

Sistemi di gestione delle navi

Il sistema di gestione della sicurezza a bordo delle navi ed i risvolti nella tutela e protezione dell'ambiente marino.

A cura del Dott. Cristian Rovito

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera

Il **Safety Management System** o **SMS** (Sistema di gestione della sicurezza) è la definizione utilizzata per indicare tutte le attività connesse alla gestione della sicurezza¹ all'interno di un'entità complessa come potrebbe essere un'azienda, un Ente pubblico (regione, provincia e comune), un aeroporto, etc. Si presta pertanto all'utilizzo in molti ambiti produttivi, economici, pubblici e privati. Nel settore marittimo e navale, ad esempio, il Safety Management System è un sistema strutturato e documentale che permette ad una Società di Navigazione di operare in ottemperanza alla propria politica di sicurezza e protezione dell'ambiente (politica ambientale di cui al sistema ISO o EMAS – ECOLABEL), in conformità alle prescrizioni di cui all' International Safety Management Code (Codice internazionale sulla gestione della sicurezza marittima), adottato dall'IMO con la risoluzione A.741(18). Tra gli addetti ai lavori è conosciuto come ISM Code.

¹ In quest'ottica il termine sicurezza deve intendersi in senso molto lato. Ci pare opportuno riportare *sic et simpliciter* la definizione fornita da Wikipedia: "La **sicurezza** (dal latino "*sine cura*": senza preoccupazione) può essere definita come la conoscenza che l'evoluzione di un sistema non produrrà stati indesiderati. In termini più semplici è: sapere che quello che faremo non provocherà dei danni. Il presupposto della conoscenza è fondamentale da un punto di vista epistemologico poiché un sistema *può* evolversi senza dar luogo a stati indesiderati, ma non per questo esso può essere ritenuto sicuro. Solo una conoscenza di tipo scientifico, basata quindi su osservazioni ripetibili, può garantire una valutazione sensata della sicurezza. La sicurezza totale si ha in assenza di pericoli. In senso assoluto, si tratta di un concetto difficilmente traducibile nella vita reale anche se l'applicazione delle *norme di sicurezza* rende più difficile il verificarsi di eventi dannosi e di incidenti e si traduce sempre in una migliore qualità della vita. Nel termine italiano *sicurezza* collasano due distinti concetti che in altre lingue sono espressi da parole differenti. Il termine inglese *security* corrisponde alla sicurezza intesa come protezione da atti intenzionali che potrebbero ledere cose o persone, mentre il termine *safety* riguarda la sicurezza delle persone, intesa come loro incolumità.

In quasi tutte le lingue, il termine *sicurezza* non viene molto bene differenziato da quello di prevenzione. Forse più che un problema linguistico, si tratta di un residuo di antichi concetti sul *fato*, sull'inettitudine e sulla prevalenza del destino e della fortuna rispetto all'intelligenza umana. Quando si verifica un incidente, ancora oggi si sente parlare di sfortuna. Si può affermare che un incidente è causato dal mancato rispetto delle norme di sicurezza".

Ci sembra opportuno aprire una piccola parentesi in merito al concetto di “gestione ambientale”, che nasce e prosegue nel suo sviluppo dalla “politica ambientale” che il soggetto giuridico definisce in via primaria, per poi attuarla in via secondaria dando ampio riconoscimento alle prestazioni ambientali. Se infatti le norme ISO ed EMAS definiscono i requisiti di un Sistema di Gestione Ambientale, a cui si connettono direttamente i concetti *supra* espressi, che permetta ad un’organizzazione di sviluppare una politica ambientale e di fissare degli obiettivi che tengano conto delle prescrizioni legali e delle informazioni riguardanti gli aspetti ambientali significativi, l’ISM Code benché si riferisca direttamente al concetto ampio di “sicurezza”, indirettamente enuclea una serie di regole che non possono non considerarsi orientate alla tutela e protezione dell’ambiente marino.

Da questi primi assunti, per certi versi si può evidenziare che il concetto ed i principi di “gestione ambientale” hanno radici molto più lontane e profonde rispetto a quelle che potrebbero estrapolarsi dalla lettura e dall’analisi sistematica ed etimologica - letterale (*interpretatio legis*) dell’impianto normativo di cui al D. Lgs 231/01 e ss. mm. e ii., recante la *“disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”*.

L’ International safety management system nasce con la *ratio* di individuare dei principi cardine ai fini della perimetrazione legislativa, a carattere prettamente tecnico, di un sistema di gestione della sicurezza delle operazioni delle navi e **per la prevenzione dell’inquinamento**.

