EVOLUZIONE DEL QUADRO EUROPEO IN MATERIA DI VERIFICHE ISPETTIVE NEGLI STABILIMENTI A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE: IL CONTRIBUTO ITALIANO ALLE ATTIVITÀ DEL GRUPPO TECNICO EUROPEO TWG2

Alberto RICCHIUTI - APAT/Responsabile Servizio Osservatorio del rischio nelle aree industriale

Gianfranco CAPPONI – APAT/Servizio Osservatorio del rischio nelle aree industriale

Fausta DELLI QUADRI – APAT/Servizio Osservatorio del rischio nelle aree industriale

Paolo CECI – CNR/ Istituto sull’Inquinamento Atmosferico

Concetto APRILE – CNVVF/Dipartimento dei VVF, del Soccorso pubblico e della Difesa Civile/Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica/ Dirigente Area rischi industriali

Sebastiano GIULIANO – CNVVF/Dipartimento dei VVF, del Soccorso pubblico e della Difesa Civile/Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica/ Area rischi industriali

Paolo PITTIGLIO – ISPESL DIPIA

Paolo BRAGATTO – ISPESL DIPIA

Premessa

Nel 2005 la Commissione Europea ha riattivato un programma di Mutual Joint Visit (MJV), ovvero incontri tra rappresentanti dei Paesi Membri che svolgono attività di controllo-ispezione presso gli stabilimenti industriali a rischio di incidente ai sensi della Direttiva Seveso II. Tali incontri, già sperimentati in passato ed ora rivisti nella loro impostazione, sono improntati sulla comprensione e condivisione dei diversi approcci utilizzati nei diversi ambiti nazionali per la conduzione delle verifiche ispettive negli impianti.

Per il coordinamento e la gestione del nuovo programma di MJV la CE ha ritenuto necessaria la costituzione di un Gruppo Tecnico Europeo TWG2, composto da rappresentanti esperti di Paesi Membri, con la funzione di supporto e di guida per la stessa Commissione per la pianificazione degli eventi MJV, per la rielaborazione degli elementi emersi a valle delle MJV, per l’individuazione e la formulazione delle tematiche di particolare criticità da approfondire ulteriormente nell’ambito del CCA.

La delegazione italiana nell’ambito del TWG2, costituita dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (coordinatore delle attività), con il supporto degli organi tecnici competenti individuati dal D.Lgs. 334/99 (APAT, Ministero dell’interno–CNVVF ed ISPESL) e di esperti dell’ Istituto sull’ Inquinamento Atmosferico del Consiglio Nazionale delle Ricerche (I.I.A. - C.N.R.), è stata chiamata a fornire un contributo tecnico alle attività svolte dal gruppo europeo sia nell’ambito delle riunioni plenarie del TWG2, sia a livello di sottogruppi tecnici specifici.

Ispettori italiani hanno inoltre preso parte, con continuità, alle MJV fin qui svolte.

Il lavoro proposto intende descrivere l’iter di costituzione, le caratteristiche e le finalità del Gruppo Tecnico Europeo TWG2, illustrare lo status attuale delle sue attività, ed evidenziare il contributo che l’Italia sta fornendo per il conseguimento dell’obiettivo finale del gruppo.

1. Quadro normativo di riferimento

L’articolo 18 della Direttiva Seveso II richiede che gli Stati membri provvedano ad un sistema di ispezioni o altre misure di controllo concepite in modo da consentire un esame pianificato e sistematico dei sistemi tecnici, organizzativi e di gestione applicati nello stabilimento, per garantire, in particolare, che:

- il gestore possa comprovare di aver adottato misure adeguate, tenuto conto delle attività esercitate nello stabilimento, per prevenire qualsiasi incidente rilevante;
- il gestore possa comprovare di disporre dei mezzi sufficienti a limitare le conseguenze di incidenti rilevanti all’interno e all’esterno del sito;

- i dati e le informazioni contenuti nel rapporto di sicurezza o in un altro rapporto presentato descrivano fedelmente la situazione dello stabilimento;
- siano diffuse alla popolazione le informazioni

Il sistema di ispezione deve rispondere alle seguenti disposizioni:

- tutti gli stabilimenti sono sottoposti a un programma di ispezioni. A meno che l'autorità competente abbia stabilito un programma di ispezioni in base a una valutazione sistematica dei pericoli associati agli incidenti rilevanti in uno specifico stabilimento, il programma prevede un'ispezione in loco effettuata dall'autorità competente almeno ogni dodici mesi in ciascuno degli stabilimenti soggetti alla presentazione di RdS
- dopo ogni ispezione l'autorità competente redige una relazione
- se del caso, i risultati delle ispezioni condotte dall'autorità competente saranno valutati in cooperazione con la direzione dello stabilimento entro un periodo ragionevole dal momento dell'ispezione.

L'autorità competente può chiedere al gestore tutte le informazioni supplementari che servono per effettuare un'adeguata valutazione della possibilità di incidenti rilevanti, per stabilire in che misura possano aumentare le probabilità e/o aggravarsi le conseguenze degli incidenti rilevanti, e per predisporre un piano di emergenza esterno e per tenere conto delle sostanze che, per lo stato fisico, le particolari condizioni o il luogo in cui si trovano, possono necessitare di particolare attenzione.

In tale contesto si inserisce la necessità di costituzione di un gruppo tecnico europeo per le verifiche ispettive, come meglio chiarito nel paragrafo successivo.

