

Salute e sicurezza nei porti tra il decreto 272/99 e il decreto 81/2008 Dott.ssa Rosaria Carcassi

"Estratto Rivista Informatore AIAS - La sicurezza nei Porti " Organo Ufficiale dell'AIAS -
Associazione professionale Italiana Ambiente e Sicurezza

Premessa. I porti e la salute e sicurezza del lavoro

Porti e salute/sicurezza sul lavoro: la relazione tra i porti come ambienti di lavoro e la salute e sicurezza del lavoro (d'ora in poi ssl) è da parecchi anni una questione sotto osservazione della comunità tecnico-scientifica esperta così come delle rappresentanze dei lavoratori e delle aziende. A richiamare l'attenzione sul problema sono purtroppo frequentemente gli eventi luttuosi degli infortuni sul lavoro che si susseguono negli anni, spesso ripetitivi nelle loro sequenze e legati ad elementi che si intravedono tipici dei cicli lavorativi svolti nei porti.

Premessa lessicale: essendo il focus della presente analisi il decreto legislativo 272/1999, per "porto" nel contesto di questo ragionamento si intendono le attività oggetto del decreto 272, vale a dire i due ambiti lavorativi più rilevanti presenti nei territori dei maggiori porti italiani:

- il settore delle operazioni e servizi portuali (tutte le operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento di merce e servizi complementari e accessori; in termini di imprese ci si riferisce agli artt. 16, 17 e 18 della Legge 84/94 di "Riordino della portualità"), comparto altrimenti detto in linguaggio comune "lavoro portuale"



- il settore delle lavorazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione della navi in ambito portuale, presente come polo industriale organizzato e rilevante in alcune realtà portuali italiane (realtà con banchine e bacini dedicati quali Genova, Palermo, Trieste in primis) ma presente in un numero molto più consistente di porti come necessaria attività, anche complementare alle operazioni portuali, per le esigenze di riparazione e manutenzione delle navi che scalano i porti.

Sono quindi i lavoratori portuali e quelli delle riparazioni navali i soggetti direttamente tutelati dalla normativa 272 del 1999. Nei territori portuali italiani è evidente che queste non siano le uniche attività lavorative presenti; gli ambiti portuali ospitano spesso attività che nulla hanno a che vedere con il porto (ad esempio le centrali termiche delle città di mare) e sono realmente dei "porti di mare" in cui quotidianamente entrano da mare o da terra lavoratori di innumerevoli afferenze, autotrasportatori, marittimi, spedizionieri, passeggeri, personale degli enti portuali, dei servizi tecnico-nautici, degli enti pubblici con

ruolo di controllo, dei servizi vari (uno degli ultimi morti sul lavoro in un porto italiano è stato un garzone di pizza express in consegna di pizze presso un terminal). E' evidente che molta della prevenzione che i settori tipici portuali riescono a mettere in campo può andare a beneficio anche dei lavoratori "ospiti".

L'abbinamento morti-porti storicamente ha avuto più di una ragion d'essere se si considera che la più grande tragedia lavorativa degli ultimi 50 anni in Italia è avvenuta nel 1987 a bordo di una nave ai lavori di riparazione navale (13 ottobre 1987, M/n Elisabetta Montanari, cantiere Mecnavi di Ravenna), 13 morti asfissati/intossicati a seguito di un incendio. Il decreto 626 del 1994 ha indubbiamente portato il segno di quella profonda ferita nella coscienza collettiva italiana.



Ancora una pesante tragedia su una nave in costruzione, la SNAM Portovenere, durante l'uscita delle "prove a mare" dal cantiere di costruzione navale Fincantieri di Genova nel 1996, con i suoi 7 morti asfissati ha indotto il legislatore a emanare finalmente nel 1999 il decreto 272, che era in gestazione, e ad introdurre in esso un ulteriore titolo relativo all'ambito dell'evento, le prove a mare nel ciclo della costruzione navale. Tragedie immani quindi quelle legate al settore della riparazione e costruzione di navi.