Il Cap. IX della Convenzione Internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare - SOLAS 74 come emendata - individua il principio (si ribadisce ancora a carattere esclusivamente internazionale) da cui è discesa la definizione e l’istituzione del sistema per la gestione della sicurezza e per la prevenzione dell’inquinamento.

Il **Safety Management System** è un sistema manageriale per migliorare la sicurezza a bordo delle navi e prevenire l’inquinamento dell’ambiente attraverso controlli da parte del personale di bordo, del personale di terra e da parte degli ispettori.

Se facciamo un rapido riferimento alle disposizioni introdotte nell’ordinamento interno dal legislatore con il D. Lgs 231/01’ possiamo renderci conto di quanto il legislatore internazionale sia più avanti rispetto alle pur importanti “conquiste giuridiche” degli ordinamenti nazionali, soprattutto di quello comunitario.

Pur non emergendo chiaramente il concetto della “responsabilità ambientale”, con tutto ciò che ne consegue in termini prevenzionistici e protezionistici, riteniamo non possa muoversi alcuna critica sulla rilevanza politica e giuridica dei commi 3 e 4 dell’art. 6 del D. Lgs 231/01.

Nel trattare la responsabilità a carico di una persona giuridica, il comma 1, lett. a), stabilisce che "l'ente" (anche qui inteso in senso molto lato, sicchè una Società di navigazione può benissimo essere ricompresa in tale definizione) non risponde se prova che:

- a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli, di curare il loro aggiornamento e' stato affidato ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo.

Tale assunto va letto e collazionato con le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 6 del D.lgs 231/01'. In effetti, a nostro modesto avviso, ponendosi in quest'ottica si delinea un quadro molto più chiaro rispetto al punto da cui siamo partiti nella presente trattazione. Non a caso, l'art. 6, titolato "*Soggetti in posizione apicale e **modelli di organizzazione dell'ente***", detta le esigenze a cui i modelli di organizzazione devono rispondere:

- a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;

Sempre ponendosi nell'ottica di un parallelismo giuridico per analogia ed in via logico - induttiva tra un SGA (sistema di gestione ambientale) e un SMS (safety management system), è opportuno prendere come esempio tutte le procedure relative allo scarico in mare di effluenti nelle cosiddette "aree sensibili" (Mar Mediterraneo) da parte delle petroliere, con riferimento anche alla regola generale, di cui alla Convenzione Marpol 73/78, in base alla quale è possibile procedere allo sversamento di idrocarburi in mare a condizione che non superino le 15 ppm (parti per milione) e che si rispettino determinati parametri procedurali (rotta, velocità distanza dalla costa, etc).

- b) prevedere specifici controlli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;

Aspetto questo ampiamente trattato tanto dalla norma ISO 14001:2004, quanto dal Regolamento Emas 1221/09 (EMAS). Gli SGA definiti da queste norme richiedono all'organizzazione di valutare periodicamente il rispetto delle prescrizioni legali applicabili (di carattere internazionale, nazionale, regionale o locale) e di valutare il rispetto delle altre prescrizioni. Il punto 4.6. dell'ISO 14001:2004 individua gli elementi in ingresso del Riesame della Direzione, che devono essere:

- i risultati degli audit del SGA e delle valutazioni delle prescrizioni legali e delle altre prescrizioni che l'organizzazione sottoscrive (il marittimo addetto alla manutenzione dell'oil separator system, il sistema che separa l'acqua dalle miscele oleose - idrocarburi -, deve

conoscere i rischi insiti ad eventuali condotte operativamente colpose: negligenza, imperizia e imprudenza; o dolose – dolo eventuale):

- le comunicazioni provenienti dalle parti interessate esterne, compresi i reclami;
- le prestazioni ambientali dell'organizzazione;
- il grado di raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi;
- lo stato delle azioni correttive e preventive;
- lo stato di avanzamento delle azioni previste dai precedenti riesami della direzione;
- il cambiamento delle situazioni circostanti, comprese le evoluzioni delle prescrizioni legali e delle altre prescrizioni relative ai propri aspetti ambientali;
- le raccomandazioni per il miglioramento.

- c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Emerge chiaramente che alla stessa stregua di quanto palesato per i sistemi di gestione ambientale, anche i “modelli di organizzazione” come *supra* definiti e quindi anche i SMS devono rispondere all'esigenza di individuare da un lato le attività nel cui ambito possono essere commessi reati (quindi parliamo di responsabilità penale in senso stretto, che comunque non esclude il riferimento con l'ambiente potendo essere allo stesso direttamente intrinseca; si pensi al reato di danneggiamento di acque pubbliche in cui si parla di illecito penale “ambientale” per la cui configurazione si registra l'inosservanza sia di norme del codice penale, nella fattispecie in questione l'art. 635, comma 2, sia di norme speciali, legge 979/82; D. Lgs 152/06 e ss. mm. e ii., etc; dall'altro prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire.

