

Salute e sicurezza nei porti e sulle navi: come stanno a quindici anni dai decreti 271 e 272 del 1999?

Se l'è chiesto il seminario del 15 aprile scorso, promosso dalla Regione Liguria in occasione del periodico incontro, tenutosi a Genova, del gruppo tecnico Porti-Navi del Coordinamento delle Regioni. Il gruppo interregionale era stato "varato" proprio a Genova, in un importante convegno nazionale all'indomani dell'emanazione dei decreti del 1999 (era la felice stagione di Carta 2000, tra i numi tutelari di porti e navi potevamo contare su personalità impareggiabili quali il senatore Carlo Smuraglia), con il mandato di sostenere l'avvio del nuovo approccio preventivo 626 nelle aree portuali e sulle navi italiane, territori particolari e complessi, fino ad allora ambiguamente considerati esclusi dalle regole generali.

Il gruppo vede la partecipazione della maggior parte delle Regioni marittime italiane (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto).

Il seminario, partito con finalità di confronto a livello nazionale delle esperienze in atto nelle Regioni impegnate nei territori marittimi e portuali, è stata la preziosa occasione per fare il punto sullo stato complessivo di sviluppo delle politiche di salute e sicurezza sul lavoro in questi non facili distretti lavorativi, anche grazie allo stimolo degli interessanti ragionamenti di Michele Di Lecce, magistrato da sempre attento alle nostre questioni, oggi Procuratore capo a Genova, e dei massimi rappresentanti della comunità portuale genovese.

Quali processi applicativi di salute e sicurezza sul lavoro hanno portato i quindici anni trascorsi? Che livelli di maggior tutela hanno consentito i decreti del 1999 (271 relativo alle navi, 272 relativo alle aree portuali e 298 relativo a ulteriori regole sulla pesca, aggiuntive a quanto contenuto nel 271), strumenti legislativi figli del 626? Quali maggiori risultati di sistema, oggi nel 2014, rispetto al primo bilancio che già tentavamo come Regioni nel convegno nazionale del 2000, a solo un anno dall'emanazione dei decreti?

Il raffronto tra i due momenti di bilancio genovesi 2000-2014 ha percorso come una sorta di filo conduttore i lavori del seminario.

Quel che indubbiamente è da confermare è il messaggio forte che davamo nel 2000 (non a caso lanciato nella prima slide della relazione introduttiva del convegno 2000, riproposta nel seminario di aprile 2014 tra le slide di confronto) sul grande significato dei decreti, emanati per applicare le regole del 626/94 tenendo in debito conto le specificità dei contesti portuali e marittimi ma finalmente facendo entrare in pieno questi distretti lavorativi critici (per complessità organizzativa e per diversificazione dei rischi) nel sistema complessivo 626/94.

A distanza di 15 anni dal 1999 è quindi imprescindibile riaffermare che porti e navi permangono a pieno titolo nel sistema che è adesso sistema 81/2008.

Ma qui nasce una prima cruciale sfasatura: se 271, 272 e 298 erano norme figlie del 626, al superamento del 626 con la più organica e in ogni caso evoluta disciplina del decreto 81 non ha

fatto seguito la necessaria armonizzazione dei contenuti dei decreti speciali al nuovo approccio generale tratteggiato a partire dal 2008.

Fallita all'epoca dei lavori preparatori del decreto 81 l'operazione di inserimento dei due settori tra i titoli specifici del decreto, ad un quadro di coerenza del sistema giuridico applicabile a porti e navi mancano ancora i nuovi decreti specifici che svecchino gli ormai stonati decreti del '99 per renderli organici all'impianto 81.

Oggi quindi il quadro giuridico complessivo di riferimento per questi distretti lavorativi è quello composto, secondo il principio della norma generale versus la norma speciale, dall'intreccio delle regole generali che, avendo dichiarato di voler essere universali e uniformi su tutto il territorio nazionale, si applicano in via generale nelle aree portuali e a bordo delle navi italiane, e gli standard integrativi speciali, che, per le fattispecie specificamente normate, risultano prevalenti sulla norma di carattere generale; come detto, questi ultimi (271/272 e 298) sono rimasti storicamente fermi al modello prevenzionistico anni '90, con non pochi problemi di conflitto interpretativo e difficoltà applicative.

Le Regioni e i servizi ASL si sono quindi trovati, all'indomani dei decreti del '99, a dover corrispondere alla domanda di prevenzione che veniva da questi contesti inquadrati, in buona parte per la prima volta, nel sistema complessivo prevenzionale, e lo hanno fatto applicando anche in questi distretti il modello praticato e collaudato ormai da decenni nella generalità degli ambienti di lavoro, quello della vigilanza finalizzata alla prevenzione, di un lavoro basato sulla conoscenza e sul mettere in rete comunicativa le esperienze sviluppate dalle ASL nei vari territori portuali, anche attraverso il lavoro dell'apposito gruppo interregionale, con intento di risposta per quanto possibile uniforme e unitaria a livello nazionale.