Meno eclatanti in termini di impatto gli infortuni mortali nel settore del lavoro portuale, che difficilmente sono infortuni collettivi; ma in questo caso gli eventi mortali non sono rari, come quelli legati ai rischi major delle riparazioni/costruzioni navali, quanto piuttosto rappresentano uno stillicidio senza tregua.



Il lavoro portuale oggi è indubbiamente cambiato e progredito rispetto agli anni del dopoguerra in cui, ad esempio, nel solo porto di Genova, il più grande italiano, si potevano avere ripetutamente anche 6 morti all'anno (nell'intervallo tra il 1947 e il 1977 nello stesso porto si sono contati più di 50 morti tra i "camalli"). Ma tutto il lavoro italiano era un altro lavoro negli anni della ripresa economica in cui gli infortuni mortali in Italia erano oltre il triplo degli attuali.

Resta comunque l'evidenza, anche negli anni recenti, di questo stillicidio di lavoratori morti durante le operazioni portuali, una o due unità all'anno (o Genova, o Venezia, o La Spezia, o Livorno, o Ravenna, a volte i porti minori), raramente la serie è interrotta da anni senza morti.

E di tutto rilievo quantitativo nel lavoro portuale appaiono anche gli infortuni non mortali, spesso di notevole gravità.

L'allarme della cronaca ("ennesimo infortunio mortale in porto...") e la percezione diffusa nelle comunità portuali di una "emergenza porti" non riescono a tradursi nella evidenza scientifica di indici affidabili di infortuni nel lavoro portuale (non solo in termini di eventi mortali ma in termini di infortuni complessivi con inabilità temporanea e permanente). Da anni la comunità scientifica è alle prese con la difficoltà di quantificare oggettivamente il fenomeno e poterlo confrontare con quello degli altri settori lavorativi, per la

indisponibilità di dati "portuali" estraibili direttamente dalla banca dati INAIL. Ciò per un limite all'origine della base di dati nazionale (impostata con finalità diverse da quelle di fornire indicatori per pianificare le azioni di prevenzione) che non connota territorialmente gli eventi e le imprese; la matrice "portuale" si disperde indistinta all'interno del più ampio settore dei trasporti. Osservazioni mirate con angoli visuali più limitati, ad esempio Regione Liguria - Piano Prevenzione 2010-2012, hanno fatto emergere come l'incidenza infortunistica nel lavoro portuale dei tre porti liguri maggiori (espressa come numero di eventi indennizzati da INAIL su numero stimato di addetti) si collochi su valori oltre il doppio dell'incidenza nel settore edile; l'edilizia è, come sappiamo, il settore considerato a maggior rischio infortunistico in Italia.

Conforta il fatto che l'incidenza infortunistica nel lavoro portuale nelle casistiche disponibili su base locale sia in diminuzione, in linea con il trend riscontrato complessivamente a livello nazionale per tutte le attività lavorative (i dati liguri portuali anzi denotano un decremento ancora più marcato rispetto a quello generale nazionale).

Il problema della sicurezza è quindi a ragione, anche nell'opinione comune, direttamente attribuito alle attività lavorative dei due settori del lavoro portuale e delle riparazioni navali.

Cosa dire per l'altra faccia del problema dei luoghi di lavoro, vale a dire del rischio per la salute nei cicli lavorativi dei due comparti?

Amianto è una parola che ha profondamente segnato nel passato le comunità lavorative dei porti; ancora oggi nella classifica dei nuovi casi di mesotelioma pleurico le città di mare (Genova, Trieste, La Spezia, Taranto) si collocano costantemente ai primi posti, come triste primato di popolazioni lavorative che l'amianto lo hanno applicato sulle navi o rimosso da esse e manipolato nelle riparazioni navali, o caricato e scaricato, prima alla rinfusa poi in imballaggi non adatti, dalle navi sulle banchine.

