

CRITICITÀ DEI SISTEMI DI GESTIONE DELLA SICUREZZA NELLE AZIENDE A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE ALLA LUCE DEI RILIEVI ISPETTIVI SVOLTI

ing. Alberto Maiolo - Direzione Regionale dei VV.F. del Friuli Venezia Giulia (Trieste - Italy)
dott. Glauco Spanghero - ARPA Friuli Venezia Giulia (Palmanova - Italy)
ing. Gaetano Vallefucò - Comando provinciale dei VV.F. di Udine (Udine - Italy)
ing. Fabiana Eva - ARPA Friuli Venezia Giulia (Palmanova - Italy)

SOMMARIO

I Sistemi di Gestione della Sicurezza vengono introdotti per la prima volta in Italia nelle Aziende a Rischio di incidente rilevante nel 1997, con il D.M.Ambiente 5 novembre 1997 (emanato in attuazione del D.P.R. 175/88). Oggi, con l'art.25 del D.Lgs 17 agosto 1999 n°334, e le modifiche ad esso apportate dal D.Lgs del 21 settembre 2005 n°238, ne viene rafforzata l'importanza e se ne sostanzia la struttura, quale attuazione della "Politica di Prevenzione degli incidenti rilevanti" che il gestore è obbligato a darsi in ragione dell'art.7 dello stesso D.Lgs.

La volontà di limitare il più possibile gli eventi incidentali, mantenendo alto il livello di controllo, e quindi di attenzione che i lavoratori all'interno dello stabilimento devono tenere, è l'obiettivo che il legislatore si è posto con l'introduzione di tali Sistemi.

Un ruolo importante è rivestito dalle Istituzioni (APAT - ARPA - CNVVF e ISPESL), i cui dirigenti o funzionari, dotati di particolare formazione e di specifici requisiti professionali, vengono inseriti in apposite Commissioni di Verifica Ispettiva sui Sistemi di Gestione della Sicurezza.

L'accertamento che l'organo commissionale compie è basato sulla verifica della congruenza tra la Politica di prevenzione degli incidenti rilevanti che il gestore si è dato, ed il Sistema di Gestione della Sicurezza che ha adottato. Ovvero, la verifica che i vari elementi del Sistema di Gestione della Sicurezza siano stati sviluppati ed attuati in maniera idonea a conseguire gli obiettivi di sicurezza che l'Azienda si è prefissata.

Il Gestore infatti è libero di definire la Politica che intende perseguire nel campo della prevenzione e del controllo degli incidenti rilevanti, per la salvaguardia dei lavoratori, della popolazione e dell'ambiente, ed è altrettanto libero di seguire i principi generali che ritiene più opportuni al fine di conseguire gli obiettivi che si è prefissato, eventuali adesioni volontarie a normative tecniche, regolamenti, accordi e iniziative, non richiesti dalla normativa, devono essere solo riportate, in forma esplicita, nel documento sulla Politica. A livello internazionale e nazionale esistono delle normative e degli standard di riferimento per l'implementazione del Sistema di Gestione della Sicurezza, essi sono l'API RP 750, la BS 8800 (Occupational Health and Safety Management) con le successive OHSAS 18001 e 18002, le norme UNI 10616 e 10617 (Sistemi di Gestione della Sicurezza per Impianti di processo a rischio di incidente rilevante) e la norma UNI 10672 (Procedure di garanzia della sicurezza nella progettazione). Ciò che conta però è che tra la Politica ed il Sistema elaborato vi sia una congruenza, che cioè gli obiettivi che il Gestore si è dato siano raggiungibili col Sistema di Gestione che ha strutturato.

Di fondamentale importanza è la dinamicità dei Sistemi di Gestione, che devono rispondere sì alle esigenze di flessione operativa dell'azienda ma che nel contempo devono garantire il rispetto della metodica strutturata al fine di non inficiarne l'impalcatura. Solo così sarà possibile raggiungere l'obbiettivo che il legislatore si è prefisso, cioè mantenere alto lo standard di sicurezza nelle aziende a rischio di incidente rilevante.