Affrontando in primo luogo quello che è uno dei profili più caratterizzanti della complessità portuale e della sua diversità rispetto agli altri distretti lavorativi italiani, la presenza sul campo di autorità di forte regolazione del territorio (l'Autorità Portuale e l'Autorità Marittima) con compiti e poteri, nella materia di salute e sicurezza sul lavoro, concorrenti e sussidiari a quelli dell'organo di vigilanza dell'ASL: la necessità quindi di reimpostare il ruolo del servizio ASL ampliando la sfera delle competenze di supporto tecnico specialistico alle funzioni autoritative e regolamentari delle autorità del territorio.

Il bilancio. E' stato sorprendente verificare che le slide di bilancio su quanto i decreti del 1999 stavano già mettendo in campo al momento dell'osservazione del 2000 sono riproponibili perfettamente anche al bilancio a 15 anni di distanza, facendo rimarcare un divario impressionante sugli effetti applicativi dei due decreti! I segnali premonitori delle criticità di applicazione in particolare del decreto 271, già visibili da subito, si sono consolidati e quasi incancreniti in nodi cruciali su cui è imprescindibile intervenire.

MOLTO SI È MOSSO NEI PORTI PER EFFETTO DEL 272. Se era molto nel 2000, è moltissimo all'osservazione retrospettiva del 2014:

- la collaborazione, sviluppatasi naturalmente in tutti i porti, tra l'Autorità Portuale, soggetto centrale di governo e regolazione del territorio e l'ASL, organo di vigilanza su ssl, chiamato anche

al ruolo di supporto specialistico alle funzioni autoritative e regolamentari dell'Autorità Portuale, nella distinzione dei ruoli e nel coordinamento di tutte le azioni;

- il validissimo strumento inventato dal 272 del Comitato di igiene e sicurezza, sorta di organismo tripartito di partecipazione e consultazione presieduto dall'Autorità Portuale con il forte sostegno dell'ASL;

- l'evoluzione delle imprese portuali nel solco del modello 81, istradate verso lo sviluppo di sistemi di gestione e di qualità; l'azione di stimolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali e l'esperienza di utile supporto dei nuovi rls di sito portuale.

In breve lo sviluppo, nei porti dove si sono **determinate** le condizioni più favorevoli, di una sorta di comunità portuale mirata alla leale collaborazione nella prevenzione.

Stiamo parlando oltretutto di contesti lavorativi (lavoro portuale di movimentazione delle merci dalle/per le navi e riparazioni navali) di estrema complessità e rischiosità.

Nel primo caso (movimentazione merci) si è in presenza di cicli lavorativi non facilmente standardizzabili, caratterizzati da estrema variabilità di situazioni e fattori estemporanei (la nave per come è stata caricata, in un porto magari dall'altra parte del mondo, le diverse navi, le diverse merci, gli autotrasportatori, i marittimi, tutti stranieri, con cui intendersi, gli altri innumerevoli soggetti partecipanti al ciclo). Non a caso all'osservazione accurata del fenomeno infortunistico questo settore ha fatto registrare, fino a 5-6 anni fa, indici infortunistici per incidenza e gravità anche più alti di quelli dell'edilizia, con uno stillicidio doloroso di morti, spesso in reiterati scenari tipologici (investimenti da mezzi, data l'alta interazione uomo a piedi/macchina; investimenti da carichi).

Relativamente al lavoro delle riparazioni navali, il connotato di pesante complessità organizzativa è insito nelle forme stesse di strutturazione delle commesse navali, nelle catene ramificate di appalti, che concentrano negli angusti spazi della nave maestranze numerose e multilingue, e nei ritmi intensi imposti dagli strettissimi "tempi nave". Sulle navi in riparazione si salda, si taglia, si puliscono i doppi fondi, si sabbia, si coibenta, spesso si incontrano, in maniera inattesa, materiali in amianto.

A fronte di tali critici profili di rischio, che molto si sia mosso nei porti (e bene) per effetto del 272, quantomeno sul fronte della fondamentale collaborazione dei soggetti attori di prevenzione pubblici e privati), ma anche nel contenimento che sta avvenendo del rischio (vorremmo dire di conseguenza), è certamente cosa da valorizzare e consolidare per il futuro.

LENTO E DIFFICILE L'AVVIO DEL 271 SULLE NAVI.

