

Prevenzione degli incidenti rilevanti . SGS nell'esercizio. Confronto tra la nuova norma UNI 10617: 2009, la norma OHSAS 18001:2007 e il Sistema di Gestione Integrato Salute Sicurezza Ambiente – Aziende Energia –INAIL : 2007. Applicabilità degli stessi al D.Lgs.81/2008 e smi.

Vincenzo Nastasi *

* Tecnologo INAIL, Settore Ricerca, Certificazione e Verifica – Dipartimento Palermo

Sommario

La Legge, di origine comunitaria, richiede ai gestori degli impianti a rischio di incidente rilevante, l'obbligo di implementare un sistema di gestione per la sicurezza, con la convinzione che l'approccio gestionale sia fondamentale per la prevenzione degli incidenti. Nell'ambito del recepimento della direttiva Seveso II (96/82/CE) è stata pubblicata con il DM 9 agosto 2000, una linea guida per la verifica del sistema di gestione sicurezza . Il DM prima evidenziato, non dà indicazioni esplicite su come il gestore deve organizzare il sistema di gestione, rimandando semplicemente allo stato dell'arte e menzionando in particolare la norma UNI 10617.

In riferimento a ciò, con la presente memoria, viene presentata la nuova edizione della norma UNI 10617, pubblicata nel 2009, evidenziando le novità rispetto alla precedente UNI 10617 del 1997.

Siccome il gestore, ad oggi, può scegliere come modello oltre quello rappresentato dalla UNI 10617:2009, quello rappresentato da OHSAS 18001:2007 o il Sistema di Gestione Integrato Salute Sicurezza Ambiente – Aziende Energia –INAIL o un altro equivalente purché lo stesso preveda il rispetto di tutti i punti della linea guida del DM 9 agosto 2000, si è evidenziato nel presente lavoro un confronto tra i diversi sistemi.

In ultimo verrà attenzionato l'aspetto inerente l'adozione di un SGSL conforme all'art. 30 del D.Lg s. 81/2008 e smi (in questo caso scelta volontaria) il quale ha l'efficacia di dispensare dalla responsabilità amministrativa le persone giuridiche, le società e le associazioni ai sensi del D.Lgs. 231/2001.

1. Introduzione

Dopo l'incidente di Seveso (luglio 1976), a livello Europeo si decise di impostare una politica comune al fine di evitare di ripetersi incidenti simili dalle conseguenze devastanti per le persone, le cose e l'ambiente. Si iniziò con la Direttiva Sociale 82/501/CEE (detta Seveso I). Dopo una prima applicazione la precedente direttiva è stata modificata prima dalla Direttiva Sociale 96/82/CE (detta Seveso II) e successivamente dalla Direttiva Sociale 2003/105/CE (detta Seveso III). Queste ultime direttive hanno introdotto, tra le varie modifiche, il principio che per prevenire gli incidenti rilevanti non basta solamente gestire la sicurezza impiantistica e tecnologica (cosa fondamentale) ma in aggiunta occorre affrontare in modo puntuale anche l'approccio gestionale . Oggi in Italia, in modo obbligatorio, ciò è regolamentato dal D.Lgs. 334/99 modificato ed integrato dal D.Lgs. 238/05 .

Partendo dalla sicurezza impiantistica e tecnologica , si deve evidenziare che la gran parte delle attività a rischio di incidente rilevante (processi chimici, petrolchimici, depositi di gas, ecc.) utilizzano recipienti, tubazioni e altri componenti, sottoposti o suscettibili di essere sottoposti a pressione interna. Per cui la prima forma di prevenzione degli incidenti rilevanti è quella di evitare perdite dal sistema in pressione, poiché, quasi tutti gli incidenti iniziano con una perdita di contenimento di una sostanza. In funzione delle modalità con cui avviene la perdita dall'attrezzatura a pressione e delle circostanze al contorno, l'evento

può evolvere secondo un diverso scenario riconducibile a tre fenomenologie principali: incendio, esplosione e rilascio di sostanze tossiche. Un altro aspetto fondamentale della sicurezza impiantistica, riguarda l'eliminazione delle sorgenti di innesco di incendi e delle atmosfere esplosive.