Oggi l'amianto è un problema cessato per i portuali e per i costruttori navali (non è più merce possibile, non è più materiale lecito per le navi nuove in Italia per effetto delle norme del 1992 di cessazione e bando dal mercato italiano) ed è un rischio assai controllato per i riparatori navali (che pur continuano ad incontrarlo a bordo di navi italiane e straniere) per la stringente normativa di protezione dei lavoratori dall'amianto, per i corrispondenti controlli e comunque per l'assai acuita sensibilità diffusa al problema che si è sviluppata nel settore.

Ma rischi per la salute sono presenti in gran numero nel ciclo delle riparazioni navali (sostanze aerodisperse nei lavori di saldatura, pitturazione, coibentazione con materiali sostitutivi; rumore e vibrazioni, radiazioni elettromagnetiche, ecc.); meno rilevante è il problema del rischio chimico nel lavoro portuale, ristretto a merci, in special modo quelle alla rinfusa, che possono contenere sostanze pericolose per la salute, mentre di indubbio rilievo permane nel lavoro portuale il rischio per l'apparato osteoarticolare (addetti alla guida di mezzi, movimentazione manuale, posture costrette, sforzi ripetuti).



Prima dei decreti 626 e 272: l'incertezza delle regole

Nei porti è sempre stata profondamente radicata la convinzione di un regime di "specialità", che doveva distinguere questi ambiti rispetto agli altri contesti lavorativi. Questa presunta atipicità, indotta in parte dalla natura diversa di gestione del territorio

(demaniale marittimo), dall'interfaccia con il mare, con le navi e con le loro regole a valenza internazionale, dalla presenza di autorità del territorio particolari (gli enti autonomi portuali, le capitanerie di porto), dalla permanenza di logiche protezionistiche del passato, ha fatto sì che per anni anche sulle questioni di ssl si pretendesse una sorta di extraterritorialità, di regime di deroga rispetto alla normativa vigente; si presumesse che non fossero applicabili ai lavori a bordo di navi in operazioni portuali o in riparazione navale i DPR 303/56 e 547/55, che recavano nel campo di applicazione un'esclusione in realtà sostanzialmente relativa al solo esercizio della navigazione marittima (che veniva "stirata" fino a ricomprendere tutto quanto fosse all'interno dei porti). Anche sull'identità degli organi di vigilanza alla vigilia del 626 non era del tutto risolto l'annoso conflitto di competenza tra organi periferici del Ministero dei Trasporti e articolazioni del Servizio Sanitario Nazionale (le Unità prima, Aziende poi, Sanitarie Locali), titolari queste ultime delle funzioni di vigilanza dalla riforma sanitaria del 1978 in poi.

Questa situazione di incertezza sulle regole, unita alla profonda e convulsa trasformazione (verso la liberalizzazione) della natura dei porti al volgere degli anni '90, ha fatto sì che gli ambienti portuali italiani siano stati, rispetto all'imponente sviluppo del processo preventivo 626 che investiva tutto il mondo lavorativo, alquanto tardivi e recalcitranti nell'attivare e consolidare politiche virtuose di ssl.

Il **626**, pur dichiarando con forza la sua natura universalista ("tutti i settori di attività privati o pubblici") e pur ottenendo, per la prima volta in Italia, un, forse inatteso, effetto pervasivo sulle questioni di ssl in tutti gli contesti lavorativi italiani, nei porti ha registrato una sorta di stato di attesa, perché nel campo di applicazione del decreto si citavano ancora una volta, come nei decreti degli anni '50, i mezzi di trasporto marittimi (e quelli aerei, oltre che la solita pleora di "regimi speciali", forze armate, sicurezza pubblica, mondo della scuola ecc.) come ambiti su cui ulteriormente normare, "tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato". E nell'articolo della vigilanza, che sanciva ancora una volta la primaria titolarità dell'ASL quale organo di vigilanza sulla materia ssl, si mantenevano ferme (senza precisarle e in qualche modo senza verificare che sussistessero realmente) le competenze in materia di sicurezza e salute dei lavoratori attribuite dalle disposizioni vigenti agli uffici di sanità marittima, alle autorità marittime e portuali.