Il D.M.Ambiente 9 agosto 2000 rende obbligatoria la seguente strutturazione minima del Sistema di Gestione della sicurezza (reso obbligatorio, a differenza di ambiente e qualità, entrambi volontari, dal D.Lgs 626/94 e D.Lgs 334/99):

- politica e conduzione aziendale per la sicurezza
- organizzazione tecnica, amministrativa e delle risorse umane

- pianificazione delle attività interessate, ivi comprese l'assegnazione delle risorse e della documentazione
- misura delle prestazioni conseguite in materia di sicurezza a fronte di criteri specificati
- verifica e riesame delle prestazioni, ivi incluse le verifiche ispettive (safety audit)

Il Sistema deve inoltre farsi carico della gestione dei seguenti punti, che costituiscono pertanto la sua ossatura fondamentale:

5. organizzazione e personale: devono essere definiti ruoli, compiti, risorse economiche e responsabilità specifiche del personale che opera nel settore dei rischi rilevanti. Ciò per garantire un livello di sicurezza compatibile con la realtà aziendale specifica
6. identificazione e valutazione dei pericoli rilevanti: devono essere previste procedure per l'identificazione dei pericoli e per la valutazione dei rischi di incidente rilevante e l'adozione delle misure per la riduzione del rischio, assicurando la loro corretta applicazione ed il mantenimento nel tempo della loro efficacia
7. controllo operativo: deve essere prevista la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento di specifiche procedure e istruzioni per il controllo operativo del processo e di tutte le attività dello stabilimento rilevanti ai fini della sicurezza. Le procedure e le istruzioni devono riguardare la gestione della documentazione, le procedure operative, le procedure di manutenzione e di ispezione, l'approvvigionamento e le verifiche di pre-avviamento.
8. modifiche e progettazione: deve essere prevista l'adozione e l'applicazione di procedure per garantire una corretta gestione delle modifiche degli impianti esistenti e della progettazione degli impianti o parti di impianto nuovi. Qualunque variazione, permanente o temporanea (per la quale deve essere fissato il limite temporale massimo), agli impianti e relativi sistemi o componenti, ai parametri di processo, all'organizzazione o alle procedure deve essere esaminata al fine di stabilirne l'eventuale influenza sulla sicurezza del processo e, in caso affermativo, gestita come modifica
9. pianificazione di emergenza: in relazione alla possibilità di accadimento di un incidente rilevante, deve essere assicurata, attraverso l'adozione di idonee procedure, la gestione dell'emergenza interna, in termini di contenimento e controllo dell'incidente (al fine di rendere minimi gli effetti sulle persone, l'ambiente e l'impianto), di comunicazione delle informazioni alla popolazione, ai servizi di emergenza ed alle autorità locali competenti, nonché di adozione dei provvedimenti che consentano l'agibilità del sito e dell'ambiente dopo l'incidente rilevante
10. controllo delle prestazioni: deve essere assicurata la verifica del conseguimento degli obiettivi generali indicati nel documento sulla Politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e di quelli specifici alla base delle valutazioni di sicurezza. La valutazione delle prestazioni deve essere costante e deve avvenire con specifico riferimento ai criteri e requisiti di sicurezza. Il riscontro di eventuali deviazioni deve portare all'individuazione e all'adozione delle necessarie azioni correttive, la cui applicazione ed efficacia deve essere, essa stessa, oggetto di verifica e riesame
11. controllo e revisione: deve prevedere l'adozione e l'applicazione di procedure relative alla valutazione periodica e sistematica della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e dell'efficacia e adeguatezza del sistema di gestione della sicurezza in relazione agli obiettivi prefissati nel documento, alle disposizioni di legge, a riferimenti e prassi accettate. La valutazione periodica, documentata e sistematica dovrà essere effettuata dal gestore anche mediante verifiche ispettive (safety audit) di appositi verificatori interni e/o esterni

La lista di riscontro predisposta dal Ministero dell'Ambiente per le Commissioni di verifica ispettiva, con cui le stesse devono effettuare la valutazione dei contenuti e della congruenza dei Sistemi di Gestione della Sicurezza, è strutturata proprio in considerazione dei punti di cui sopra. In questo modo, oltre che fornire uno strumento di lavoro alle Commissioni di verifica ispettiva che consenta di avere un comportamento