Ecco perché ancora oggi è fondamentale nelle aziende a rischio di incidente rilevante partire da una puntuale e corretta sicurezza impiantistica e tecnologica applicando le varie direttive europee di prodotto quali la PED, l'ATEX, ecc., nonché le direttive sociali europee recepite all'interno del Testo Unico sulla Sicurezza Lavoro – D.Lgs. 81/2008 e smi (a partire dal Titolo III) .

A questo punto occorre puntualizzare che, l'innovazione tecnologica delle attrezzature ha giocato negli anni un ruolo fondamentale per abbattere il fenomeno infortunistico, tuttavia, come possiamo notare in Figura 1, mentre il ruolo dell'innovazione delle attrezzature è diventato sempre meno determinante, l'introduzione di modelli organizzativi e gestionali, noti come Sistemi di Gestione della Sicurezza sul Lavoro (SGSL), permettono di ottenere un percorso di miglioramento consapevole, continuo e duraturo della performance prevenzionale.

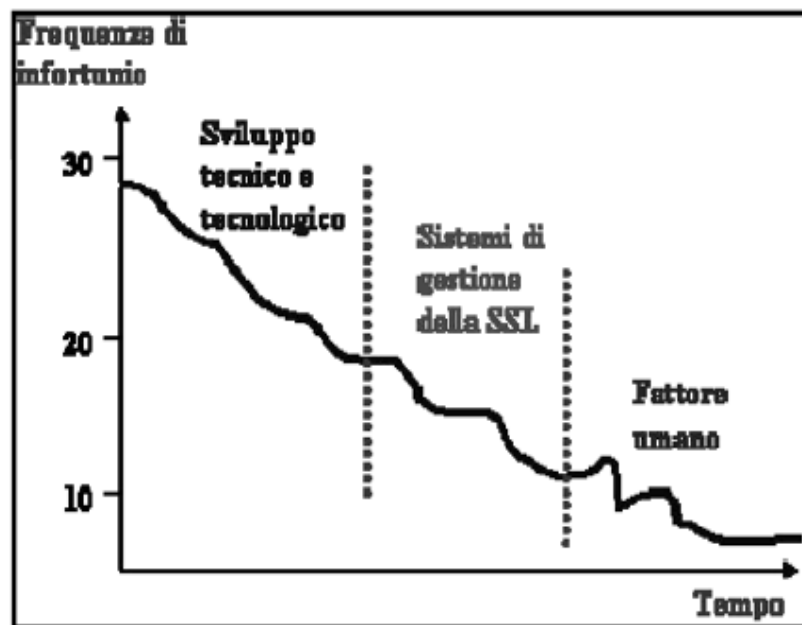


Figura 1 : approcci, strategie ed interventi alla prevenzione degli infortuni in relazione alle frequenze di infortunio nel tempo.

Quindi in considerazione a quanto sopra evidenziato per raggiungere una efficiente ed efficace prevenzione degli incidenti rilevanti si devono affrontare con puntualità e rigore anche gli aspetti legati ai SGSL . Il settore degli impianti a rischio di incidente rilevante è stato il primo settore in cui la Legge obbliga il gestore ad adottare un sistema di gestione sicurezza ovviamente finalizzato alla prevenzione degli incidenti rilevanti (D. M, Ambiente 9 agosto 2000 "Linee guida per l'attuazione del Sistema di Gestione Sicurezza", un decreto previsto dal D.Lgs. 334/99). La norma principale a cui fa esplicito riferimento il DM 9 agosto 2000, è la UNI 10617 "Impianti a rischio di incidente rilevante. Sistemi di gestione della sicurezza nell'esercizio. Requisiti essenziali." La norma UNI 10617 era del 1997 ed aveva una struttura ispirata alla UNI 9001:1994, ormai superata e difficilmente integrabile con gli standard relativi ai sistemi di gestione relativi alla sicurezza sul lavoro, la qualità o l'ambiente. Per tale motivo la norma è stata oggetto da una profonda revisione e modifica, ed oggi è in vigore la UNI 10617:2009. Quest'ultima norma ha una struttura perfettamente rispondente al ciclo di Deming o PDCA (Plan, Do, Check, Act) pur