Il quadro delle regole in porto dopo il decreto 272

E' con l'emanazione del decreto legislativo 272 del 27 luglio 1999 a seguito della legge di delega 485/98, in attuazione anche del mandato del 626 (tener conto delle particolari esigenze a bordo dei mezzi di trasporto marittimi...), che il quadro normativo si viene a definire in maniera più precisa per i due settori destinatari.

Il legislatore compie la decisa e positiva scelta di articolare un corpus di regole, di taglio prevalentemente tecnico (stile 547, disposizioni relative ad attrezzature e lavorazioni portuali), aggiuntive e integrative dell'impianto complessivo del decreto 626, che è salvaguardato in toto. Quindi più nessun dubbio sulla valenza del 626 negli ambiti portuali: ai due settori (portuale e di riparazione navale) si applica integralmente il 626 ed in più dal 1999 si applicano le specifiche disposizioni del 272, relative a particolarità tipiche portuali (come si movimentano i contenitori, come si lavora in stiva, quali misure preventive per la saldatura a bordo, ecc.)

Il notevole passo avanti nella costruzione di un sistema prevenzionistico unitario, senza zone grigie, è completato dalla precisa individuazione dell'organo di vigilanza che fa applicare il 272 secondo le regole del decreto 758 (il particolare sistema estintivo delle contravvenzioni penali in tema di ssl, introdotto nel 1994 come elemento facilitatore

dell'avvio del 626); l'organo di vigilanza sulle disposizioni del 272 è esclusivamente l'ASL, che è d'altra parte organo di vigilanza "universale" rispetto a tutte le attività lavorative italiane.

Viene affrontato e risolto il problema della possibile sovrapposizione con le altre Autorità del territorio (Portuale nei porti maggiori, Marittima in tutti i porti) richiamando il principio del coordinamento nelle azioni, istituendo un apposito strumento di concertazione tra soggetti pubblici e di partecipazione delle parti sociali (il Comitato di Igiene e Sicurezza del Porto), predisponendo meccanismi di esercizio delle funzioni autorizzative, proprie delle due Autorità, con la consultazione dell'ASL per gli aspetti di ssl (ad es. sul deposito temporaneo di merci pericolose, sui nullaosta all'uso di fiamma, sulle lavorazioni di sabbiatura e pitturazione, ecc.).

Undici anni di 272: un bilancio

Undici anni di vigenza di un decreto sarebbero di per sé un lasso di tempo sufficiente per un bilancio sui primi effetti indotti e sulle criticità rimaste aperte se non fosse che un bilancio "forzato" sul 272 è stato imposto ope legis dal percorso applicativo del nuovo decreto legislativo 81, nel frattempo emanato nel 2008, cosiddetto testo unico; che intanto unico non è, perché non è riuscito ad inglobare nel suo articolato proprio la materia in argomento, contenuta nel decreto 272, e la materia, ad essa assai vicina, della ssl dei lavoratori marittimi a bordo di navi italiane, vale a dire il decreto 271, emanato contemporaneamente nel 1999 per effetto della stessa legge di delega 485/98 e del già descritto mandato del 626 (tener conto delle particolari esigenze dei mezzi di trasporto marittimi).