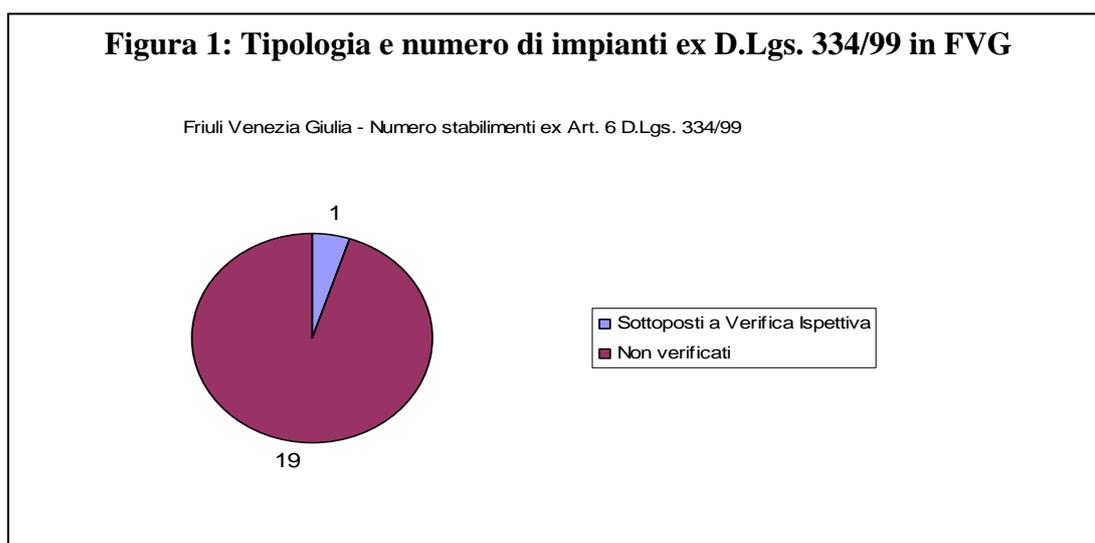
abbastanza omogeneo sul territorio, è possibile effettuare delle indagini di tipo statistico ed analizzare in modo compiuto i dati prodotti.

1. LE VERIFICHE ISPETTIVE IN FRIULI VENEZIA GIULIA

In Regione Friuli Venezia Giulia, non essendo ancora stata emanata la legge regionale di disciplina dell'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, le ispezioni vengono disposte direttamente dal Ministro dell'Ambiente.

| | Numero aziende in art.6 e 7 | Numero aziende in art.8 |
|------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Provincia di Udine | 8 | 7 |
| Provincia di Pordenone | 4 | 1 |
| Provincia di Gorizia | 3 | 0 |
| Provincia di Trieste | 4 | 4 |
| Totale Regione FVG | 19 | 12 |

Nel corso degli ultimi quattro anni, tutte e dodici le Aziende rientranti nell'art.8 del D.Lgs 334/99 e s.m.i. sono state sottoposte alla prima verifica ispettiva, mentre solo per una di esse è stata effettuata una seconda verifica (nonostante la legge preveda una verifica annuale). Per le Aziende rientranti invece nell'art.6 una sola è stata sottoposta a tale tipo di accertamento (contro la verifica biennale prevista).



2. CRITICITÀ DEI SISTEMI DI GESTIONE DELLA SICUREZZA NELLE AZIENDE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA SOTTOPOSTE A VERIFICA ISPETTIVA