2. Origine del TWG sulle Ispezioni e delle MJV-fase 1

La Direttiva Seveso II, come appena visto, ha introdotto importanti modifiche e nuovi concetti nell'ambito degli adempimenti per il controllo del rischio industriale in Europa. Il TWG sulle Ispezioni fu uno dei primi gruppi tecnici di lavoro europei istituiti dal CCA per indirizzare l'applicazione della Direttiva. Nel periodo 1993-1997 il gruppo ebbe diversi incontri e produsse una serie di raccomandazioni per l'implementazione delle ispezioni ai sensi della nuova Direttiva. Il prodotto finale fu un documento tecnico contenente una panoramica complessiva delle posizioni assunte dai PM in relazione agli adempimenti della Direttiva.

La presenza di differenze negli approcci adottati dai singoli Paesi si manifestò soprattutto nella fase successiva, quando venne spostata l'attenzione, per il lavoro del gruppo, sull'esperienza applicativa in campo. Infatti nel 1999 il CCA stabilì un programma di Mutual Joint Visit (MJV), il cui scopo era quello di promuovere la condivisione e la formulazione di 'best practice' per le attività di controllo in generale, tramite un sistema di scambio informativo regolare.

Il 1° programma di MJV si svolse dunque come sperimentazione dell'iniziativa ai fini di un possibile scambio informativo internazionale sugli approcci adottati dai singoli paesi per il recepimento della Direttiva Seveso II, in particolare per la realizzazione di attività di controllo presso gli stabilimenti industriali a rischio. Tale sperimentazione è consistita in un 'giro' di visite MJV congiunte nei diversi Paesi Membri finalizzate alla conoscenza, come già detto, delle metodologie di controllo utilizzate negli stessi, al possibile confronto e allo scambio informativo/formativo di esperienze e strumenti (check-list) utilizzati per i diversi temi connessi con la prevenzione del rischio di incidenti rilevanti, in particolare per le attività di controllo. Nel corso di tali incontri sono emersi interessanti spunti di riflessione per quanto riguarda le tecniche utilizzabili.

Le visite si sono svolte a turno nei singoli Paesi, volta per volta designati come 'ospite', ove ispettori rappresentanti dei PM si sono incontrati e confrontati presso un'area industriale di stabilimenti soggetti alla direttiva Seveso II per assistere all'esposizione dei criteri di conduzione delle ispezioni da parte delle AC del Paese ospite. Tale procedura poteva includere o meno, su scelta del Paese ospite, una visita del gruppo presso uno stabilimento industriale soggetto al controllo, finalizzata a conoscere anche la risposta dell'azienda (SGS, sistemi tecnici, misure di sicurezza) agli adempimenti richiesti dalla Direttiva. In qualche caso (Belgio) c'è stata anche una partecipazione diretta del gruppo ad una fase di ispezione SGS.

La sperimentazione di MJV detta ha consentito di ottenere, da parte dei PM coinvolti, un quadro generale delle singole situazioni europee rispondenti all'Art. 18 della direttiva Seveso II, ma ha

maturato la necessità di formulare un nuovo programma di MJV, partito nel 2005, improntato su una più sofisticata comprensione di cosa si intenda per rispondenza alla Seveso e ‘livelli di sicurezza accettabili’ nel contesto delle verifiche ispettive. La nuova filosofia delle MJV è tesa a consentire ai PM non solo di ‘assistere’ all’esposizione dei singoli approcci ispettivi, ma di confrontarli con i propri, discutere sulle problematiche comuni, formulare in modo congiunto proposte per migliorare tali problematiche, e quindi ‘apprendere’ delle lezioni e migliorare la propria competenza tecnica in merito e l’efficacia dei propri sistemi ispettivi. Questa nuova filosofia è anche alla base della ricostituzione del gruppo europeo TWG2 legata alla necessità di focalizzare l’attenzione sui certe tematiche specifiche, e indirizzare una discussione congiunta sulle stesse, anche con formulazione di proposte senza andare ad inficiare le prerogative e meccanismi nazionali di risposta alla Direttiva.

3. Obiettivi del TWG2 e delle MJV-fase 2

Per il coordinamento e la gestione del nuovo programma di MJV la CE ha ritenuto necessaria la ricostituzione di un Gruppo Tecnico Europeo TWG2 sulle ispezioni, composto da rappresentanti esperti di Paesi Membri, con la funzione di supporto e di guida per la stessa Commissione sia per la pianificazione degli eventi MJV, sia per la rielaborazione degli elementi emersi a valle delle MJV, sia per l’individuazione e la formulazione delle tematiche di particolare criticità da sottoporre al CCA.

La delegazione italiana nell’ambito del TWG2, costituita dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (coordinatore delle attività), con il supporto degli organi tecnici competenti individuati dal D.Lgs. 334/99 (APAT, Ministero dell’interno –CNVVF ed ISPESL) e di esperti dell’Istituto sull’Inquinamento Atmosferico del Consiglio Nazionale delle Ricerche (I.I.A. - C.N.R.), è stata chiamata a fornire un contributo tecnico alle attività svolte dal gruppo europeo.

Le attività del TWG2 si svolgono attraverso incontri annuali ospitati dal JRC di Ispra o dai Paesi membri; attualmente il TWG2 sta svolgendo la fase di raccolta ed integrazione dei contributi da parte dei Paesi Membri sulle specifiche tematiche, e la discussione congiunta sugli aspetti critici emersi nel corso delle MJV.

L’organizzazione della delegazione italiana è stata impostata in modo da prevedere la partecipazione, con il coordinamento del MATT, dei rappresentanti degli organi tecnici impegnati in attività ispettive, in particolare:

- la partecipazione a sottogruppi (Focus Groups) tecnici specifici, creati all’interno del TWG2, su tematiche di interesse (topics) selezionate in modo congiunto dai PM nell’ambito degli incontri del TWG2;
- la partecipazione alle MJV (Mutual Joint Visit).