Il decreto 81 ha abrogato il 626 ma non 271 e 272, le cui materie non hanno trovato in tempo composizione dentro il testo unico e sono quindi state prorogate fino alla emanazione di ulteriori decreti di armonizzazione delle norme specifiche di porti e navi con le nuove disposizioni del testo unico. Proroga iniziale di dodici mesi, poi portata, col passare inutilmente del tempo, a ventiquattro mesi, poi a trentasei; ultimamente, con il decreto milleproroghe.....a quarantotto mesi! Oltre alla evidenza di una scarsa attenzione da parte del legislatore alla ssl in questi territori, che non si può non cogliere, un ostacolo oggettivo all'emanazione dei nuovi decreti, come si vedrà di seguito già pressoché pronti, è costituito dalla scelta non appropriata, fatta dal decreto 81 per la rivisitazione di 271 e 272, dello strumento giuridico (un regolamento al posto di un decreto legislativo).

Perché è importante modificare il 272?

Il bilancio di oltre 10 anni di applicazione è indubbiamente positivo sugli effetti di assetto istituzionale; pur con differenze da porto a porto, ha ben funzionato la collaborazione tra le parti istituzionali, soprattutto tra i due soggetti cardine, l'ASL (organo di vigilanza) e l'Autorità Portuale (autorità di governo del territorio con compiti complementari di controllo su ssl); dove il Comitato è istituito e valorizzato, si sono affrontate svariate questioni cruciali nella vita dei porti, con proposte e soluzioni appropriate. Le nuove regole hanno funzionato da leva comunicativa sull'emergenza del rischio portuale richiamando l'attenzione, mobilitando energie.

Il 272 ha mostrato tutti i suoi limiti invece nelle parti più prettamente tecniche, che sin dall'emanazione del decreto erano apparse non in linea con gli standard correnti del 626, dando adito a possibili contrasti interpretativi; la distanza di precisione tecnica si è acuita a dismisura con l'entrata in vigore del decreto 81, che ha ulteriormente reso obsoleto e pressoché vuoto di significato il linguaggio tecnico del 272.

Ma non è questo il solo problema che motiva la necessità e urgenza di revisionare il 272,

quanto il fatto che molti dei nodi cruciali irrisolti del rischio portuale, specie rispetto al settore della movimentazione merci, sono del tutto non affrontati dal dispositivo del 272.

Interfaccia porto-nave: un anello mancante

In primis il problema dell'interfaccia porto-nave, cruciale nelle fasi di lavoro in cui lavoratori portuali salgono su una nave, scendono nelle sue stive, si muovono e lavorano lungo ambienti nave o sopra carichi stivati.

Come sono gli accessi a bordo? Come sono sistemati e protetti i camminamenti e le postazioni di lavoro rispetto ai vuoti strutturali, a stive aperte, ai "bordi nave"? Come sono congegnate e protette le scale, per lo più verticali, lunghe anche 10-20 metri, che scendono a fondo stiva? Come si presenta il carico in stiva su cui dovranno camminare gli addetti per imbracare le merci, su una nave che magari ha subito una mareggiata? Come è l'atmosfera in stiva che trasporta carichi solidi alla rinfusa marcescibili? E ancora come si compone il lavoro dei portuali con quello dei marinai presenti nei garage nello sbarco-imbarco dei semirimorchi e dei veicoli?



Ordinarie criticità di ambienti di lavoro, si potrebbe pensare, da affrontare con i soliti "attrezzi" preventivi (misure di protezione dal rischio caduta, procedure, coordinamento ex art. 26); se non fosse che la nave potrebbe essere la prima volta che scala quel porto, potrebbe essere, e quasi sempre lo è, di bandiera estera. E soprattutto che allo stato attuale delle normative italiane di ssl non vi è nessun anello che congiunga, in modo diretto e giuridicamente esigibile, in unica catena di responsabilità solidale la nave, con la sua linea organizzativa e con i suoi ambienti che diventano sul momento ambienti di lavoro per i portuali, con l'organizzazione di terra che svolge il lavoro portuale a bordo. Catena solidale come deve essere secondo i principi di tutela del 626 ed ora dell'81. E la rassegna di domande aperte sugli ordinari scenari portuali del lavoro a bordo, che ho appena formulato, è in realtà l'infausta serie degli infortuni mortali occorsi negli ultimi anni nei porti italiani, a riprova di altrettanti reali vuoti di tutela.