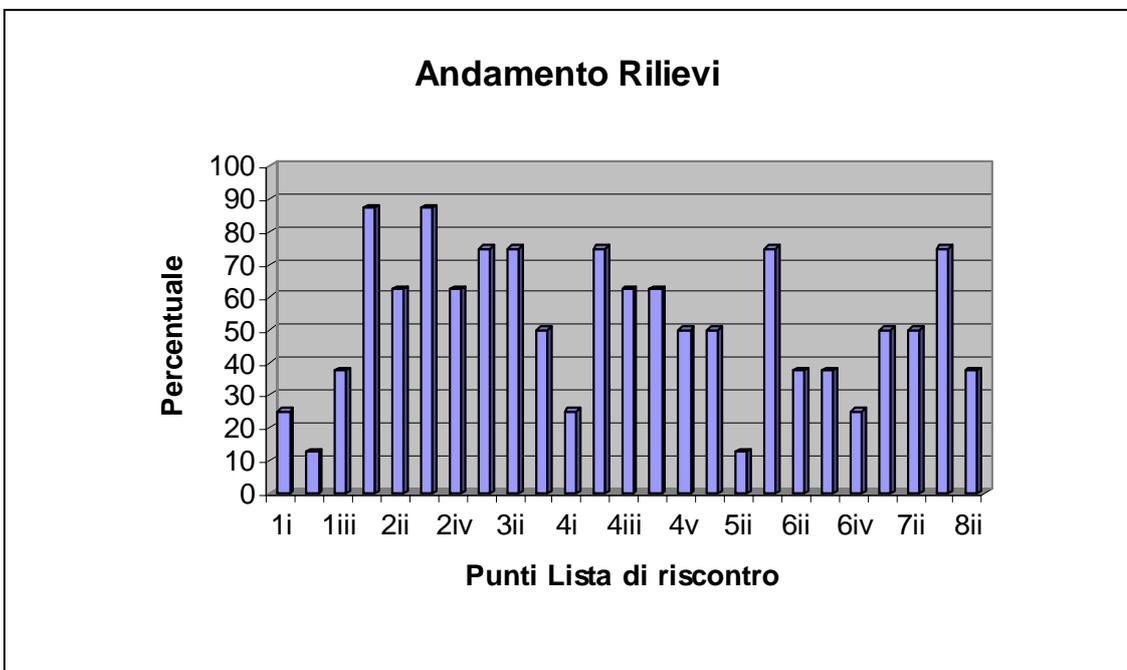
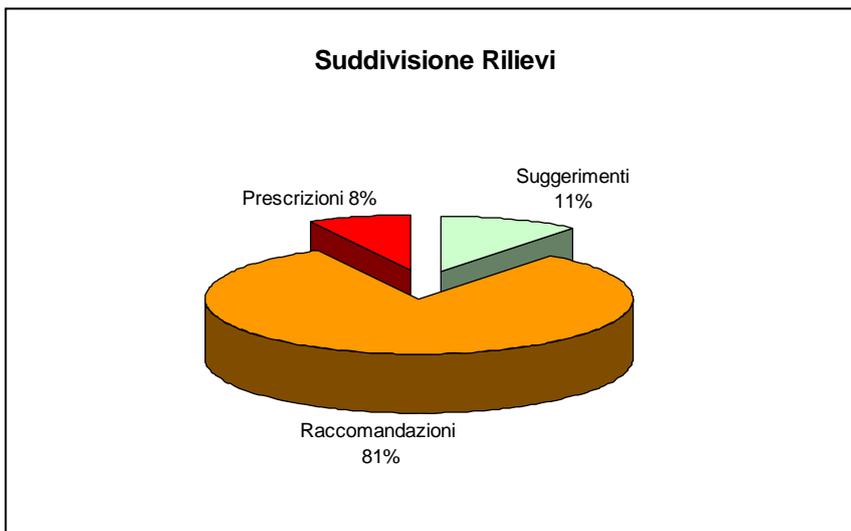
Dall'analisi dei Rapporti conclusivi di verifica Ispettiva che le diverse Commissioni hanno inoltrato al Ministero dell'Ambiente prima, ed al Comitato Tecnico Regionale dei Vigili del Fuoco Integrato poi (conseguentemente all'emanazione del parere del Consiglio di Stato n°3510/2003 del 26 novembre 2003 sulla figura di Autorità di controllo), è possibile ricavare elementi utili per poter individuare i punti di maggior criticità connessi con i Sistemi di Gestione della Sicurezza nelle aziende a rischio di incidente rilevante del Friuli Venezia Giulia.