Il nuovo programma del MJV, sponsorizzato dalla CE per conto del Comitato delle Autorità Competenti “Seveso” (CCA) e gestito dal MAHB del JRC-CE, è stato impostato a valle di una rivisitazione dei criteri di realizzazione dei MJV già adottati in precedenza, in occasione del 1° ciclo di visite svoltesi nel periodo 1999-2003.

Con il vecchio sistema di MJV-fase 1, il raggiungimento degli obiettivi è apparso proiettato troppo a lungo termine; ciò ha indotto ad un sostanziale cambiamento di metodologia per le future MJV, secondo un duplice approccio:

- MJV- fase 1 (da effettuarsi nei nuovi PM di recente ingresso alla CE o comunque in quelli dove non si è mai svolta una MJV): rappresenta, come per le precedenti MJV, un’occasione ‘conoscitiva’ dell’approccio adottato dal Paese ospite. Il MAHB svolge un ruolo di supporto e coordinamento dello scambio informativo tra i Paesi.
La visita, della durata complessiva di circa 2 giorni e ½, comprende una 1° fase di presentazione dell’SGS e del sistema di controllo adottati dal Paese ospite, ed una 2° fase di conoscenza del punto di vista del gestore, eventualmente condotta in campo, e focalizzata su una tematica di particolare interesse per la specifica realtà aziendale in esame. La visita termina comunque con discussione finale sulle curiosità e tematiche di interesse emerse. Il prodotto finale consiste in un

rapporto tecnico conclusivo redatto dal MAHB contenente anche una sintesi delle valutazioni finali dei partecipanti sull'incontro.

La visita è finalizzata essenzialmente alla condivisione di esperienze e procedure europee su verifiche ispettive, ed alla identificazione dei punti in comune dei diversi approcci.

- MJV – fase 2 (da effettuarsi nei PM ove già ha avuto luogo la MJV-fase 1 nel corso del precedente ciclo di visite): rappresenta il nuovo approccio ed è organizzata nella forma di sottogruppi tecnici specifici di ispettori impegnati nell'analisi di particolari tematiche di interesse riconosciuto prioritario dai PM, legate alla conduzione delle verifiche ispettive.

In pratica questa 2° fase assume un'impronta di carattere più specialistico, nel senso che vengono approfonditi alcuni temi, scelti sempre su base volontaria dal paese ospite in relazione alle criticità presenti nella propria realtà territoriale industriale, di particolare rilievo o emersi dalle MJV condotte in precedenza anche in altri PM.

I temi vengono discussi da sottogruppi specifici creati all'interno del MJV, secondo un programma stabilito dal paese ospite, con il supporto tecnico di un gruppo di consultazione composto da 3-4 ispettori membri del gruppo europeo TWG2.

La 2° fase non prevede necessariamente visite in campo, ma principalmente discussioni sul tema prescelto approfondite e dedicate, condotte a livello di sottogruppi tecnici, con un carattere di 'workshop', finalizzate a: raccogliere e documentare i diversi strumenti utili alle verifiche ispettive, e condividerli con tutti gli ispettori che partecipano al gruppo; individuare i problemi comuni; valutare forze e debolezze degli approcci correnti per poi formulare delle strategie associate per supportare tali attività a livello europeo.

Il prodotto finale consiste in un documento di sintesi, contenente una lista di best-practices concordate, risultati congiunti sui punti focali discussi, raccolta di principali strumenti, links a siti web utili tutti individuati congiuntamente a valle del meeting. Accanto a tale documento vengono formulate proposte di azioni da mettere a punto, in relazione ai risultati espressi nel documento, da sottoporre al MAHB e al TWG2.

Da quanto esposto si evince la rilevanza del ruolo del TWG2, che per il nuovo programma MJV svolge, oltre alle funzioni di coordinamento e gestione, anche di supporto tecnico per l'individuazione dei programmi di lavoro e delle tematiche specifiche da affrontare per ogni topic nell'ambito del MJV, nonché per la discussione sulle problematiche emerse dalle MJV. In definitiva si crea un meccanismo di discussione e riflessione sui temi di rilievo, problematiche e differenze di approccio emerse, a diversi livelli:

- individuazione e condivisione nell'ambito delle MJV
- discussione ed approfondimento nell'ambito del TWG2
- illustrazione e riflessione nell'ambito del CCA.

4. Attività sviluppate dal TWG2

Le attività del gruppo TWG2 sono partite con una prima ricognizione delle posizioni dei PM in relazione all'attuazione dell'articolo 18 della direttiva 96/82/CE, effettuata tramite risposta ad uno specifico questionario, di cui si riportano di seguito i punti salienti ed il relativo contributo italiano.

Si riportano, in sintesi, inoltre alcuni elementi delle posizioni presentate da alcuni PM in materia, che offrendo una panoramica aggiornata sui sistemi ispettivi sulle aziende Seveso in atto nei vari Paesi UE, consentono di evidenziare eventuali aspetti di analogia o difformità rispetto dal sistema italiano.

E' da tener presente che i contenuti della tabella sottostante sono frutto di elaborazione da parte della delegazione italiana sulla base della documentazione e dell'esperienza maturata all'interno del TWG2.

