

LE VERIFICHE ISPETTIVE SUI SISTEMI DI GESTIONE DELLA SICUREZZA CRITERI E MODALITÀ DI CONDUZIONE E RASSEGNA SUI CICLI ISPETTIVI EFFETTUATI

Paolo CECI; Antonio FARDELLI; Giorgio MACCHI; Ilaria MATTIA; Deborah RUGGERI

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio

Direzione I.A.R. – Divisione II

Via Cristoforo Colombo, 44 – 00147 Roma

Sommario

Il presente documento descrive la normativa di riferimento e le modalità con cui sono condotte le Verifiche Ispettive sui Sistemi di Gestione della Sicurezza (SGS) richieste dal D.Lgs. 334/99 e condotte dalla Pubblica Amministrazione (P.A.). Sono inoltre fornite indicazioni sugli strumenti a disposizione delle Commissioni ispettive e sulle azioni e le relative documentazioni che i Gestori degli stabilimenti soggetti al decreto legislativo debbono aver adottato. Viene infine presentata la rassegna delle attività ispettive condotte dall'entrata in vigore del D.Lgs. 334/99 ed i programmi per il 2002/2003. In relazione ai programmi delle attività ispettive viene posta l'attenzione sulla nascita della nuova figura professionale legata a tale attività: il "Verificatore dei Sistemi di Gestione della Sicurezza". Relativamente a questa figura vengono presentate le caratteristiche professionali e formative necessarie a renderla idonea al compito cui è chiamata.

LA NORMATIVA

L'esperienza pluriennale in materia di rischi di incidente rilevante, maturata sia nell'ambito della Comunità Europea, sia in quello internazionale, ha portato all'evoluzione della direttiva "Seveso", risalente ormai al 1982, alla cosiddetta direttiva "Seveso II" (direttiva 96/82/CE), tesa ad integrare la normativa sui rischi di incidente rilevante con le più moderne conoscenze ed esperienze maturate nel sistema dei controlli.

Il 17 agosto 1999 l'Italia ha recepito la Direttiva "Seveso II" con il decreto legislativo n. 334 "Attuazione delle direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose".

Una delle principali innovazioni introdotte dal decreto legislativo 334/99, coerentemente con la direttiva europea, riguarda l'obbligo del gestore di redigere un documento che definisca la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e di attuare il relativo Sistema di Gestione della Sicurezza.

A seguito dell'introduzione dei nuovi istituti della "Politica di Prevenzione" e del "Sistema di Gestione della Sicurezza", la direttiva europea richiede agli Stati membri di instaurare delle specifiche misure di verifica e controllo degli stessi. A tal fine la Direzione per l'Inquinamento e il Rischio Industriale (I.A.R.) del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in attuazione dei disposti del D.Lgs. 334/99, ha avviato una serie di controlli tesi ad accertare l'adeguata e corretta applicazione della politica di prevenzione posta in atto da parte del gestore e dei relativi Sistemi di Gestione della Sicurezza, nella conduzione degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

Tali controlli vengono svolti mediante Commissioni Ispettive composte, in genere, da tre membri appartenenti a:

- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;
- Sistema delle Agenzie di Protezione dell'Ambiente (ANPA / ARPA / APPA);
- Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco;
- Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro;

Si evidenzia come attualmente non esista in Italia un Corpo Ispettivo "dedicato" all'esecuzione dei suddetti controlli, ma come le Istituzioni coinvolte mettano a disposizione propri dirigenti e funzionari tecnici, per un impegno marginale rispetto ai rispettivi compiti ordinari, per l'espletamento dell'attività ispettiva.

Lo svolgimento delle azioni di controllo si basa su precisi riferimenti normativi e tecnico/metodologici

specifici:

- il decreto del Ministero dell’Ambiente 5 novembre 1998;
- il decreto del Ministero dell’Ambiente 9 agosto 2000;
- le linee guida del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio del luglio 2001 [in attesa della pubblicazione del decreto di cui all’articolo 25, comma 3 del D.Lgs. 334/99],

di cui le Commissioni Ispettive devono tenere debito conto nello svolgimento delle proprie azioni.