mantenendo la specificità di contenuti richiesti dal particolare comparto produttivo (es. la gestione delle modifiche agli impianti, gli aspetti specifici relativi al controllo operativo e alla gestione delle emergenze).

2. Novità introdotte dalla UNI 10617:2009 rispetto alla UNI 10617: 1997

La nuova norma UNI 10617: 2009 ha infatti ora una struttura perfettamente rispondente al ciclo di Deming o PDCA (Plan, Do, Check, Act) - vedi figura 1 -, pur mantenendo la specificità di contenuti richiesti dal particolare comparto produttivo (ad es. la gestione delle modifiche agli impianti, gli aspetti specifici relativi al controllo operativo e alla gestione delle emergenze).

Ciò ne renderà più facile sia l'attuazione sia l'integrazione con gli altri sistemi di gestione già presenti in azienda (ad es. il sistema di gestione ambientale UNI EN ISO 14001 o il sistema di gestione per la sicurezza basato sulla norma OHSAS 18001 o sulle Linee Guida UNI INAIL). Ciò è evidente dall'esame della tabella 2, in cui vengono comparati gli indici delle norme OHSAS 18001: 2007; le Linee guida UNI INAIL, la UNI 14001: 2004, UNI 10617: 2009.

Ovviamente la norma UNI 10617: 2009 è stata elaborata nell'ottica di fornire ai gestori uno strumento per l'attuazione di un sistema di gestione per la sicurezza coerente con i disposti del DM 9 agosto 2000 e in generale con la normativa di legge del settore.

Nella successiva figura 2 viene riportato il Modello dell'SGS utilizzato nella norma UNI 10617: 2009.

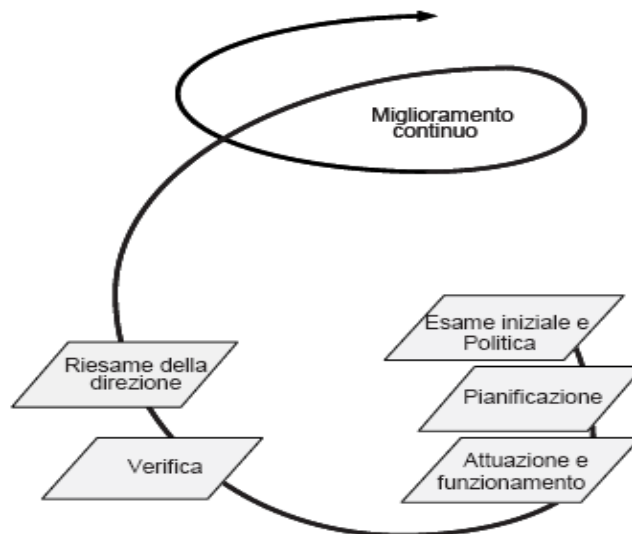


Figura : 2

Di seguito viene riportata la tabella 1 in cui si riporta il confronto tra le norme UNI 10617 del 1997 con la nuova versione 2009 .