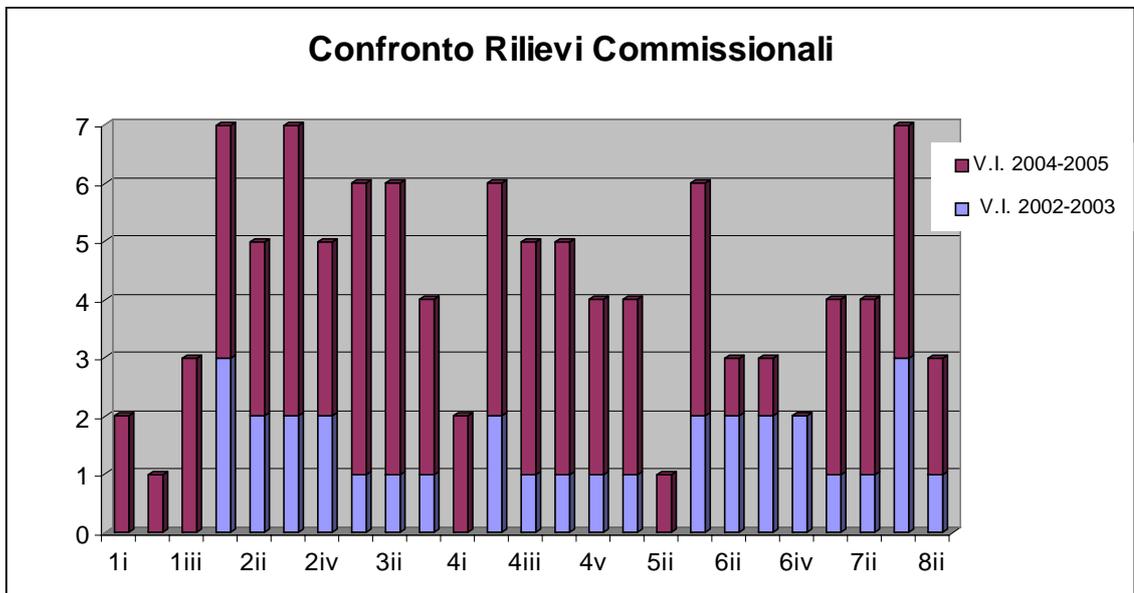
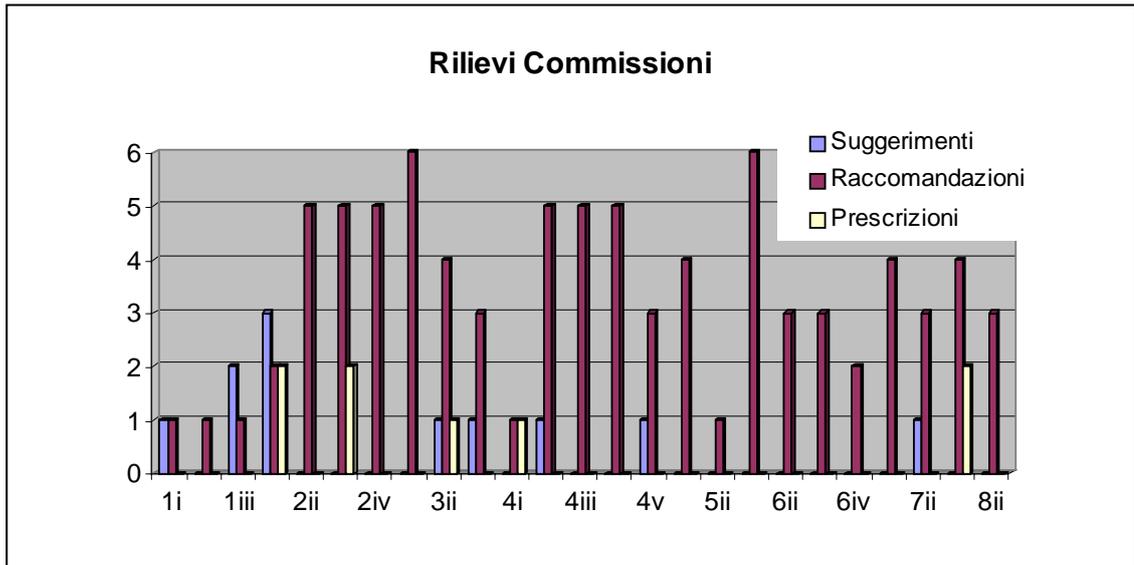
C'è da premettere che le varie Commissioni hanno suddiviso i riscontri della propria attività ispettiva secondo una codifica basata su tre differenti livelli di criticità:

- **SUGGERIMENTI:** Rappresentano quelle considerazioni che la commissione, pur avendo accertato una sostanziale conformità delle procedure e della loro coerenza con le fasi

applicative del SGS in azienda, ritiene di dover formulare al fine di migliorare ulteriormente l'efficacia delle procedure alle quali esse afferiscono. Non rappresentano pertanto misure cogenti

- **RACCOMANDAZIONI:** derivano da un accertamento di carenze rilevate nel SGS, quasi esclusivamente di tipo formale, che la Commissione ritiene possano potenzialmente causare l'inefficacia della procedura esaminata. Anche le raccomandazioni rappresentano atti mirati al miglioramento del SGS. Rappresentano misure cogenti, da verificare eventualmente nella verifica ispettiva successiva
- **PRESCRIZIONI:** Rappresentano il più alto livello di azione in termini di valutazione del SGS, scaturiscono dall'accertamento di qualche non conformità nel SGS e vengono proposte dalla Commissione affinché diventino atti cogenti imposti dall'Autorità di Controllo all'azienda, con definizione specifica dei tempi di attuazione e verifica