LE FINALITÀ

I compiti delle Commissioni si possono ricondurre a:

- verifica della sostanziale attuazione della politica di sicurezza dichiarata dal gestore, anche attraverso la considerazione degli obiettivi e dei principi, nonché dei risultati effettivamente raggiunti;
- verifica della conformità del Sistema di Gestione della Sicurezza (SGS), sia ai requisiti strutturali, sia ai contenuti puntuali richiesti dalle normative, con particolare riferimento all’Allegato III al D.Lgs. 334/99 ed al decreto del Ministero dell’Ambiente del 9 agosto 2000;
- verifica della effettiva ed efficace attuazione del SGS, da un punto di vista organizzativo e gestionale, comprendente la verifica della funzionalità del sistema di gestione, delle modalità di attuazione, della comprensione e del grado di coinvolgimento delle persone che sono chiamate a svolgere funzioni o azioni rilevanti ai fini della sicurezza, ad ogni livello del sistema, anche alla luce di quanto stabilito dal decreto del Ministero dell’Ambiente del 16 marzo 1998.

LO SVOLGIMENTO

La verifica ispettiva si svolge attraverso alcune fasi successive:

- acquisizione degli elementi conoscitivi;
- individuazione degli elementi gestionali critici;
- esame e valutazione del SGS.

La prima fase viene condotta allo scopo di raccogliere tutti gli elementi che permettono di condurre adeguatamente gli esami successivi e di porli nella giusta luce rispetto alle problematiche poste dalla specifica realtà aziendale nel proprio contesto storico, organizzativo e territoriale.

A tal fine, vengono prese in considerazione le indicazioni fornite dall’esperienza storica dello specifico stabilimento o di altre realtà paragonabili, da precedenti verifiche ispettive, dal piano di emergenza esterno e, per gli stabilimenti soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza, dalle conclusioni dell’istruttoria compiuta dall’Autorità competente.

La seconda fase viene effettuata essenzialmente allo scopo di permettere, nella successiva fase di esame e valutazione, la focalizzazione dell’attenzione sugli elementi gestionali maggiormente critici.

La valutazione della criticità viene basata sugli elementi acquisiti nella prima fase, attraverso le evidenze analiticamente originarie da:

- analisi dell’esperienza operativa (nella quale ad ogni evento incidentale o quasi-incidente o anomalia di funzionamento vengono associati uno o più elementi gestionali che si sono mostrati rilevanti in tale occasione in senso negativo, in quanto contribuenti all’instaurarsi dell’evento, o in senso positivo, in quanto rivelatisi elementi determinanti per la possibilità di controllo nei riguardi di sviluppi maggiormente gravosi);
- risultanze dell’analisi di sicurezza (le quali, per ogni incidente ipotizzabile e sulla base dei rispettivi alberi dei guasti e degli eventi, pongono in evidenza gli elementi gestionali maggiormente significativi ai fini della possibilità di determinazione dell’evento ovvero della possibilità di controllarne l’evoluzione);
- risultanze di precedenti verifiche ispettive (le quali, tra l’altro, permettono di porre in particolare evidenza l’esistenza di cause persistenti di carenza o di non-conformità: fattore di particolare rilevanza, specialmente se l’elemento gestionale in questione è stato evidenziato come critico in una delle vie precedentemente citate).

La terza fase consiste nell'esame puntuale di tutti gli elementi costituenti, di principio, un SGS, così come descritto nel decreto ministeriale del 9 agosto 2000.

Ai fini di facilitare il compito della Commissione Ispettiva e di costituire una base unica ed omogenea di conduzione della verifica, gli elementi gestionali sono stati articolati in una lista di controllo, secondo i diversi riscontri tipicamente pertinenti ad ognuno di essi, così come estensivamente riportato nella linea guida emanata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nel luglio 2001, in attesa dell'emanazione del relativo decreto.