UNI 10617 : 1997	UNI 10617 : 2009
4. Requisiti di base del SG per la sicurezza	4. Requisiti del SG per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti
4.1 Responsabilità della direzione	4.1 Requisiti Generali
	4.2 Esame iniziale e politica di prevenzione degli incidenti rilevanti
4.2 Pianificazione	4.3 Pianificazione
4.3 Requisiti di riferimento	
4.4 Controllo della progettazione	4.4 Attuazione e funzionamento 4.4.1 Risorse, ruoli, responsabilità e autorità 4.4.2 Competenza, formazione e consapevolezza 4.4.3 Comunicazione
4.5 Controllo della documentazione	4.4.4 Documentazione
4.5.1 Approvazione ed emissione documentazione	4.4.5 Controllo e gestione dei documenti
4.6 Approvvigionamento	
4.7 Identificazione e rintracciabilità	
4.8 Controllo della sicurezza di processo	4.4.6 Controllo operativo
	4.4.7 Gestione delle modifiche
	4.4.8 Preparazione e risposta alle emergenze
4.9 Ispezioni e prove	4.5 Verifica 4.5.1 Controllo e misurazione delle prestazioni 4.5.2 Valutazione del rispetto delle prescrizioni 4.5.3 Incidenti,quasi incidenti, non conformità, azioni correttive e azioni preventive 4.5.4 Controllo delle registrazioni 4.5.5 Audit interno
4.10 Anomalie processo, incidenti, non conformità	
4.11 Azioni correttive e prevenzione	
4.12 Documenti di registrazione della sicurezza	
4.13 Verifiche ispettive della sicurezza	4.6 Riesame del SG per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti
4.14 Addestramento	
4.15 Manutenzione	
4.16 Tecniche statistiche	

Tabella 1 : Confronto tra la UNI 10617:1997 e la UNI 10617 : 2009

3. Sistemi Gestione Sicurezza Lavoro - INAIL .

Sistema Gestione Integrato Salute Sicurezza Ambiente – Aziende Energia -INAIL

La prima linea guida italiana sul SGSL venne sviluppata e pubblicata nel 2001 a seguito di un lavoro svolto da INAIL, ISPESL ,UNI e Parti Sociali. Tale linea guida non costituisce una norma ufficiale del sistema giuridico nazionale, tuttavia ha raggiunto l'unanime consenso tra le parti sociali.

Questo consenso ha reso il documento estremamente importante, oltre che sul piano applicativo, su quello culturale e politico ed ha creato le basi per diffondere ed iniziare ad

applicare i Sistemi di Gestione della Sicurezza sul Lavoro, costituendo un valido supporto alle imprese.

L'evidenza dell'efficacia di un SGSL, legittimata dal D.Lgs. 81/2008 e s.m.i., avalla l'impegno dell'INAIL nel sostenere l'adozione di tali misure che, di fatto, costituiscono il segnale di come si voglia spingere su questo tema, orientando il sistema produttivo a fare della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro una scelta strategica a lungo termine.

Il modello gestionale delle Linee Guida UNI – INAIL si fonda sui seguenti aspetti principali:

- il cerchio di Deming, PDCA;
- gestione sistemica e per processi delle organizzazioni;
- approccio al miglioramento continuo;
- integrazione con la gestione complessiva delle organizzazioni e, ove siano presenti, con i sistemi di gestione per la qualità (serie ISO 9000) e per l'ambiente (serie ISO 14000);
- adozione volontaria;
- non assoggettabilità del SGSL e dei suoi contenuti applicativi all'azione degli enti di vigilanza;
- impossibilità dell'utilizzo delle Linee guida SGSL per la certificazione di parte terza.

A parte quest'ultimo punto, l'intero elenco risulta applicabile anche alle OHSAS 18001.

Per le attività a maggior rischio i contenuti operativi del SGSL INAIL meritavano un maggiore dettaglio. Per rispondere a questa esigenza nel 2007 è stato sviluppato un sistema di gestione destinato al settore energia, nel quale rientrano raffinerie e centrali elettriche (SGI-AE). Si tratta del Sistema Integrato Salute Sicurezza Ambiente – Aziende energia-INAIL-Parti Sociali.

Le Linee d'Indirizzo del sistema SGI-AE hanno carattere volontario; le aziende del settore Energia Petrolio alle quali le stesse sono rivolte hanno quindi facoltà di aderire o meno alle stesse.