Punti questionario	ITALIA	GERMANIA	FRANCIA	BELGIO	OLANDA	UK
Tipologie di ispezioni	<p>In Italia esistono 2 differenti sistemi di 'inspection', nell'accezione più generale intesa a livello europeo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ l'istruttoria ex art. 21 del D.Lgs 334/99, ovvero l'analisi e valutazione dei Rapporti di Sicurezza redatti dalle aziende, da parte dei Comitati Tecnici Regionali (CTR). Tali CTR sono composti da Agenzia Regionale e strutture tecniche locali di CNVVF ed ISPESL, oltre che da Regione, Provincia, ed autorità locali; ○ l'ispezione del Sistema di Gestione della Sicurezza implementato dall'azienda ex art. 25 del D.Lgs 334/99, da parte di Commissioni Ispettive nominate dal MATT e composte da esperti rappresentanti di organi tecnici competenti ai sensi del D.Lgs. 334/99 (APAT, CNVVF ed ISPESL) nazionali e locali 	<p>Esistono diversi sistemi, strumenti e documenti utilizzati nei diversi territori (federazioni), sulla base della concentrazione di stabilimenti industriali in tali siti.</p> <p>In caso di accadimento di incidente, è attivo un sistema di diffusione rapida tra i territori.</p> <p>L'analisi dei RdS è condotta da un GdL che può contenere anche esperti esterni</p>	<p>Notevoli differenze di gestione delle ispezioni in stabilimenti art. 8 e art. 6.</p> <p>Per art. 6 non sono previste ispezioni SGS ma solo azioni.</p> <p>Ispezioni focalizzate su misure tecniche e valutazione dell'SGS secondo una guida redatta dal Ministero</p>	<p>La commissione ispettiva è composta da ispettori provenienti da autorità ambientale e di sicurezza del lavoro. Non ci sono differenze nella strategia di ispezione per gli art. 6 e 8.</p>	<p>Per gli Art. 8 la 1° ispezione è basata su valutazione degli scenari contenuti nel RdS, e può essere ispezione tecnica e procedurale.</p> <p>Negli art. 6 l'ispezione iniziale parte dalla valutazione della politica di prevenzione, ma devono essere esaminate anche informazioni sugli scenari.</p> <p>Non avviene l'ispezione' del RdS, ma solo la valutazione del documento RdS, focalizzata sull'analisi degli scenari (della durata di 24h a rapporto)</p>	<p>Coordinamento tra ispettorati del lavoro e dell'ambiente per l'effettuazione delle ispezioni, basate sull'analisi degli scenari.</p> <p>Per gli art. 6 ove non esiste il RdS, le info vengono prese dalla politica e dall'analisi di rischio.</p> <p>Analisi del PEI solo per gli Art. 8.</p> <p>Nel passato affidate alcune valutazioni ad esperti esterni, ma non la valutazione dell'analisi di rischio.</p>
Autorità	Le Autorità coinvolte,	L'interfaccia tra le	Ministero		VVF, Ambiente e	Ispettorati del

coinvolte	<p>pertanto, nelle attività di 'inspection' sono sia gli organi tecnici nazionali (APAT, CNVVF ed ISPESL), sia le Agenzie Regionali (ARPA) e le strutture regionali e provinciali di CNVVF ed ISPESL. Ma in definitiva, le Autorità responsabili dell'attuazione degli esiti finali di entrambe le attività di controllo sono i CTR. L'AC resta comunque il Ministero dell'Ambiente.</p>	<p>AC è differente in ogni territorio. Le AC inoltre sono diverse nei differenti territori, che tendono ad essere indipendenti gli uni dagli altri. Accanto alle AC c'è il TUV, gruppo di tecnici esperti.</p>	<p>dell'Ambiente è l'AC, e si avvale di organi tecnici (BARPI, DRIRE)</p>		<p>autorità per la sicurezza del lavoro. Durante le ispezioni il coordinatore della commissione è l'esponente della sicurezza del lavoro, ma l'organizzazione formale dell'ispezione è compito dell'esponente ambientale</p>	<p>lavoro dell'ambiente e</p>
Frequenza ispezioni	<p>Il n° di stabilimenti industriali a rischio soggetti alla Seveso II corrisponde a 468 soggetti all'Art. 9 della Direttiva, e 648 soggetti all'Art 6 della Direttiva. Tali stabilimento sono soggetti ad entrambe le attività di controllo suddette, con frequenza annuale per le ispezione SGS, e quinquennale per le istruttorie (salvo particolari situazioni che richiedano una frequenza superiore)</p>	<p>Ispezioni SGS condotte annualmente per gli art. 8, ogni 2-3 anni per gli art. 6</p>	<p>Possibilità di ispezioni condotte durante il weekend e in ore notturne.</p>	<p>La frequenza varia da annuale a triennale.</p>	<p>Ispezioni effettuate annualmente, tranne che in Rotterdam dove sono effettuate ogni 2 anni</p>	
Criteri	<p>Il metodo ispettivo utilizzato è pressoché omogeneo in tutte le realtà industriali controllate, anche se tiene conto: della complessità delle stabilimento</p>	<p>Esistono diversi sistemi, strumenti e documenti utilizzati nei diversi territori (federazioni), sulla</p>	<p>Notevoli differenze di gestione delle ispezioni in stabilimenti art. 8 e art. 6.</p>	<p>Per ogni stabilimento viene effettuata una ispezione iniziale, e le successive sono</p>	<p>Per gli Art. 8 la 1° ispezione è basata su valutazione degli scenari contenuti nel RdS, e può</p>	<p>Ispezioni basate sull'analisi degli scenari. Per gli art. 6 ove non esiste il RdS, le</p>