La prima considerazione importate riguarda la notevole differenza di rilievi evidenziati dalle Commissioni, suddivisi in funzione del diverso livello d'importanza (crescente) in suggerimenti, raccomandazioni e prescrizioni. Mentre la percentuale delle raccomandazioni risulta rilevante rispetto al totale generale dei rilievi, la percentuale delle prescrizioni eguaglia quasi quella dei suggerimenti. Si nota che, sostanzialmente, ogni qual volta le Commissioni impongono delle prescrizioni, i rapporti finali contengono anche dei suggerimenti atti a migliorare il sistema di gestione dell'azienda. Questo aspetto è indicativo del fatto che il lavoro delle Commissioni si è svolto nel tentativo di far modificare, nel corso dei diversi mesi che l'attività di verifica di uno stabilimento comporta, l'impostazione non sempre in linea dei parametri che l'azienda stessa si è data nella sostanzializzazione del Sistema di Gestione. C'è da dire infatti che si è riscontrato un tentativo generale delle Commissioni di verifica ispettiva di non impartire prescrizioni in modo drastico, anche per evitare l'intervento del Comitato Tecnico quale Autorità di Controllo.

Per quel che riguarda invece l'andamento dei rilievi, c'è da evidenziare una distribuzione variabile che tocca tutti i punti della lista di riscontro, con una predominanza del punto 2 e del punto 4, sia in valore assoluto di richiamo, che in termine relativo, essendo quelli che interessano più aspetti del punto principale (evidenziati nella lista con i sottogruppi "i").

Quasi tutte le Commissioni hanno accertato carenze nell'attività di formazione (punto 2) ed addestramento, soprattutto nei confronti dei lavoratori di ditte terze che accedono con regolarità agli impianti. Attività, quella formativa, per la quale non sempre sono previste o allocate specifiche risorse e per cui soprattutto, salvo in remotissimi casi, è prevista una attività di accertamento finale, rivolta alla verifica dell'effettivo apprendimento. In molti casi poi l'attività formativa avviene senza un chiaro percorso interno di "accrescimento finalizzato" per la singola mansione svolta dall'operatore, o senza che siano stati definiti a priori i requisiti che devono possedere i formatori. Soprattutto nei depositi e nei piccoli impianti non viene solitamente operata una netta distinzione dell'informazione dalla formazione e dall'addestramento. Elemento questo che di per se, relegando tutti coloro che a qualunque titolo si vengono a trovare all'interno dell'area produttiva, nel livello formativo più elevato, parrebbe migliorativo della sicurezza generale. Ciò però non sempre risulta sostanziato nei fatti. Mentre nel Sistema di Gestione le procedure tendono ad unificarsi, nelle evidenze documentali che le Commissioni richiedono e verificano, si nota una commistione non sempre chiara e corretta delle une rispetto alle altre, con ripercussioni di merito anche soggettivo che fanno vacillare il Sistema introdotto. In molti di questi casi l'attività non viene neppure debitamente formalizzata.

Molto spesso poi le Commissioni hanno evidenziato cronoprogrammi formativi che, per cause diverse non sempre specificate, non vengono né rispettati né ricalendarizzati. La registrazione e l'aggiornamento documentale (punto 4) sono un altro aspetto saliente delle carenze emerse nei rilievi evidenziati sui Sistemi di Gestione dalle verifiche ispettive. Si va dal mancato aggiornamento della documentazione tecnica inerente l'impianto, causa molto spesso dell'elaborazione informatica e/o dei refusi dovuti ad un non corretto salvataggio dei dati, al mancato aggiornamento, nonostante la disponibilità nelle banche dati a cui le stesse aziende risultano avere accesso, al mancato aggiornamento delle schede di sicurezza delle sostanze e dei preparati, o dell'aggiornamento normativo (molte volte neppure disponibile in azienda). Anche il mancato aggiornamento dell'elenco delle liste di distribuzione della documentazione ha portato le Commissioni ad accertare la presenza di documentazione non aggiornata presso quei soggetti che non risultavano destinatari delle nuove elaborazioni. Per non parlare della non sempre coerente gestione dei permessi di lavoro, con il coinvolgimento di soggetti aziendali diversi da quelli individuati nel Sistema di gestione.