Se era lento e difficile nel 2000, a distanza di 15 anni è inevitabile parlare di un ritardo inammissibile nell'avvio degli strumenti (anche di sistema) su cui si basa la piena applicazione del decreto 271:

- certo, si sconta la maggior complessità della presenza di tre organi di vigilanza per l'applicazione delle disposizioni del 271, con pari titolo e prerogative (Autorità Marittima, ASL e Ufficio di Sanità Marittima del Ministero Salute), chiamati a coordinarsi, con le loro competenze differenziate, su una materia che è intrinsecamente più complessa: l'ambiente nave è contesto particolare, che richiama contemporaneamente questioni di sicurezza della navigazione, di salute e sicurezza del lavoro, di igiene ed abitabilità, essendo in uno ambiente di lavoro e di vita dei marittimi;

- le nuove Commissioni Territoriali di visite delle navi (che prevedono la presenza dei tre enti di controllo, quindi anche dell'ASL) non sono state sostanzialmente avviate nei porti, ancorché formalmente costituite in alcuni di essi; indubbiamente questo strumento di visite con finalità in

prima battuta preventive e partecipative favorirebbe non poco familiarizzazione ed affiatamento dei tre organi di vigilanza;

- il Regolamento per la costruzione e le sistemazioni relative all'ambiente di lavoro a bordo avrebbe dovuto essere emanato in 90 giorni (!), abrogando il vecchio regolamento 1045 del 1939 (regio decreto firmato da Vittorio Emanuele e Mussolini), che tuttora è quindi lo standard tecnico (!!!) di riferimento per le vecchie Commissioni Locali di visita delle navi (che non hanno la presenza dell'ASL);

- ma la portata del decreto del 1999 non si esauriva in questi strumenti di sistema giuridico-istituzionale ad oggi inattuati (Regolamento e corrispondenti Commissioni Territoriali di visita sul rispetto del Regolamento), che hanno a che fare col profilo dell'adempimento ai criteri progettuali, tecnici e costruttivi dell'ambiente nave; la parte più innovativa e significativa del 271 (il suo cuore) è il nuovo delle regole prevenzionali e organizzative incentrate sulla valutazione dei rischi e sul sistema di gestione distribuito tra armatore, comandante, preposti, lavoratori e nuove figure di prevenzione a bordo (il "626 marittimo"): a fronte del fatto che tutte queste disposizioni sono entrate immediatamente in vigore all'emanazione del 271 nel 1999 (e le società armatrici con queste hanno da subito dovuto fare i conti), non è tuttora attivo un pianificato ed efficace sistema di controlli coordinato da parte dei tre organi di vigilanza e in ciò i servizi ASL, che non sono organici all'ambito portuale, scontano una difficoltà assai pesante nella agibilità piena e nella possibilità di esercizio autonomo delle proprie prerogative di organi di vigilanza.

E' questo della mancata applicazione del 271 certamente il terreno su cui è più importante e urgente lavorare per superare le inerzie (che in primo luogo sono nel livello centrale che deve opportunamente normare, ma che riverbera uno stato di incertezza anche al livello decentrato dei vari porti) e recuperare i ritardi accumulati; anche perché è dietro l'angolo un passaggio epocale per il mondo marittimo, l'entrata in vigore della Convenzione del Lavoro Marittimo MLC 2006 (ratificata dall'Italia a settembre 2013) e ad oggi la normativa italiana sugli aspetti di salute e sicurezza del lavoro rischia di non essere adeguata agli avanzati standard della Convenzione internazionale (non lo è di certo con un Regolamento tecnico vecchio di 75 anni!!!).

Non è per far carico alla salute e sicurezza del lavoro dei mali del mondo, ma Costa Concordia e Torre Piloti sono moniti dolorosi al superamento di logiche di separatezza di mondi a parte.

L'occasione imperdibile per rimettere mano e risolvere i nodi applicativi del 271 è offerta proprio dal processo di evoluzione normativa indicato dal decreto 81 per il coordinamento di 271, 272 e 298 al nuovo sistema generale; le disposizioni del testo unico prevedevano un percorso di adeguamento entro un anno ed indicavano erroneamente lo strumento giuridico del DPR; si sono succedute 4 proroghe, fino a 48 mesi; nel 2012 è stato abolito il meccanismo di scadenza definitiva (vale a dire che adesso i decreti vecchi valgono fino alla emanazione dei nuovi); ci si è accorti nel frattempo dell'errore giuridico dello strumento e che è quindi necessaria una legge di delega, un governo ci ha provato con un ddl ma è stata interrotta la legislatura (la 16^a) e si è ripartiti da capo. Per un esito stravagante delle cose attualmente c'è in pista una legge di delega ad adeguare al decreto 81 il solo poco problematico pezzettino riguardante la pesca (il decreto 298)!!!!