	complessità dello stabilimento in esame, della natura delle sostanze presenti, della morfologia dell'area in cui è ubicato, degli esiti di precedenti ispezioni od istruttorie, di eventuali incidenti occorsi...; ed in base a questi parametri vengono stabilite delle priorità	base della concentrazione di stabilimenti industriali in tali siti.	Per art. 6 non sono previste ispezioni SGS ma solo azioni.	per lo più improntate su check-list tecniche specifiche e questionari SGS.	essere ispezione tecnica e procedurale. Negli art. 6 l'ispezione iniziale parte dalla valutazione della politica di prevenzione, ma devono essere esaminate anche informazioni sugli scenari.	info vengono prese dalla politica e dall'analisi di rischio. Analisi del PEI solo per gli Art. 8.
Qualificazione ispettori	Circa 200 sono gli ispettori impegnati nelle attività di ispezione SGS, essi sono qualificati sia da titolo tecnico che da comprovata esperienza nel settore					
Strumenti	In particolare le ispezioni SGS consistono in analisi di documentazione SGS, sopralluogo in campo e verifica dei sistemi tecnici, intervista al personale; esiste uno strumento (check-list) redatto da APAT-MATT uniformemente utilizzato su territorio nazionale per la conduzione guidata dell'ispezione.		Ispezioni focalizzate su misure tecniche e valutazione dell'SGS secondo una guida redatta dal Ministero	Check-list tecniche specifiche e questionari SGS	Implementato un progetto impegnativo e oneroso, che coinvolge VVF, Ambiente e autorità per la sicurezza del lavoro, per la creazione di uno strumento comune per l'effettuazione di ispezioni, affidata a consulente esterno	

Rapporto finale	<p>Gli esiti dell'ispezione sono espressi su rapporto finale in termini di riscontri, rilievi e raccomandazioni mosse per il miglioramento delle condizioni di sicurezza dello stabilimento. Gli esiti dell'istruttoria hanno invece carattere prescrittivo e possono, in taluni casi, assumere anche la valenza di imposizioni od azioni legali</p>				<p>Il rapporto finale è unico per VVF, Ambiente e Lavoro che partecipano all'ispezione</p>	
------------------------	--	--	--	--	--	--

L'attività svolta dal TWG2 è in stretta relazione con il Gruppo Tecnico europeo TWG1 sull'analisi e reporting degli incidenti, costituito nell'Ottobre 2003, per diverse tematiche in comune trattate, in primis quelle oggetto di analisi degli specifici sottogruppi tecnici (focus groups) costituiti (come nell'ambito del TWG1). Molti dei FG individuati per il TWG2 risultano in comune con quelli del TWG1, e tale sovrapposizione di argomenti è legata sia alla stretta relazione necessariamente esistente tra le tematiche affrontate dai 2 gruppi europei, sia alla esigenza di poter creare uno scambio informativo tra i sottogruppi corrispondenti per poter cogliere, dai contributi proposti dai singoli PM, aspetti rilevanti sia per l'analisi incidentale che per le verifiche ispettive.

I Focus Groups costituiti all'interno del TWG2 sono relativi ai seguenti topics individuati come rilevanti nell'ambito della conduzione delle verifiche ispettive:

- a. **Guida per le ispezioni, strategia e priorità**
- b. **Gestione delle risorse impegnate**
- c. *Fattori umani*
- d. *Stoccaggio e movimentazione di prodotti petroliferi*
- e. *Ispezione dei sistemi di gestione della sicurezza (SGS)*
- f. **Competenze tecniche e profili degli ispettori**
- g. **Applicazione della normativa**
- h. *Effetti Domino nei parchi industriali*

In corsivo sono indicati i FG che trattano tematiche in comune con il TWG1, per i quali è ritenuto indispensabile garantire una comunicazione, tramite ad es. partecipazione degli stessi rappresentanti nazionali nei FG allo scopo di:

- o consentire uno scambio informativo tra i gruppi sui temi in gioco, utili sia per gli obiettivi del TWG2 che del TWG1, sia pure nella distinzione degli obiettivi;
- o garantire una posizione comune ed espressione condivisa dei risultati sulla tematica trattata;
- o evitare sovrapposizioni di tematiche e duplicazione del lavoro, dunque ottimizzare il lavoro.

Ogni FG, definito per uno specifico topic, è composto di 2 o più rappresentanti dei PM, è coordinato da un leader di riferimento e ha un piano di lavoro che prevede:

- o raccolta informazioni/rapporti/studi/dati sul topic in esame; focalizzazione delle parti di interesse maggiore ed invio di queste al MAHB per traduzione;
- o scambio dei dati tradotti con gli altri PM del FG, analisi dei dati scambiati da parte dei PM, discussione e confronto tra i PM del FG;
- o individuazione degli aspetti di maggior criticità ed interesse legati al singolo topic, da approfondire durante il MJV dedicato.

I membri di ognuno di questi FG si interfacciano per lo scambio e l'analisi congiunta dei dati, che vengono poi discussi e definiti in occasione dei meeting plenari del TWG2. Il leader del FG ha un ruolo fondamentale per le attività del sottogruppo, poiché oltre al coordinamento ha altri 2 importanti compiti:

- o aggiornare periodicamente il MAHB sullo stato di avanzamento dei lavori del sottogruppo,
- o definire gli 'strategy documents', ovvero documenti che individuano le linee di azione da seguire per ogni sottogruppo, da condividere con i rispettivi membri

Ogni PM è impegnato ad inviare tutti i contributi (documenti, rapporti tecnici, check-list, ecc) che dispone sulle varie tematiche dei FG; contributi sottoposti all'attenzione dei leaders dei FG finalizzata ad una loro integrazione prima della definizione degli aspetti da approfondire nel MJV.