Si tratta, come è facile rilevare, di principi sussumibili *tout court* nelle prescrizioni già da anni vigenti a livello internazionale sebbene, occorre specificarlo, riferite al settore marittimo, navale e portuale (operazioni di carico e scarico merci, imbarco e sbarco passeggeri, movimentazione di carichi² etc.). Tuttavia, ritornando all'ISM Code, è opportuno elencare gli obiettivi insiti nella *ratio legis* alla base del citato Capitolo IX della Convenzione Solas 74.

² Ai sensi dell'art. 16, comma 1 della Legge 84/94 recante “riordino della legislazione in materia portuale”, sono operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale. In tale senso si potrebbe altresì parlare di “**politica ambientale**” secondo i canoni della normativa ISO 14001, Regolamento Emas, etc.

La compagnia di navigazione, ovvero il soggetto che di massima eserciterebbe la navigazione (armatore), attraverso la corretta esecuzione del SMS – safety management system – si propone di raggiungere specifici e ben individuati obiettivi.

Nello specifico si propone di:

- 1) avere una politica per la **sicurezza** e la **protezione ambientale**³;
- 2) dichiarare quali obiettivi intende perseguire (quelli del codice internazionale, più eventuali altri non in contrasto con il code stesso⁴);
- 3) definire le priorità;
- 4) descrivere risorse, disposizioni organizzative, controlli da utilizzare (modello di gestione);
- 5) avere istruzioni e procedure per assicurare la gestione della nave in sicurezza e la protezione dell'ambiente conformi alle norme internazionali e nazionali;

Si tratta come emerge in maniera evidente di istruzioni e procedure relative sia alle operazioni della nave (in condizioni operative e di emergenza) sia al personale e riguardano le attività che vengono normalmente svolte a bordo con particolare attenzione a quelle che possono causare danno alle persone, all'ambiente o alla nave ed al suo carico (è evidente come tali principi raffigurino quel modello di gestione che si avvicina, se non addirittura coincide con quello di cui alla norma ISO 14001 e al Regolamento 1221/09 - EMAS).

- 6) designare una persona (DPA) o più persone a terra i cui compiti sono quelli di garantire la sicura operatività delle navi, assicurare un collegamento fra la compagnia e il bordo, avere diretto accesso ai più alti livelli dirigenziali, avere la responsabilità e l'autorità di monitorare gli aspetti relativi alla sicurezza e alla **prevenzione inquinamento legati alle operazioni di bordo**;
- 7) prevedere procedure per presentare evidenze oggettive (informazioni qualitative o quantitative, documenti o rapporti di fatti riguardanti la sicurezza o l'esistenza e la realizzazione di un elemento del SMS);
- 8) prevedere procedure per assicurare che non conformità (situazioni accertate quando esiste una evidenza oggettiva che specifici requisiti del codice ISM non soddisfatti),

³ Si nota come i due termini "sicurezza" e "protezione ambientale" si muovono di pari passo. Ciò perché a fronte di un'adeguata sicurezza è possibile garantire, sia in senso diretto, sia in senso indiretto, la protezione e la tutela dell'ambiente marino e degli ecosistemi. Se in effetti eseguo puntualmente le manutenzioni previste, seguo gli schemi di separazione del traffico volti ad evitare gli abbordi in mare, effettuo periodicamente e con dovizia le viste di sicurezza, addestrato ed esercito sistematicamente l'equipaggio, è evidente che il rischio di provocare uno sversamento accidentale di idrocarburi pur non potendosi annullare, si riduce notevolmente.

⁴ In tale senso si potrebbe altresì parlare di "politica ambientale" secondo i canoni della normativa ISO 14001:2004, Regolamento Emas, Regolamento Ecolabel, etc.

gravi non conformità (serio pericolo per le persone o per la sicurezza della nave o un serio rischio per l'ambiente e che richiede una immediata azione correttiva), incidenti e situazioni pericolose (rischio la sicurezza delle persone, della nave, del carico o dell'ambiente), siano riportate dalla compagnia, investigate e analizzate con lo scopo di migliorare la sicurezza e la prevenzione dell'inquinamento.

L'esempio della COSTA CONCORDIA è emblematico della necessità per la compagnia deputata al Safety Management System di investigare ed analizzare i motivi che hanno determinato il disastro che purtroppo è susseguito all'urto della carena con lo scoglio durante la navigazione. Attraverso questa fase sarà possibile determinare le modalità per evitare che simili sinistri possano verificarsi in futuro, le procedure a che, in caso di sinistro, si riesca a ridurre per quanto possibile il numero delle vittime e i danni agli ecosistemi.

