi come direbbero i medici) premonitori in grado di indicare che la sicurezza talvolta non è pienamente garantita; per questa ragione, vi è la necessità che tutte le informazioni riguardanti gli eventi che hanno messo a rischio la sicurezza, anche in minima parte e senza conseguenze, siano segnalate, raccolte, registrate, protette, scambiate, diffuse e, infine, analizzate. È proprio attraverso la condivisione e lo studio di tutte le informazioni riguardanti gli eventi 'minori' che è possibile prevenire il verificarsi di incidenti e inconvenienti

gravi., ossia guardare alla ‘massa’ dell’iceberg, sperabilmente anche prima che la ‘punta’ emerga.

Nella safety proattiva, quindi, basandosi essa stessa in larga misura sulla reportistica degli eventi, giocano un ruolo fondamentale tutti gli operatori del settore dell’aviazione civile come piloti, controllori del traffico aereo, operatori di scalo, etc.

Il personale deve essere incoraggiato e motivato nel segnalare e informato sui benefici che scaturiscono dal segnalare errori e deficienze del sistema.

Proprio per queste ragioni è garantita l’immunità da sanzioni per chi segnala errori (anche propri) o disfunzioni del sistema.

Così come stigmatizzato da detto Reg (EU) 376-2014 una «cultura giusta» (just culture) dovrebbe incoraggiare le persone a trasmettere le informazioni in materia di sicurezza, senza tuttavia esonerarle dalle loro normali responsabilità. In tale contesto, gli operatori aeronautici tutti non dovrebbero essere passibili di alcuna punizione sulla base delle informazioni fornite a norma del presente regolamento, tranne in caso di comportamento doloso o qualora vi sia stata manifesta e grave inosservanza di un ovvio rischio e grave colpa professionale nell'adottare la diligenza che è palesemente richiesta in tali circostanze, causando prevedibili danni a persone o a beni, o che compromette seriamente il livello di sicurezza aerea(vedi nota n.1 e nota n.2)

ENAC nello State Safety Programme(febbraio 2017) nel tracciare la Safety Policy dell’Ente indica la visione e le convinzioni dello Stato sul tema della Safety e ne esplicita l’impegno a definire ed 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 State Safety Programme ed a verificarne l’effettiva attuazione sulla base di definiti indicatori ed obiettivi di sicurezza.

Orbene tutto ciò premesso, in controtendenza con le politiche nazionali ed internazionali di promozione della sicurezza ed in contraddizione con i reali contenuti dello stesso richiamato Regolamento (CE) n.216/2008¹ di cui si enuncia di voler dare

¹ Regolamento peraltro abrogato dal recentissimo REG. (UE) 2018.1139 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO (pubblicato sulla GU il 22 agosto 2018)

applicazione (segnatamente vedi art.68 del Regolamento - nota n.3), senza averne nel modo più assoluto compreso a nostro parere la portata, ma anzi equivocandone in modo plateale i contenuti, il Governo Italiano ha emanato il decreto legislativo del 15 novembre 2017, n. 173, che è entrato in vigore il 20 dicembre 2017, contenente la previsione di sanzioni in caso di violazioni del Regolamento stesso.

Infatti l'art. 12 del predetto Dlgs recita:

Art. 12

Violazione delle regole dell'aria derivanti dall'articolo 8-ter del regolamento

1. E' 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 rapporti 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.

Il disposto non tiene conto palesemente della ormai consolidata policy della *just culture* che la stessa EASA caldeggia per incoraggiare il *reporting system* e non fa alcuna distinzione nella previsione di irrogazione di sanzioni degli errori involontari dai comportamenti gravemente negligenti o addirittura dolosi.

In buona sostanza il provvedimento presenta gravissimi profili di incompatibilità con il vigente quadro normativo nazionale ed internazionale e va quindi soppresso prima che la sua operatività provochi danni irreparabili al già delicato sistema di gestione della sicurezza e della prevenzione incidenti nel nostro Paese.

D'altronde – a ben leggere – lo stesso Regolamento CE, richiamato dal Governo nel provvedimento in esame come fonte di ispirazione del provvedimento, al considerando n.16 auspica la creazione di un ambiente non repressivo (vedi nota n.4) e all'art.16 comma 2 (vedi nota n.5) raccomanda agli Stati di astenersi dal perseguire violazioni di legge commesse in modo non premeditato o non intenzionale .

PRINCIPALI LEGGI, REGOLAMENTI E DIRETTIVE DI RIFERIMENTO:

Decreto legislativo del 15 novembre 2017, n. 173

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/05/17G00187/SG>

Direttiva 2003/42/CE

<http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/42/oj/ita/pdf>

Regolamento (CE) n. 216/2008

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1513359308109&uri=CELEX:32008R0216>

Regolamento (UE) n. 996/2010

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32010R0996>

Regolamento (UE) n. 376/2014

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0376>

State Safety Programme – Italy (Edizione 3, febbraio 2017)

https://www.enac.gov.it/La_Comunicazione/Pubblicazioni/info-68655314.html

Nota n.1 Articolo 16, comma 6: 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 a norma degli articoli 4 e 5.

Nota n.2 Considerando n.37 [...] i dipendenti e il personale a contratto non dovrebbero essere passibili di alcuna punizione sulla base delle informazioni fornite a norma del presente regolamento, tranne in caso di comportamento doloso o qualora vi sia stata manifesta e grave inosservanza di un ovvio rischio e grave mancanza di responsabilità professionale nell'adottare la diligenza che è palesemente richiesta in tali circostanze, causando prevedibili danni a persone o a beni, o che compromette seriamente il livello di sicurezza aerea

Nota n.3 Articolo 68 Sanzioni. “Gli Stati membri stabiliscono sanzioni in caso di violazione del presente regolamento e delle relative norme di attuazione. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive”

Nota n. 4 Considerando n 16: La promozione di una «cultura della sicurezza» e il corretto funzionamento di un sistema di regolamentazione nei settori disciplinati dal presente regolamento richiedono che incidenti e inconvenienti siano notificati spontaneamente dai testimoni. Tali segnalazioni sarebbero agevolate dalla creazione di un ambiente non repressivo e si dovrebbero adottare opportune misure a livello di Stati membri per garantire la riservatezza delle informazioni e la tutela delle persone che le riferiscono.

Nota n.5 Art.16,comma 2: 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. Tale disposizione non si applica in caso di negligenza grave