5. Il contributo italiano ai Focus Group (FG) del TWG2 e alle MJV

5.1 Attività del TWG2

L'Italia, attraverso i contributi forniti dagli organi tecnici competenti, partecipa ai seguenti FG:

- o **Guida per le ispezioni, strategia e priorità**

- **Fattori umani**
- **Stoccaggio e movimentazione di prodotti petroliferi**
- **Ispezioni dei sistemi di gestione della sicurezza (SGS)**
- **Competenze tecniche e profili degli ispettori**
- **Effetti Domino nei parchi industriali**

Di seguito si espongono i contributi italiani finora forniti:

- **Focus Group ‘Ispezioni dei sistemi di gestione della sicurezza (SGS)’**
- **Focus Group ‘Guida per le ispezioni, strategia e priorità’**

Per tali FG il contributo italiano fornito è relativo al rapporto tecnico APAT n° 23/2003 dal titolo ‘Linee guida per lo svolgimento delle verifiche ispettive sui SGS in impianti a rischio di incidente rilevante’, che contiene i criteri adottati per la conduzione delle ispezioni sui sistemi di gestione della sicurezza, nonché una specifica check list da utilizzare per la valutazione della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e dell’SMS, ed un format ad-hoc per la raccolta ed analisi degli incidenti e loro relazione con i fattori gestionali SGS.

Inoltre, sempre nell’ambito dei contributi forniti per tale FG, sono stati forniti elementi preliminari sui contenuti dello specifico decreto, in corso di approvazione, su ‘*Criteri di svolgimento delle verifiche ispettive intese ad accertare l’adeguatezza della politica di prevenzione degli IR posta in atto da parte del gestore, e dei relativi sistemi tecnici, organizzativi e di gestione, ai sensi dell’Art. 25 comma 3*’.

Il decreto fa riferimento alla check-list, menzionata sopra, da seguire per la conduzione delle ispezioni, nella quale sono stati individuati i punti focali di struttura dell’SGS, in conformità a quanto richiesto dal DM Ambiente del 9 Agosto 2000; la novità maggiore è costituita dal dettaglio introdotto in merito a ulteriori verifiche indirizzate ai sistemi tecnici, quali:

1	Verifiche connesse alla valutazione dei rischi
a	Mantenimento della rispondenza tra la situazione dello stabilimento e le principali ipotesi di base per la valutazione delle conseguenze incidentali
b	Individuazione dei sistemi tecnici critici
c	Controlli in esercizio e manutenzione dei sistemi tecnici critici
2	Verifiche sui sistemi connessi alla gestione delle emergenze
a	Piano di emergenza interno
b	Sala controllo e/o centro di gestione delle emergenze
3	Verifica dello stato di attuazione delle prescrizioni delle Autorità di controllo

Tali elementi trovano peraltro rispondenza, come si evidenzierà più avanti, tra quelli oggetto di discussione nell’ambito delle attività MJV e TWG2.

- **Focus Group ‘Aree ad elevata densità industriale’**

In questo caso da parte italiana è stata innanzitutto segnalata la previsione di una normativa dedicata (decreto aree critiche ai sensi dell’Art. 13 del D.Lgs. 334/99), alla luce della presenza di un numero consistente di aree ad elevata densità industriale sul territorio nazionale, contenente criteri per l’individuazione delle aree critiche con approccio strutturato e per la redazione dello studio integrato di area. Un’esperienza pilota di applicazione pratica del decreto è attualmente in corso di realizzazione nell’area industriale di Siracusa.

Da parte italiana si è inoltre fatto riferimento all’effettuazione ormai completata di studi integrati di sicurezza su diverse aree industriali come Ravenna, Livorno, Porto Marghera che hanno condotto alla definizione di specifici piani di intervento.

- **Focus Group ‘Stoccaggio e movimentazione di prodotti petroliferi’**
- **Focus Group ‘Guida per le ispezioni, strategia e priorità’**

Da parte italiana sono stati evidenziati alcuni aspetti tecnici e gestionali critici emersi, nell'ambito delle attività di stoccaggio e movimentazione di GPL, in particolare dall'analisi di 2 incidenti rilevanti occorsi in stoccaggi GPL:

- o Problema di formazione del personale operativo, in particolare di idonea qualificazione specifica del lavoratore impegnato nelle operazioni di manutenzione su apparecchiature critiche;
- o Problema della corretta identificazione e valutazione dei pericoli rilevanti, in particolare della identificazione del rischio di malfunzionamento di apparecchiature individuate come critiche;
- o Problema della pianificazione degli adeguamenti impiantistici e gestionali per la riduzione dei rischi, in particolare dell'individuazione di sistemi e dispositivi;
- o Problema del controllo operativo, in particolare: la necessità di presenza ed adeguatezza di procedure operative specifiche (es. per la manutenzione di particolari apparecchiature); oppure la necessità di rispetto di procedure operative esistenti (es. rispetto dei piani di manutenzione per apparecchiature critiche) e specifica formazione del personale in merito.

Tali aspetti hanno trovato riscontro, acquistando così una maggiore valenza tecnico-statistica, con quelli emersi, e presentati come ulteriore contributo italiano, da uno studio più esteso condotto da APAT con il CNVVF su incidenti in depositi di GPL occorsi in Italia nell'ultimo ventennio e registrati nella banca dati incidenti, finalizzato alla identificazione dei fattori gestionali che hanno comportato lo sviluppo di tali eventi.

Gli elementi emersi sono stati in gran parte condivisi dagli altri PM.