L'applicazione di tale linea guida non deve, tuttavia, intendersi debba essere compiuta in termini mandatori ed estensivi nei riguardi di ogni singolo punto della lista di controllo ad essa associata. E' affidata alla sensibilità e all'esperienza della Commissione la decisione sul grado di estensione nell'applicazione della lista e sul grado di dettaglio con cui condurre l'approfondimento dei singoli punti. In questa decisione, un'indicazione rilevante e sostanziale per la Commissione proviene dall'identificazione degli elementi gestionali particolarmente critici, così come scaturente dalle valutazioni preliminari di criticità svolte nella seconda fase, sopra descritta.

Dall'altra parte, peraltro, il novero dei riscontri previsti dalla lista di controllo non deve intendersi necessariamente esaustivo di tutte le possibilità ed opportunità che si presentano alla Commissione. In casi particolari, specialmente per realtà aziendali atipiche o particolarmente complesse, la Commissione potrà individuare, sulla base del buon senso e della propria esperienza, eventuali ulteriori riscontri che possano dare utili indicazioni.

I RAPPORTI CON GLI ALTRI ISTITUTI DELLA SEVESO

Per gli stabilimenti soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza, le attività della Commissione Ispettiva per la verifica dei SGS, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 334/99, non sono sovrapposte, né interferiscono, con l'istruttoria compiuta dall'Autorità di cui all'articolo 21 del decreto stesso, né con le azioni di sopralluogo e ispezione collegate a tale iter istruttorio. Esse sono, inoltre, distinte dalle azioni intese all'esercizio della vigilanza in capo alle Regioni, ai sensi dell'articolo 18 del decreto stesso.

Può essere utile, a maggiore chiarezza, fornire in proposito la seguente precisazione:

- per "sopralluogo" deve intendersi un'azione di verifica in campo, normalmente legata alla fase NOF di un'istruttoria, al fine di raccogliere elementi conoscitivi sulla situazione generale del contesto industriale e territoriale nel quale si andrebbe a collocare il nuovo impianto o modifica di impianto esistente;
- per "ispezione" deve intendersi un'azione di verifica in campo, normalmente legata alla fase di emissione di parere tecnico conclusivo di un'istruttoria o ad altra esigenza specifica scaturente da circostanze particolari o richieste puntuali da parte di un'Autorità, al fine di riscontrare l'effettiva esistenza e/o funzionalità di determinati e specifici componenti, sistemi tecnici, ecc. o la correttezza di specifiche affermazioni contenute nel rapporto di sicurezza o in altra documentazione rilevante o l'effettiva attuazione di prescrizioni e il rispetto di limitazioni;
- per "verifica ispettiva" deve intendersi l'azione di verifica del rispetto della politica di prevenzione definita dal gestore e dell'effettiva ed efficace attuazione del SGS, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di sicurezza enunciati nella politica di prevenzione;
- per "vigilanza" deve intendersi un'azione di controllo, usualmente legata al normale esercizio dello stabilimento, condotta al fine di verificare il persistere delle condizioni che hanno portato alla valutazione delle condizioni di sicurezza dello stabilimento (anche se attinenti al territorio circostante), l'effettiva attuazione di prescrizioni e il rispetto di limitazioni, anche in termini di mantenimento nel tempo.

Di fatto, per gli stabilimenti soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza, le azioni di verifica ispettiva presentano un'interfaccia ed un punto di incontro con le attività istruttorie, laddove queste ultime debbono fornire, ai fini della verifica ispettiva, l'indicazione degli elementi gestionali critici, così come desumibile dall'analisi di sicurezza. Inoltre, gli esiti delle verifiche ispettive possono fornire indicazioni utili all'Autorità di cui all'articolo 21 sulla effettiva sostenibilità di determinate assunzioni effettuate dal gestore nel corso delle analisi di sicurezza, in particolare per quanto riguarda i termini di sorgente legati al fattore umano o all'affidabilità di componenti e sistemi (nozione particolarmente utile in occasione della

valutazione di rapporti di sicurezza per NOF in stabilimenti esistenti ovvero di riesami per aggiornamento quinquennale).