L'adesione, consistente nell'implementazione di un Sistema di Gestione Integrato conforme alle presenti Linee d'Indirizzo, è da considerarsi, in virtù delle disposizioni legislative e regolamentari e ai sensi delle modalità di applicazione della tariffa dei premi INAIL, un intervento rilevante nel campo della salute e sicurezza sul lavoro, da cui consegue la possibilità per l'azienda di richiedere all'INAIL la riduzione del premio assicurativo nei modi e nella misura previste.

Le Linee d'Indirizzo SGI-AE sono state redatte in conformità alle Linee Guida per un Sistema di Gestione per la Salute e Sicurezza sul Lavoro (SGSL) pubblicate dall'UNI nel 2001, avendo anche cura di assicurare una congruenza di contenuti con le BS OHSAS 18001:2007 emesse da BSI (British Standard Institute). Trattandosi di un documento che vuole assicurare una integrazione della salute e la sicurezza sul lavoro con la gestione ambientale, altri riferimenti seguiti in questa materia sono stati UNI EN ISO 14001 ed EMAS.

L'apporto diretto di numerosi rappresentanti operanti sui temi salute, sicurezza e ambiente nelle aziende associate, ha consentito di importare le migliori metodologie di gestione integrata HSE già adottati dalle stesse aziende nelle modalità applicative e metodologiche indicate dalle Linee d'Indirizzo SGI-AE. Si ritiene che ciò sarà molto utile nel facilitare la conformità dei sistemi di gestione aziendale verso il modello proposto.

Le Linee d'Indirizzo SGI-AE si articolano in una serie di schede nelle quali vengono descritti i requisiti e le modalità di corretta gestione di specifici processi correlati ed interagenti che compongono un sistema di gestione aziendale. La finalità è quella di strutturare un sistema organico, integrato con l'operatività aziendale complessiva, che intende pianificare i miglioramenti progressivi delle sue performance nella tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente come effettivo risultato delle proprie attività e dei processi produttivi.

Il punto di partenza imprescindibile da cui si traccia la linea di miglioramento è rappresentata dall'assoluto rispetto delle leggi in materia di salute e sicurezza sul lavoro ed ambiente.

I diversi processi descritti in ogni scheda sono trattati con approccio di sistema che li collega ai processi correlati ai quali rimanda per le specifiche indicazioni operative. L'insieme dei processi e le loro corrispondenze con le Linee Guida SGSL – UNI 2001, le BS OHSAS 18001, le UNI EN ISO 14001, sono evidenziate nella tabella di correlazione riportata tra gli allegati.

Al fine di facilitare la lettura delle Linee d'Indirizzo, che comunque trattano materie di significativa complessità, è stato adottato sempre lo stesso schema espositivo che per ogni processo previsto del sistema SGI-AE prevede:

- scopo e obiettivi: che esplicitano cosa si prefigge il processo;
- elementi di sistema: nei quali sono spiegati i requisiti e le modalità operative con cui svolge il processo;
- documentazione di riferimento in cui sono riportati:
 - i riferimenti normativi esterni che pongono vincoli al processo, incluse le leggi e le norme di gestione, o possono fornire indicazioni di riferimento,
 - i collegamenti ai processi correlati delle stesse Linee d'Indirizzo SGI-AE,
 - l'elenco delle procedure e delle registrazioni di cui si richiede l'implementazione nella fase di applicazione in azienda di queste Linee d'Indirizzo;
- ruoli e responsabilità: che indicano, in conformità a quanto descritto nel processo 4.1, i ruoli e le funzioni delle diverse figure aziendali coinvolte nelle attività di ogni processo, anche tenendo conto degli obblighi di legge;
- meccanismo di verifica: in cui viene descritto come si misura l'efficacia del processo.

Si riporta in seguito la tabella 2 in cui si evidenziano i punti salienti delle Linee guida SGI-AE-INAIL edizione 2007.

4. Lo Standard OHSAS 18001 : 2007

La sigla OHSAS rappresenta l'acronimo di Occupational Health and Safety Assessment Series ed identifica uno standard internazionale la cui applicazione permette un approccio sistemico alla gestione della sicurezza del lavoro e della tutela della salute.