E' ancora più paradossale la situazione alla luce del fatto che i nuovi testi dei decreti coordinati all'81 sono già pronti!!! Sono stati il frutto di un lavoro accurato condotto presso il Ministero

Infrastrutture e Trasporti congiuntamente agli altri Ministeri e alle Regioni (con il nostro, credo, importante contributo di gruppo interregionale), condiviso anche con le parti sociali già dal 2010.

E' di fondamentale importanza, lo ha affermato a gran voce il seminario, portare a conclusione questo percorso di evoluzione normativa per provare a superare organicamente le carenze dei decreti speciali risultate alla prova dei 15 anni trascorsi:

- una diffusa imprecisione tecnica (specie del 272) nelle parti più prettamente tecniche, molto distanti dagli standard aggiornati del decreto 81
- alcuni nodi di rischio irrisolti, primo fra tutti il debole, se non assente, collegamento giuridico nave-porto, terra-bordo, 271-272: la catena della responsabilità solidale tra le due organizzazioni che interagiscono nello scambio portuale tra terra (impresa portuale) e bordo (impresa marittima) risulta interrotta, sia che la nave sia straniera sia che batta bandiera italiana; non c'è l'articolo 26 nell'interfaccia porto-nave
- infine e soprattutto l'impasse applicativo del bloccato decreto 271 sulle navi italiane, corrispondendo nel contempo alle nuove regole dell'MLC 2006.

I nuovi testi pronti hanno cercato di dare una risposta ad ognuna di queste criticità, è importante che vedano finalmente la luce.

Questo il quadro di sfondo a porti e navi su un piano di sistema istituzionale-giuridico, quadro di luci e ombre, con aspetti indubbiamente assai problematici (di guazzabuglio normativo senza mezzi termini ha parlato il Procuratore Di Lecce).

Ragionando in termini di bilancio complessivo non solo giuridico (non sono solo le norme che fanno andare avanti il mondo e la prevenzione) e pur mettendo in conto le usuali più che motivate giaculatorie sulla situazione congiunturale particolarmente pesante per la macchina pubblica (e con un particolare accanimento sui servizi ASL), il seminario ha dato riscontro di una confortante vivacità della nostra rete di servizi ASL nelle aree portuali e di mare, segno anche forse di una tradizione di attenzione verso tali territori dei nostri servizi che affonda negli anni '80, con le prime esperienze triestine e genovesi (evidentemente funziona anche il nostro secolare addestramento a fare le nozze coi fichi secchi...). Gli interventi (che saranno presto disponibili sul sito della Regione Liguria; seguirà avviso) ci hanno parlato di:

- piani mirati di prevenzione regionali nelle aree portuali (la Liguria, ma anche la Toscana ed ora la Sardegna, che ha articolato a sostegno del suo piano mirato una consistente iniezione formativa per gli operatori);
- azioni mirate sulle criticità di rischio emergenti nei porti e sulle navi: certo, gli ambienti confinati (cos'è una nave se non un ambiente necessariamente confinato?), rischio tipologico su cui si sono concentrati i colleghi livornesi; ma anche il recupero della Costa Concordia, illustrato dal collega di Orbetello, è scenario di lavoro, pur atipico (sperabilmente unico), reso critico dalla complessità naval/marittima;
- linee di azione che si sono sviluppate localmente anche grazie all'apporto degli istituti centrali (il primis INAIL Ricerca); il comparto pesca (esperienze anconetane), i profili di rischio del lavoro portuale e marittimo, i pacchetti formativi sul rischio infortunistico portuale (esperienze genovesi), le buone pratiche; tutti rivoli che non stentiamo a vedere come destinati a sfociare in un sistema informativo per la prevenzione del settore marittimo/portuale;
- non solo sicurezza ma anche salute nel lavoro portuale: è lavoro ad alto rischio infortunistico ma ciò non deve far trascurare i rischi per la salute legati alle merci polverulente (esperienza dei

colleghi veneti) e alla movimentazione manuale dei carichi (non si movimentano più sacchi a spalla ma il lavoro portuale è un continuo sollevare, spostare, tirare gli accessori, anche molto pesanti, che servono alle merci, come ci hanno magistralmente spiegato i colleghi triestini);

- non solo vigilanza, ma anche e soprattutto promozione della salute e sicurezza, come nel piano di prevenzione partecipativo del porto di Civitavecchia, supportato da INAIL e condiviso dall'intera comunità portuale.

Nonostante tutto, certo salute e sicurezza del lavoro per porti e navi non sono ancora approdate nel tranquillo porto della prevenzione ma, nel mare ancora assai agitato, i nostri equipaggi stanno seguendo fiduciosamente luci sicure di fari.

Rosaria Carcassi