Un ulteriore elemento di utilità è generato dalla verifica ispettiva nei riguardi delle decisioni che le Autorità competenti debbono assumere, per gli stabilimenti non soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza, ai sensi del decreto ministeriale del 9 maggio 2001 in materia di pianificazione urbanistica e territoriale. In effetti, laddove manchi una formale verifica delle analisi di sicurezza compiute dal gestore, la verifica ispettiva può, almeno, fornire un riscontro sulla generale credibilità di procedure ed assunzioni poste in atto dal gestore stesso e scaturenti nelle indicazioni contenute nella documentazione RIR.

LE ATTIVITÀ ISPETTIVE DEL 2000/2002

Dall'entrata in vigore del D.Lgs. 334/99 ad oggi la Direzione I.A.R. del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha effettuato una serie di cicli ispettivi, che hanno avuto la duplice funzione di controllo delle attività di sicurezza degli stabilimenti e di creazione di un corpo ispettivo distribuito sull'intero territorio nazionale, mediante azioni di *training on the job* che hanno visto l'affiancamento alle Commissioni di "Uditori / osservatori".

I cicli ispettivi, nel rispetto dei disposti dell'articolo 25, comma 2 del D.Lgs. 334/99, sono stati prevalentemente condotti presso gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante soggetti agli obblighi di cui all'articolo 8 del D.Lgs. 334/99.

Parallelamente a tali attività in alcune Regioni le Agenzie Regionali congiuntamente con gli Ispettorati Regionali dei Vigili del Fuoco, in coordinamento con il Servizio I.A.R., hanno organizzato degli specifici corsi di qualificazioni per Verificatori Ispettivi.

Si riportano nel seguito i principali "numeri" delle attività sopra menzionate.

Tabella 1. I "numeri" delle attività Ispettive del 2001/2002

| | 2001 | 2002 * |
|--|------------|------------|
| Cicli ispettivi | 2 | 2 |
| Stabilimenti sottoposti a Verifica Ispettiva | 96 | 98 |
| Ispettori del Ministero dell'Ambiente | 3 | 3 |
| Ispettori dell'A.N.P.A. | 8 | 6 |
| Ispettori delle AA.RR.P.A. | 14 | 42 |
| Ispettori del C.N.VV.F. | 64 | 75 |
| Ispettori dell' I.S.P.E.S.L. | 57 | 79 |
| Totale degli Ispettori impegnati | 147 | 205 |
| Partecipanti ai cicli ispettivi come "Uditori" | 149 | 50 |
| Corsi formativi effettuati | 4 | 1 |
| Partecipanti ai corsi | 91 | -- |
| * i dati relativi all'anno in corso non sono completi poiché a tutt'oggi le attività sono in corso | | |

Nella tabella precedente non sono stati riportati i dati relativi all'anno 2000 poiché in quel periodo sono state condotte delle Verifiche Ispettive presso gli stabilimenti dell'area industriale di Priolo – Augusta – Melilli, sia per assolvere ai compiti di vigilanza sull'area, che per sperimentare e perfezionare gli strumenti utili al raggiungimento delle finalità delle Verifiche Ispettive stesse.

Le fluttuazioni del numero degli Ispettori impegnati nelle Verifiche Ispettive, unitamente al coinvolgimento o meno di quelli "formati" *on the job*, sono fortemente connesse con la caratteristica di non esclusività delle attività svolte dagli Ispettori nonché con l'esigenza di effettuare analoghe verifiche sugli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, ma non soggetti agli adempimenti di cui all'articolo 8 del D.Lgs. 334/99, di competenza delle Regioni, e svolti in linea di massima con il supporto delle Agenzie Regionali e delle strutture territoriali del Corpo Nazionale dei VV.F..