Occorre poi cristallizzare il concetto di organizzazione, ente, società, etc. Solo così si potranno comprendere le differenze intercorrenti tra chi è deputato a svolgere determinate funzioni ed a come deve svolgerle. La Regola del Capitolo IX della SOLAS 74 fornisce una definizione di "**Società**", dovendosi all'uopo intendere **l'armatore della nave o qualsiasi altro ente o persona, quali il gestore o il noleggiatore a scafo nudo, che abbiano assunto dall'armatore la responsabilità dell'esercizio della nave e che, nell'assumere tale responsabilità, si siano dichiarati d'accordo per rilevare tutte le obbligazioni e responsabilità imposte dall'ISM Code.**

*Già da questa definizione si potrebbero confutare eventuali dubbi interpretativi. Nella realtà accade spesso che non sempre il soggetto che abbia assunto l'esercizio della nave, si sia accollato anche tutta la responsabilità relativa agli adempimenti imposti dall'ISM Code. Potrebbe accadere infatti che la petroliera M/C FELICITA' ITALIANA abbia come armatore la TRISTEZZA SHIPPING S.p.A. di Napoli e come "**Società di gestione**", secondo i canoni dell' ISM Code, la GIOIOSA MANGEMENT S.r.l. di Ancona. Oppure può ancora accadere che la società di navigazione oltreché essere l'armatore, si anche l'ente che si occupa della safety management system.*

Sono molte le analogie che intercorrono tra il settore navale e/o quei settori a cui è applicabile la normativa specifica dei "sistemi di gestione ambientale" di cui alle richiamate norme ISO 14000:2004 e Regolamento EMAS ed ECOLABEL (non si esclude che quest'ultime possano applicarsi anche nel campo marittimo)⁵.

Le norme ISO e quelle EMAS – ECOLABEL (Regolamento UE 1221/09, Regolamento UE 880/92) sono disposizioni a carattere volontario. E' lasciata alla discrezionalità della singola

⁵ Si ritiene opportuno menzionare il Regolamento UE 1893/2006 con il quale il legislatore comunitario ha provveduto a definire la classificazione statistica delle attività economiche, assegnando il "30" alla "fabbricazione di altri mezzi di trasporto".

Società, Ente, pubblico o privato, la decisione di aderirvi o meno; tuttavia, mentre le prime sono di “origine privatistica” (International Standard Organization – UNI: Ente nazionale italiano di unificazione), le seconde, EMAS ed ECOLABEL sono prodotte da un organismo pubblico, cioè dall’Unione Europea.

Così come è necessario disquisire sull’importanza e sull’essenzialità del “**Manuale di gestione ambientale**” nell’ambito del SGA (Sistema di gestione ambientale), altrettanto rilevante è il “**Manuale Gestione Sicurezza**”. Quel documento utilizzato per descrivere e per implementare il sistema gestione sicurezza che, perciò tale, deve essere messo per iscritto, periodicamente controllato e reso disponibile sia in ufficio che sulle navi.

L’Autorità Marittima di bandiera è l’organo a cui la legge riconosce il ruolo di controllore, chiamato allo svolgimento di tutte le attività insite nell’accertamento e nella verifica della rispondenza delle attività previste dall’SMS ed i relativi risultati con gli obiettivi di cui alle disposizioni pianificate. Inoltre, se queste disposizioni vengono applicate efficacemente e sono adatte per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di definizione del SMS – Safety Management System.

Anche per ciò che concerne gli SMS è stato previsto l’istituto dell’**audit** (verifica), così come avviene per gli SGA, demandato alla competenza ed alla professionalità di un soggetto indipendente, terzo e qualificato, l’**Auditor** (verificatore).

L’Amministrazione d’appartenenza provvede a rilasciare alla nave che rispetti le disposizioni di cui all’ISM Code, il “**Certificato di gestione della sicurezza (Safety Management Certificate - SMC)**”. Alla Società di navigazione che “gestisce” la nave (che non necessariamente corrisponde all’armatore ovvero al soggetto che abbia assunto l’esercizio della nave, potendo trattarsi di soggetti diversi e distinti, come sopra accennato) viene rilasciato un Documento di conformità (Document of Compliance - DOC) con validità quinquennale.

Il comandante è il responsabile dell’applicazione del Sistema a bordo ed ha l’autorità e la responsabilità di prendere decisioni, relativamente alla sicurezza ed alla **protezione ambientale**, che possono non tener conto di quanto stabilito dalla Compagnia. A quest’ultimo può e deve comunque chiedere assistenza quando necessario.

Cristian Rovito