Inoltre, alla luce della presenza in Italia di una normativa tecnica specifica per il GPL e per i depositi di liquidi infiammabili e/o tossici, un altro contributo italiano fornito nell'ambito del FG ha interessato il contenuto del DM 15 Maggio 1996 "Criteri di analisi e valutazione dei rapporti di sicurezza relativi ai depositi di gas e petrolio liquefatto (GPL)" ed il contenuto del DM 20 Ottobre 1998 "Criteri di analisi e valutazione dei rapporti di sicurezza relativi ai depositi di liquidi infiammabili e/o tossici"; in particolare sono stati forniti i criteri per l'analisi e la valutazione di incidenti in stoccaggi GPL e stoccaggi di liquidi infiammabili, finalizzati a stabilire una procedura omogenea di valutazione dei rapporti di sicurezza dei depositi citati distribuiti sul territorio nazionale.

5.2 Mutual Joint Visit

Relativamente alle MJV, la partecipazione ed il contributo italiano è stato fornito in maniera continuativa, in considerazione dell'organizzazione di una MJV nel 2002 presso l'area industriale di Siracusa e la sistematica partecipazione dei rappresentanti degli organi tecnici competenti alle visite organizzate nei vari Paesi membri.

In relazione al nuovo programma, ad oggi sono state condotte tre MJV, di cui una di 1° fase in Ungheria, e due di 2° fase, più impegnative, in Belgio e UK.

Per quanto riguarda le MJV di 1° fase, il contributo italiano è consistito nella partecipazione alla presentazione del sistema ispettivo del Paese ospitante, con confronto e scambio informativo con il sistema italiano.

Per quanto riguarda le MJV di 2° fase, in occasione della quale si è avuto modo di discutere in termini più approfonditi alcune tematiche critiche condivise dai PM, sono stati ad oggi trattati in particolare 2 gli aspetti connessi a due tipologie di attività Seveso:

1. Problematiche connesse con la gestione in sicurezza dei piccoli depositi di prodotti petroliferi
2. Problematiche connesse con la gestione in sicurezza delle raffinerie

Per i **piccoli depositi di prodotti petroliferi** sono emersi alcuni elementi di interesse condivisi tra i partecipanti, oltre che alcune problematiche rimaste irrisolte nel corso della discussione svoltasi nell'incontro plenario, che saranno quindi oggetto di ulteriore discussione nell'ambito del TWG2. Si riportano di seguito esempi di elementi che hanno visto una sostanziale condivisione da parte degli esperti, evidenziando nel contempo altri aspetti rimasti invece in sospenso:

- In generale è stata condivisa la necessità che il Sistema di Gestione della Sicurezza debba essere implementato anche nei piccoli depositi di stoccaggio liquidi infiammabili, finalizzando però tale implementazione all'innalzamento della qualità-efficacia delle misure tecniche e gestionali di riduzione del rischio, piuttosto che all'introduzione di sistemi SGS eccessivamente sofisticati;

In tale ottica è stata condivisa l'opinione che in un piccolo deposito devono essere presenti almeno i seguenti elementi di gestione della sicurezza:

- Istruzioni di carico-scarico per gli autisti terzi posizionati nell'area di carico
 - Istruzioni per lo scarico navi, con check-list di controllo da compilare prima di iniziare lo scarico
 - Istruzioni di emergenza dettagliate poste in prossimità dell'area di carico
 - Un registro con i rapporti di verifiche-ispezioni tecniche dei serbatoi effettuate in precedenza
 - Analisi di rischio
 - Mansionari
 - Piano di manutenzione
 - Procedure di gestione delle modifiche
 - Linee di comunicazione tra il sito di gestione del deposito, il pontile e le ATB, per il controllo dell'interfaccia navi/stoccaggio e ATB/stoccaggio
- Con riferimento a specifici aspetti del SGS:
 - Istruzioni per il controllo operativo e manutenzione:
 - Necessità di istruzioni scritte in tutti i depositi, senza differenze tra art. 8 e 6. Il livello di dettaglio può essere rapportato alla complessità e dimensioni del deposito. Tali istruzioni, che devono interessare gli aspetti sopra elencati, devono essere diffuse al personale e presenti sul posto di lavoro.
 - Necessità di definire criteri per decidere quali attività non devono essere considerate di routine, e per quali è richiesto un permesso di lavoro.
 - Operazioni nel deposito (essenzialmente carico-scarico) senza supervisione del personale interno: molti PM, tra cui l'Italia, concordano con la necessità di una gestione controllata di tali operazioni.
Al riguardo si è discusso sulle condizioni per consentire operazioni di carico-scarico senza supervisione.
 - Formazione del personale:
 - Necessità di formalizzazione delle attività di formazione ed addestramento, quindi necessità di formalizzazione di piani e registri per gli interventi di formazione ed addestramento, corredati di attestazioni delle verifiche appropriate effettuate in merito all'efficacia di formazione; necessità di ripetizione periodica del training differenziato per: personale interno, autisti esterni, ditte terze (subappaltatori a lungo termine) che lavorano nel deposito, visitatori.
 - Gestione delle modifiche:
 - Necessità di proceduralizzare tale aspetto e del rispetto di tutti i passi previsti nella procedura di gestione dell'iter di modifica; per le verifiche alcuni PM, tra cui l'Italia, hanno check-list specifiche. Il livello di dettaglio e di formalismo delle procedure di gestione delle modifiche deve essere però correlato con le dimensioni dell'impianto. Resta aperta la discussione su requisiti minimi per la gestione dell'intero iter di modifica.
 - Analisi di rischio: è stata condivisa la necessità di effettuazione dell'analisi anche per i piccoli depositi, magari con supporto esterno; discussione non conclusiva su termini e frequenza di revisione dell'analisi di rischio per queste piccole realtà.

Anche altri aspetti sono rimasti in sospeso, quali ad es: qual è il grado di copertura di un'analisi di rischio soddisfacente per l'ispettore? Quali potrebbero essere i criteri per la revisione dell'analisi? Quali sono le azioni successive da parte dell'ispettore se l'operatore non riesce a dimostrare che l'analisi di rischio è stata effettivamente realizzata?