I PROGRAMMI FUTURI

Nel 2003 la Direzione I.A.R. del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio intende avviare ulteriori cicli ispettivi, che si svilupperanno lungo l'intero anno, nel quale saranno coinvolti Ispettori

impegnati nel controllo delle attività di sicurezza di circa 150 / 200 stabilimenti soggetti agli obblighi di cui all'articolo 8 del D.Lgs. 334/99.

I criteri di scelta degli stabilimenti da assoggettare a Verifica Ispettiva, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 25, comma 4 del D.Lgs. 334/99, saranno fondamentalmente tesi, così come nei cicli precedenti, a garantire una omogeneità sia territoriale, a livello di regione/provincia ed in relazione alla presenza di stabilimenti soggetti alla norma, che di tipologia di attività industriale condotta negli stabilimenti.

Tale approccio consente di mantenere una percentuale equamente distribuita tra settore industriale ed aree geografiche.

Unitamente alle attività di verifica si proseguirà con la formazione in campo di ulteriori Ispettori.

LA FORMAZIONE DEI NUOVI ISPETTORI

Per quanto riguarda le modalità formative del corpo Ispettive le azioni condotte a tutt'oggi, come già ricordato, assumono validità nelle more del decreto previsto dall'articolo, 25, comma 3 del D.Lgs. 334/99, che dovrà dettare, oltre ai criteri per la conduzione delle verifiche ispettivi anche le modalità di formazione degli Ispettori.

In particolare si ritiene che la formazione dei "futuri" elementi del corpo Ispettivo dovrà prevedere la partecipazione, con esito positivo, ad uno specifico corso di qualificazione per la valutazione dei Sistemi di Gestione (SGS) promosso dall'Autorità competente.

Tali corsi dovranno in linea di massima essere progettati secondo le modalità ed i criteri minimi di seguito riportati. Tali principi sono stati, in via sperimentale, già utilizzati a riferimento base nella predisposizione di corsi organizzati dalle Agenzie Regionali e dagli Ispettorati Regionali dei Vigili del Fuoco.

Pertanto le modalità ed criteri minimi per la predisposizione dei corsi formativi per la valutazione dei Sistemi di Gestione della Sicurezza sono riportate nell'appendice 1.

CRITERI MINIMI PER LA PREDISPOSIZIONE DEI CORSI FORMATIVI PER LA VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE DELLA SICUREZZA

a.1 Requisiti di ammissione ai corsi

I candidati ispettori devono aver conseguito una laurea tecnico-scientifica o un diploma di perito tecnico industriale. Devono inoltre avere una comprovata esperienza in attività relative alle analisi di sicurezza, al controllo e verifica di impianti a rischio di incidenti rilevanti per un periodo non inferiore a due anni per i candidati in possesso di diploma di laurea e per un periodo non inferiore ai cinque anni per i candidati in possesso di diploma tecnico.

a.2 Contenuti minimi dei corsi di formazione per candidati ispettori

Nel seguito vengono specificati i contenuti minimi e la durata indicativa dei moduli formativi che devono essere tenuti in considerazione nella progettazione dei corsi per la valutazione dei Sistemi di Gestione della Sicurezza (SGS).

a.2.1 Introduzione sui sistemi di gestione

Deve essere presentata una panoramica sui sistemi di gestione aziendali (sicurezza, ambiente, qualità) ai fini di trasmetterne i concetti fondamentali, le finalità ed i criteri guida, che permettano ai discenti di apprendere:

- Inquadramento generale della problematica dei sistemi di gestione nell'ambito della prevenzione dei rischi di incidente rilevante;
- gli schemi generali di riferimento e la loro articolazione,
- i principali strumenti gestionali individuati nelle norme di riferimento utilizzati per il raggiungimento degli scopi,
- il ruolo, nell'ambito di questi, delle verifiche ispettive;
- le norme che disciplinano la progettazione e l'attuazione dei SGS. Tale trattazione dovrà riguardare sia le norme europee ed italiane che disciplinano gli argomenti in parola, sia le normative tecniche applicabili (UNI, CEN, ISO, ecc.)