Si è invece notato, specie nelle prime verifiche ispettive, quelle del 2002-2003, una scarsa definizione di "indicatori di prestazione", soprattutto negativi, tali da permettere la valutazione delle prestazioni del Sistema di gestione.

Infine, nella maggior parte delle verifiche sono stati avanzati rilievi in merito al punto 8i, relativamente al servizio di Safety audit, interno o esterno all'azienda, mirante a verificare l'attuazione del Sistema di gestione. Nel 33% delle verifiche tale sistema non era neppure costituito e non vi era evidenza oggettiva di procedure per la programmazione e la gestione di un siffatto importantissimo sistema. In questi, come nei casi ritenuti di maggior gravità (problematiche inerenti il punto 2 e 4 della lista di riscontro), le Commissioni hanno pertanto richiesto all'Autorità di controllo (Comitato Tecnico regionale dei Vigili del Fuoco Integrato) l'adozione di provvedimenti che

accertassero in tempi brevi l'impegno dell'Azienda sul percorso indicato nel Rapporto conclusivo ed oggetto di specifica prescrizione.

Altri tipi di analisi permettono di confrontare gli andamenti dei rilievi, sempre in funzione della lista di riscontro redatta dal Ministero dell'Ambiente, negli anni 2002-2003 e 2004-2005. Si nota un aumento sostanziale dei rilievi giustificato dalla maggiore esperienza acquisita dalle Commissioni di verifica con questa tipologia di attività, di fatto concettualmente nuova per dei componenti di Pubbliche Amministrazioni (come lo sono i membri delle Commissioni). A questo aspetto si potrebbe anche aggiungere una minor tolleranza delle Commissioni per certe carenze, o incongruenze, dei Sistemi di Gestione rispetto alla Politica che invece dovrebbero sostanziare.

3. CRITICITÀ DEI SERVIZI DI GESTIONE DELLA SICUREZZA NELLE AZIENDE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA SOTTOPOSTE A VERIFICA ISPETTIVA

Molti dei rilievi che le Commissioni di Verifica Ispettiva hanno sollevato si rivolgono indirettamente al Servizio di Gestione, che è l'organo deputato alla gestione del Sistema di Sicurezza delle Aziende a Rischio di Incidente rilevante.

Il punto 2i al terzo capoverso, della lista di riscontro prevede che "esista un servizio che si occupi in maniera specifica della sicurezza connessa ai rischi rilevanti dello stabilimento ed una corretta allocazione di responsabilità e compiti commisurati alle esigenze e alle dimensioni dello stabilimento e all'entità dei rischi". Anche nel caso di Stabilimenti semplici ad elevato livello di standardizzazione, il punto 2i al terzo capoverso prevede che "esista una corretta allocazione di responsabilità e compiti che si occupi in maniera specifica della sicurezza connessa ai rischi rilevanti dello stabilimento commisurata alle esigenze e alle dimensioni dello stabilimento e all'entità dei rischi".

Come si può dedurre facilmente, nel caso degli stabilimenti cosiddetti "semplici", dove cioè le lavorazioni si limitano allo stoccaggio e alla movimentazione di prodotti, ma dove non si svolgono operazioni di trasformazione degli stessi, non è prevista la costituzione di un vero e proprio Servizio, bensì è sufficiente che siano individuate in modo specifico le responsabilità, i compiti e le risorse necessarie per impedire il verificarsi di incidenti rilevanti. Anche in questo caso cioè, con aziende in cui spesso il numero dei dipendenti è notevolmente limitato, si vuole che esista una responsabilità, non solo correlata ad aspetti di carattere puramente giuridici, quanto organizzativi/gestionali, commisurata alle dimensioni ed esigenze dell'attività, che abbia come specifico fine quello della sicurezza. Questo perché la Gestione della sicurezza non deve avere un carattere estemporaneo, ma continuativo e di collegamento con tutta l'attività che viene svolta. Solo così sarà possibile avere il controllo dell'attività e mantenere alto il livello di sicurezza, che è la motivazione base che ha portato il legislatore all'introduzione dei Sistemi di Gestione, che ricordiamo sono nati per impianti ben più pericolosi (impianti nucleari), in questa particolare tipologia di aziende.