Autotrasportatori: altro anello mancante

Entrano anche gli autotrasportatori nelle statistiche degli infortuni portuali mortali, in modo sempre più consistente e ripetitivo; non sorprende d'altronde, essendo una popolazione lavorativa presente massicciamente nei porti ed entrando a pieno titolo in forte interazione con il nocciolo del lavoro portuale, il carico/scarico delle merci da parte di mezzi di sollevamento portuali. Anche in questo caso gli strumenti giuridici correnti (art. 26 decreto 81) non offrono copertura piena e lineare all'esigenza di tutela degli autotrasportatori nelle aree portuali.



La lista delle risposte mancanti di copertura giuridica potrebbe continuare. L'osservatorio

sui porti, costituito in primis dalla rete dei servizi ASL delle Regioni di mare, che hanno attivo un coordinamento tematico nazionale su porti e navi dal 2000, ha messo ampiamente a fuoco i profili di rischio infortunistico portuale, a partire dai determinanti cruciali del rischio.

Interazione uomo a piedi - mezzo

Tra tutti emerge per rilievo e gravità il problema dell'interazione uomo a piedi – mezzo, criticità intrinseca al sistema portuale italiano nel suo attuale stadio di sviluppo, ancora ad elevata intensità di manodopera ma in presenza di fasi governate da sistemi meccanici complessi ed evoluti. L'esito tangibile e quotidiano sono gli infortuni per investimento di addetti, presenti necessariamente sulle banchine o nelle stive, da parte degli innumerevoli mezzi di movimentazione portuale, da parte di carichi ancora sospesi ai mezzi di sollevamento.



La risposta, in questo come negli altri casi, sta tutta nella parola chiave "procedura". I cicli portuali non sono del tipo standardizzabile a layout meccanico-impiantistico, quanto piuttosto del tipo a layout organizzativo, in quanto caratterizzati da estrema variabilità di situazioni, condizionate da fattori estemporanei (la nave, le diverse navi, le diverse merci, gli autotrasportatori, i vari soggetti partecipanti al ciclo, ecc.). In porto più che altrove la misura di prevenzione sono solide procedure di lavoro in sicurezza che assistano gli innumerevoli scenari lavorativi in cui si può suddividere il ciclo, elaborate avendo ben chiari i determinanti di rischio presenti.

Nuove regole per salute e sicurezza nei porti

Molti di questi nodi del lavoro portuale sono stati affrontati nello schema di decreto che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha predisposto, secondo il mandato del decreto 81, a seguito di un accurato lavoro di una commissione tecnica inter-istituzionale presso il Ministero (Direzione Generale per i porti) con il coinvolgimento degli altri Ministeri concertanti Lavoro e Salute e del Coordinamento delle Regioni e dopo un'ampia fase di consultazione delle parti sociali. Presso l'altra Direzione Generale per il trasporto marittimo ha operato, per le parti relative alle riparazioni navali e al lavoro marittimo a bordo di navi italiane, un'analoga commissione inter-istituzionale consegnando al Ministero i relativi schemi di decreto.

I testi predisposti sono indubbiamente il frutto dell'osservazione sugli oltre dieci anni di vigenza dei decreti 271 e 272, ne rappresentano un implicito bilancio complessivo e ne propongono una reale armonizzazione con il decreto 81, cercando di risolverne le carenze verso standard di maggior tutela. Gli schemi nel loro contenuto tecnico sono pronti ma fermi per un vizio procedurale legato alla forma dello strumento giuridico necessario. L'auspicio è che si trovi presto la risoluzione dell'impasse.

Non sono solo le norme che fanno muovere gli uomini; ma sono anche e soprattutto le norme, se riescono a far tesoro della domanda di salute e sicurezza che tutti i giorni proviene dai luoghi di lavoro, che danno la direzione verso dove è meglio muovere.