- Audit e revisione:

- E' emersa la necessita di chiarire il concetto di audit, in relazione alle richieste della Direttiva.

- Misure di sicurezza tecniche per i serbatoi di stoccaggio.

La discussione non è stata conclusiva sulla problematica dei requisiti minimi richiesti per depositi "tipo"; ad es. alcune misure tecniche sono riconosciute come necessarie dagli ispettori, ma poichè non sono esplicitamente previste dalla legislazione nazionale, risulta difficile imporle a seguito delle ispezioni.

Sotto questo aspetto il contributo italiano, sostanziato dagli specifici decreti in vigore per questa tipologia di stoccaggi, ha evidenziato come nel nostro paese questo sia un settore fortemente normato, che quindi si sottrae ai termini della discussione in atto presso il TWG2.

Riguardo **le raffinerie** sono emersi interessanti spunti di riflessione, generalmente condivisi tra i partecipanti, che trovano riscontro anche nell'ambito della realtà industriale nazionale, come ad esempio:

- Controllo delle prestazioni: si riscontrano in tutti i paesi problematiche simili a quelle evidenziate nel caso italiano, ovvero problematiche correlate alla scelta degli indicatori di efficienza del SGS ed al raccordo tra esiti del monitoraggio indici e il piano programmato delle azioni migliorative, all'utilizzo degli indicatori per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi di sicurezza.
Si è discusso, con generale consenso, sulla necessità di considerare, per il monitoraggio dell'SGS, l'andamento di indicatori precursori (leading indicators) piuttosto che limitarsi ai soli indicatori di risultato (lagging indicators).
- Analisi dell'esperienza operativa di incidenti e quasi incidenti: è emersa la necessità di definire univocamente il concetto di quasi-incidente. Si è condivisa la necessità di far tesoro dell'esperienza storica; da questo punto di vista sono state presentate analisi di eventi incidentali occorsi recentemente e avviato il confronto con le realtà industriali dei diversi PM.
- Controllo operativo e manutenzione: necessità di criteri per l'individuazione dei componenti critici degli impianti, suscettibili di specifiche verifiche-controlli, come evidenziato anche dal contributo italiano alla discussione, relativo agli esiti complessivi delle verifiche ispettive effettuate nel nostro paese; è in particolare emersa ed è stata condivisa la necessità di congruenza, nella individuazione delle criticità impiantistiche, con quanto risultante dall'analisi di rischio, con un peso maggiore assegnato, nell'individuazione dei componenti critici, alle possibili conseguenze di un malfunzionamento piuttosto che alle sue frequenze di guasto;
- Fattore umano: è stata condivisa la necessità di una più estesa considerazione del fattore umano in tutti gli elementi costituenti il SGS; nei vari paesi emergono criticità al riguardo, con particolare riferimento all'addestramento ed alla crescente richiesta di operatori multifunzione, a seguito delle costanti riduzioni di personale riscontrate anche nelle raffinerie.

Gli aspetti e le problematiche sopra evidenziate saranno ulteriormente trattate nell'ambito del TWG2, ed eventualmente recepite nell'ambito della definizione delle sue linee di attività; in tal modo, risolti gli aspetti rimasti irrisolti, essi potranno contribuire alla definizione di *best practice* condivise per la conduzione delle verifiche ispettive in stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

6. Conclusioni

La Commissione Europea ha ritenuto necessaria la costituzione di uno specifico Gruppo Tecnico TWG2, composto da rappresentanti esperti dei Paesi Membri, con la funzione di supporto e di guida per la stessa Commissione ai fini del coordinamento e della gestione del nuovo programma di Mutual Joint Visit (MJV), ovvero incontri tra rappresentanti dei Paesi Membri che svolgono attività di controllo-ispezione presso gli stabilimenti industriali a rischio di incidente rilevante, ai sensi della Direttiva Seveso II. Il TWG2 in particolare pianifica gli eventi MJV, rielabora gli elementi emersi a valle delle MJV, individua le tematiche di particolare criticità da approfondire ulteriormente nell'ambito del CCA.

La partecipazione attiva dell'Italia al TWG2 fornisce la possibilità di utili scambi di carattere informativo/formativo sulle metodologie di controllo utilizzate nei diversi Paesi Membri, tematica fondamentale per la prevenzione del rischio da incidente rilevante.

Nello specifico, le attività già svolte nel TWG2 all'interno dei sottogruppi tecnici (Focus Group) e nell'ambito delle MJV hanno prodotto importanti risultati preliminari, avendo consentito la condivisione a livello europeo:

- delle criticità emerse nell'effettuazione delle verifiche ispettive;
- delle esperienze e strumenti (check-list) utilizzati per le attività di controllo;
- delle proposte necessarie per l'ottimizzazione delle procedure ispettive.

Il contributo italiano è consistito, in particolare, nella evidenziazione di aspetti specifici connessi a:

- approccio nazionale alle ispezioni dei sistemi di gestione della sicurezza (SGS);
- esperienze maturate nei controlli negli stoccaggi di prodotti petroliferi;
- esiti delle ispezioni nelle raffinerie.

Le esperienze riportate dagli ispettori dei vari Paesi europei mostrano, pur nelle specificità nazionali, elementi comuni ed analogie ed appare pertanto concreta la possibilità, nel prosieguo delle attività del TWG2, di formulazione di un approccio condiviso e di definizione di *best-practice* a livello europeo per la conduzione di verifiche ispettive e controlli negli stabilimenti a rischio di incidente rilevante.