Le criticità sollevate dalle varie Commissioni di verifica ispettiva nei confronti dei Servizi di Gestione della Sicurezza, rilevabili sempre dai rapporti conclusivi inviati al Comitato Tecnico dei Vigili del Fuoco integrato, sono molto spesso dovute alla mancata allocazione da parte delle Aziende di risorse, non tanto in termini di mezzi, quanto di persone dedicate. La situazione che si rileva è di netta contrapposizione tra le grosse Aziende di stoccaggio di prodotti petroliferi, dove non solo esiste un Servizio vero e proprio, ben strutturato e collegato nella realtà industriale, dotato di mezzi ed inserito nel contesto nazionale ed internazionale della sicurezza, a fronte delle piccole realtà imprenditoriali (caso classico è quello dei depositi di gasolio, rientranti

nella Seveso in quanto il prodotto risulta Tossico per gli organismi acquatici) in cui il soggetto deputato a seguire la sicurezza connessa ai rischi rilevanti non ha seguito una formazione specifica ma si è riciclato a svolgere tale incombenza, quasi come fosse un mero dovere formale, più che come reale necessità o possibilità di evitare incidenti.

In alcuni casi, soprattutto dove si hanno realtà aziendali in cui uno solo degli impianti costituenti la realtà produttiva è soggetto alla Seveso, il Servizio di Gestione della Sicurezza è solitamente un'estensione del Servizio di Prevenzione e Protezione previsto dalla legge 626/94. In questi casi le Commissioni hanno accertato una difficoltà da parte di questo a scorporare ed identificare le procedure specifiche richieste dalla Seveso con quelle relative alla sicurezza sui luoghi di lavoro in genere. Conseguenza di ciò è una commistione non sempre accettabile delle procedure. Esempi di ciò si hanno soprattutto per quel che concerne la formazione. Le aziende soggette alla Seveso rientrano nei dettami del D.M. Ambiente 16/03/98, con programmi e tempistiche delle esercitazioni notevolmente diversi rispetto ai tradizionali Documenti previsti dalla 626/94. Forse l'elemento di maggior criticità rilevato in alcuni di questi stabilimenti, è rappresentato dall'eccessiva delega che il Servizio è stato costretto ad introdurre non riuscendo a far fronte a tutte le problematiche che l'aggiornamento e le procedure di un Sistema strutturato impongono. In questo caso i singoli reparti si sono trovati depositari di tutta una serie di incombenze e decisioni che male si sposano con l'armonizzazione procedurale che un sistema integrato impone. E' questo ad esempio il caso della programmazione e della realizzazione della formazione per il personale di nuovo ingresso o per quello accorpato ad altri reparti, o per la modifica delle procedure in essere (tanto che il Servizio diviene solo destinatario delle modifiche ma non è direttamente coinvolto nella loro redazione).

Infine, a fronte del già richiamato sottodimensionamento, in molti casi i Servizi sono deputati anche alla gestione della qualità e delle problematiche di tipo ambientale, che soprattutto nel caso di siti rientranti nella disciplina del D.M. 471/99, impegnano notevolmente e costantemente il già modesto personale.

4. CONCLUSIONI

Come si è avuto modo di rappresentare, seppur in maniera sintetica, molte sono le criticità dei Sistemi di Gestione della Sicurezza alla luce delle risultanze emerse dai Rapporti finali delle Commissioni di Verifica ispettiva nelle Aziende a Rischio di incidente rilevante in Friuli Venezia Giulia. E' proprio grazie a questi strumenti che oggi, a quattro anni dalla prima verifica ispettiva in Friuli Venezia Giulia, siamo in grado di formulare alcune importanti considerazioni.

L'importanza dell'introduzione nelle Aziende a Rischio del sistema delle Verifiche Ispettive è un indubbio passo avanti nei confronti della sicurezza e permette il mantenimento di un elevato standard di sicurezza, cosa che non sarebbe neppure pensabile in sua assenza. L'importanza di un confronto diretto tra l'Azienda e la Commissione, quest'ultima costituita da membri appartenenti a Pubbliche amministrazioni con finalità e specificità diverse e complementari, non dipendente o collegata dall'Azienda stessa, permette di evidenziare le criticità dei Sistemi di Gestione introdotti, nonché di affrontare in modo costruttivo problematiche che altrimenti non potrebbero essere esaminate. Tutto questo nell'ottica della sicurezza, elemento di prioritaria importanza non solo per l'Azienda ma anche, e soprattutto per gli Organi istituzionali che compongono le Commissioni di Verifica Ispettiva (APAT - ARPA - VVF - ISPESL).