In data 1 Luglio 2007 è stata pubblicata dal British Standards Institution la nuova versione della norma OHSAS 18001 sui Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro (SGSSL), che ha sostituito la precedente versione OHSAS 18001:1999.

Gli standard OHSAS hanno lo scopo di fornire alle organizzazioni gli elementi per un efficace sistema di gestione della sicurezza, che possa essere integrato con altri requisiti gestionali e che possa quindi aiutare tali organizzazioni a raggiungere i propri obiettivi della sicurezza e salute sul lavoro nonché economici.

Questi standard, come tutti gli standard internazionali, non hanno l'obiettivo di essere utilizzate per generare ostacoli non-tariffari agli scambi commerciali o per accrescere o modificare gli obblighi legali di un organizzazione. Al contrario, lo standard OHSAS specifica i requisiti di un sistema di gestione della sicurezza e salute sul lavoro per consentire ad un organizzazione di sviluppare ed attuare una politica e degli obiettivi che tengano conto delle prescrizioni legali e delle informazioni riguardanti i rischi legati alla sicurezza (OH&S, Occupational Health and Safety), in modo coerente con le necessità del contesto socio-economico.

È applicabile ad organizzazioni di ogni tipologia e dimensione e si adatta alle diverse situazioni geografiche, culturali e sociali.

Ovviamente un sistema di gestione include la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le prassi, le procedure, i processi e le risorse. Il successo del sistema, come si può intuire, dipende dall'impegno e dal coinvolgimento di tutti i livelli dell'organizzazione e specialmente dell'Alta direzione.

Come per gli standard ISO 9001 (Sistema Gestione Qualità) e ISO 14001 (Sistema Gestione Ambiente), anche la norma OHSAS si ispira al modello P.D.C.A. (Plan, Do, Check, Act), più comunemente conosciuto come Ciclo di Deming (Deming Cycle), che

rappresenta uno strumento organizzativo che consente di gestire in modo organico e sistematico la sicurezza dei lavoratori senza sconvolgere la struttura organizzativa aziendale, ma soprattutto puntando al miglioramento continuo della sicurezza in un'ottica a lungo raggio.

5. I sistemi di gestione nel D.Lgs. 81/2008 e smi

I SGSL sopra menzionati sono finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di salute e sicurezza aziendale, con il più idoneo rapporto tra costi e benefici. L'implementazione di sistema di gestione della sicurezza è una scelta volontaria di chi sente la responsabilità della sicurezza propria e degli altri. La scelta consente di ridurre i costi della mancata sicurezza, prima di tutto perché riduce la probabilità di accadimento degli infortuni e i costi che ne conseguono. Fin dal 2000 la normativa italiana ha voluto però incentivare questa scelta attraverso un sistema di sconti sui premi dell'assicurazione obbligatoria INAIL. Allo stato attuale le aziende possono ottenere una riduzione significativa delle tariffe assicurative che, congiunta con il meccanismo bonus malus, può determinare uno sconto fino al 35%-40% dei premi assicurativi INAIL, in funzione di diversi parametri. Inoltre l'adozione di un SGSL conforme all'art. 30 del D. Lgs. n. 81/2008 ha efficacia al fine di eliminare la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni in conformità al D.Lgs. 8 giugno 2001, n.231 – "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica".

Infine per le aziende fino a cinquanta dipendenti, l'adozione di un sistema di gestione rientra tra le attività finanziabili ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n. 81/08. I sistemi di gestione riconosciuti come adeguati sono senz'altro il SGSL UNI-INAIL e il BS OHSAS 18001:2007.