Durata minima: 8 ore

a.2.2 Norme sui Sistemi di Gestione della Sicurezza e la normativa tecnica di riferimento

Nel corso dovranno essere illustrate le norme vigenti in materia di verifiche ispettive sui SGS, ed in particolare le seguenti:

- il decreto del Ministero dell'ambiente 5 novembre 1997, recante "Criteri e metodi per l'effettuazione delle ispezioni agli stabilimenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 17 maggio 1988, n. 175, e successive modificazioni";
- il decreto del Ministero dell'ambiente 9 agosto 2000, recante "Linee guida per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza";
- il presente decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Durata minima: 8 ore

a.2.3 Conduzione delle verifiche ispettive negli stabilimenti a rischio di incidente rilevante

Dovranno essere esplicitate le problematiche di interfaccia con l'eventuale istruttoria tecnica di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 334/99 e con le altre azioni di controllo.

Dovranno inoltre essere analizzate le modalità e le tecniche da seguire per la conduzione delle verifiche ispettive, che dovranno comprendere, tra l'altro:

- l'analisi della documentazione;
- la pianificazione della verifica;
- le tecniche di verifica;
- tecniche di comunicazione e gestione dei rapporti con l'azienda sottoposta a verifica;
- l'uso degli indicatori di prestazione;
- preparazione dei rapporti conclusivi delle verifiche ispettive.

Nell'ambito di tale analisi dovranno essere analizzate le problematiche organizzative e l'analisi delle risorse necessarie per lo svolgimento dei compiti ed il conseguimento degli obiettivi del sistema delle verifiche.

Durata minima: 8 ore

a.2.4 I contenuti delle verifiche ispettive

Dovranno essere analizzati in dettaglio i contenuti tecnici delle verifiche ispettive, con riferimento alle norme cogenti, alle normative tecniche di riferimento, nonché ai manuali ed alle Linee Guida di buona prassi.

L'analisi dei contenuti delle verifiche dovrà nello specifico contemplare almeno i seguenti argomenti:

- analisi preliminare per l'individuazione degli elementi critici del sistema di gestione e loro individuazione attraverso l'analisi di sicurezza e l'esperienza operativa e le risultanze delle precedenti verifiche ispettive;
- verifica del documento della politica di protezione e prevenzione degli incidenti rilevanti;
- verifica dell'articolazione del SGS e del programma di attuazione e/o miglioramento;
- verifica dei contenuti tecnici del SGS (lista di controllo di cui all'allegato III);
- modalità di redazione del rapporto conclusivo.

Dovranno essere analizzate infine le esperienze di attività di verifiche ispettive in stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

Durata minima: 16 ore

a.2.5 Esercitazioni sulle analisi preliminari

Dovranno essere realizzate con esempi illustrati dai docenti e con esempi da sviluppare a cura dei partecipanti, con particolare riferimento a:

- elementi critici desunti dall'analisi di sicurezza;
- elementi critici desunti dall'analisi dell'esperienza operativa.

Durata minima: 8 ore

a.2.6 Addestramento in campo

Al termine dello sviluppo dei moduli sopra elencati, i candidati ispettori dovranno partecipare in qualità di uditori ad una verifica ispettiva completa, ovvero ad una simulazione di verifica guidata da un team di ispettori qualificati, di cui almeno uno appartenente agli organi tecnici di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 334/99.

Durata minima: 32 ore

a.3 Verifica dell'apprendimento ed abilitazione allo svolgimento delle Verifiche Ispettive

La competenza acquisita dai candidati, che hanno preso parte ai corsi in oggetto, deve essere dimostrata attraverso il superamento di un esame sia scritto che orale relativo agli argomenti sopra elencati.

Il giudizio di idoneità è espresso da un'apposita Commissione, cui prenderà parte almeno un ispettore qualificato appartenente agli organi tecnici di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 334/99.