6. Confronto tra i Sistemi di Gestione utilizzabili per le aziende a rischio di incidente rilevante

Abbiamo precedentemente evidenziato che per gli stabilimenti rientranti nella direttiva SEVESO, sussiste l'obbligatorietà di redigere un Sistema di Gestione Sicurezza in conformità al DM 9/8/2000 "Linee Guida per l'attuazione del sistema di gestione della Sicurezza". La scelta alla luce di quanto evidenziato nei paragrafi precedenti può ricadere su la UNI 10617:2009 o su il SGI-AE INAIL:2007 o sul OHSAS 18001:2007 o su un altro sistema equivalente, l'importante è che si prevedono tutti i punti dell'allegato del DM 9/8/2000. Di seguito nella Tabella 4 si metteranno a confronto in modo sintetico e per punti le tre normative prima evidenziate con i punti dell'allegato del DM 9/8/2000.

	Linee Guida INAIL SGI-AE	UNI 10617: 2009	BS OHSAS 18001: 2007	Linee Guida DM 9/8/2000
POLITICA	2	4.2	4.2	1.I 1.III
PIANIFICAZIONE	3	4.3	4.3	
Identificazione e Gestione della normativa applicabile	3.1	4.3.2	4.3.2 4.5.2	3.III
Analisi e Valutazione dei Rischi Salute e Sicurezza	3.2	4.3.1	4.3.1	3.I 3.II
Analisi e Valutazione dei Rischi Ambiente	3.3			
Obiettivi e traguardi	3.4	4.3.3	4.3.3	3.III
Struttura del Sistema				1.II

ATTUAZIONE	4	4.4	4.4	
Definizione ed assegnazione delle responsabilità, autorità, ruoli	4.1	4.4.1	4.4.1	2.I
Competenze, formazione e consapevolezza	4.2	4.4.2	4.4.2	2.II,2.III,2.IV
Comunicazione, consultazione, partecipazione, rapporto con l'esterno	4.3	4.4.3	4.4.3	
Documentazione del sistema di gestione	4.4	4.4.4 4.4.5 4.5.4	4.4.4 4.4.5 4.5.4	4.II 5.II
Procedure operative	4.5.1	4.4.6	4.4.6	4.III
Gestione dei cambiamenti	4.5.2	4.4.7	4.3.1 4.4.6	5.I
Permessi di lavoro	4.5.3	4.4.6	4.4.6	4.V, 4.I,4.IV
Gestione terzi (appaltatori e approvvigionamento)	4.5.4	4.4.6	4.4.6	4.V, 4.I,4.IV
Manutenzione ed ispezione	4.5.5	4.4.6	4.4.6	4.V, 4.I, 4.IV
Sorveglianza Sanitaria	4.5.6		4.4.6	
Dispositivi di Protezione Individuali	4.5.7		4.4.6	
Preparazione e risposta all'emergenza	4.8	4.4.8	4.4.7	6.I , 6.II, 6.III, 6.IV
VERIFICA	5	4.5	4.5	
Sorveglianza e misurazioni	5.1	4.5.1 4.5.2	4.5.1 4.5.2	7.I
Infortuni, incidenti, situazioni pericolose, non conformità, azioni correttive preventive	5.2	4.5.3	4.5.3	7.II
Audit interni	5.3	4.5.5	4.5.5	8.I
RIESAME	6	4.6	4.6	8.II

Tabella 2

Si ringrazia il Comitato Scientifico per le indicazioni datemi in fase di redazione della presente memoria .

7. Bibliografia

- [1] Norma UNI 10617:2009 "Impianti a rischio di incidente rilevante- Sistemi di Gestione della Sicurezza-Terminologia e Requisiti Essenziali ;
- [2] Norma OHSAS 18001 : 2007" Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro" .
- [3] Linee Guida INAIL- Parti Sociali : SGSL-SGI-AE (Aziende Energia) : 2007 .
- [4] Volume: "Gestire la Sicurezza negli Stabilimenti industriali" – Attività Ricerca Scientifica ISPESL - 2010 , Pubblicazione curata da Paolo Pittiglio e Paolo Bragatto .
- [5] DM-Ambiente 9 agosto 2000 " Linee Guida per l'attuazione del sistema di gestione della Sicurezza" .