

DOSSIER SUI PROGETTI DI LEGGE

DOSSIER PDL 25

<< Norme per l'esercizio delle attività della subacquea industriale >>

Redatto da:
Daniele Scano

XIII LEGISLATURA
Esame in Commissione VI

all'interno:
- scheda istruttoria

Febbraio 2025

Riproduzione e diffusione ad uso interno.

I testi della normativa statale e delle altre regioni sono tratti dall'opera Leggi d'Italia Professionale di Wolters Kluwer Italia Professionale SpA.

È in ogni caso esclusa la possibilità di riproduzione commerciale a scopo di lucro dei testi di cui trattasi.

Sommario

DESCRIZIONE DEL PROVVEDIMENTO	1
PRINCIPALE NORMATIVA DI RIFERIMENTO	2
QUESTIONI DI COSTITUZIONALITA' E CONFORMITA' AL DIRITTO UE	4
ESITI DELLE AUDIZIONI.....	4
OBBLIGHI DI NOTIFICA PREVENTIVA ALLA COMMISSIONE EUROPEA.....	5
COPERTURA FINANZIARIA.....	5
TECNICA REDAZIONALE.....	6

DESCRIZIONE DEL PROVVEDIMENTO

La proposta di legge si propone di valorizzare e promuovere le attività subacquee industriali, riconosciute come elementi di assoluto rilievo per l'economia ed il sistema produttivo. Il corpus normativo rivolto alle attività della subacquea industriale, con espressa esclusione di tutte le attività amatoriali, sportive, turistiche, di ricerca o scientifiche, nonché svolte dagli operatori delle forze armate dello Stato, dai corpi di polizia e dalla protezione civile, disciplina aspetti di formazione professionale, volti ad individuare i contenuti dei percorsi formativi, nel rispetto delle norme nazionali ed europee, delle qualifiche e degli standard internazionalmente riconosciuti, con il fine di incrementare i livelli di occupabilità e di qualificazione della manodopera, garantendo il riconoscimento dei titoli conseguiti in Friuli Venezia Giulia ai sensi della vigente disciplina nazionale sul riconoscimento delle qualifiche nell'ambito della formazione professionale.

La proposta di legge si compone di 8 articoli:

L'articolo 1 individua l'oggetto della proposta di legge ovvero la disciplina dei contenuti e dei percorsi formativi per l'esercizio delle attività della subacquea industriale.

L'articolo 2 reca le definizioni, in particolare le definizioni di "sommizzatore e lavoratore subacqueo", elencando gli ambiti di attività esclusi dalla legge.

L'articolo 3 disciplina le qualifiche professionali, enumerandole nei tre livelli internazionalmente riconosciuti di "Operatore Tecnico subacqueo" (OTS, abilitato ad operare fino a 30 metri di profondità), di "Top Up" (abilitato ad operare fino ai 50 metri di profondità) e di "altofondalista" (abilitato ad operare a profondità superiori ai 50 metri). Disciplina inoltre i requisiti minimi e di sicurezza di cui è necessario disporre per lo svolgimento delle attività formative, in particolare per le qualifiche "Top up Diver" e "Closed Bell Diver".

L'articolo 4 disciplina gli standard di riferimento per i percorsi formativi, preconditione per l'iscrizione al Registro di cui al successivo articolo 5. Dispone che i titoli possano essere rilasciati da enti di formazione professionale accreditati dalla Regione e che gli stessi possano essere certificati e riconosciuti ai sensi della vigente disciplina nazionale sul riconoscimento delle qualifiche nell'ambito della formazione professionale.

L'articolo 5 istituisce e disciplina la tenuta e l'aggiornamento del "Registro degli Operatori della Subacquea industriale", presso la Direzione centrale Lavoro, formazione, istruzione, ricerca, università e famiglia. Al registro potranno iscriversi i soggetti interessati, purchè in possesso dei titoli formativi e delle iscrizioni richieste dalle vigenti discipline di livello statale e regionale.

L'articolo 6 prevede le disposizioni attuative e finali.

L'articolo 7 prevede le disposizioni finanziarie.

L'articolo 8 prevede l'entrata in vigore.

PRINCIPALE NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Risulta piuttosto complesso ricostruire la normativa di riferimento rispetto al settore delle attività subacquee, in particolare per quelle a carattere professionale e industriale. Tra le fonti di rango legislativo va ricordato il DPR 20 marzo 1956, n. 321 (Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nei cassoni ad aria compressa), emanato sulla base della legge 12 febbraio 1955, n. 51, che delega il Governo all'emanazione di norme generali e speciali in materia di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro. Tale decreto tuttavia, ancorché pertinente all'ambito dei lavori svolti in condizioni iperbariche, non disciplina nello specifico le attività lavorative subacquee. Va ricordato che tra il 1997 e il 2009 sono stati presentati alle Camere circa una decina di disegni e proposte di legge in materia di attività lavorative subacquee che tuttavia non sono mai arrivati al voto finale.

In mancanza quindi di fonti legislative in ambito subacqueo, la disciplina della materia è stata demandata alle norme tecniche di settore e a numerose fonti di livello governativo, tra cui, in particolare, decreti ministeriali e ordinanze delle capitanerie di Porto.

Le norme tecniche svolgono un ruolo molto importante nel settore delle attività professionali subacquee, prevedendo una serie di standard qualitativi definiti dagli organismi di normazione internazionali ed europei (norme ISO, UNI) che, a oggi, rappresentano la sintesi delle professionalità e dell'elaborazione scientifica del settore, seppure con valenza "non obbligatoria", come disposto dal Regolamento (UE) 1025 del 2012. In Italia la principale disciplina tecnica di riferimento è costituita dalla Norma UNI 11366 che definisce i criteri e le modalità per l'esecuzione di attività subacquee ed iperbariche professionali a servizio dell'industria, le caratteristiche delle attrezzature e degli equipaggiamenti utilizzati ed i requisiti di natura professionale che deve possedere il personale coinvolto, tali da garantire la sicurezza e la tutela della salute dei medesimi lavoratori durante l'espletamento delle attività.

Tra le fonti di tipo governativo invece va citato il Decreto Ministeriale 13 gennaio 1979¹, che prevede l'istituzione della categoria dei sommozzatori in servizio locale disponendo, in particolare, in merito alla tenuta del registro dei sommozzatori in servizio locale presso le capitanerie di porto e ai requisiti per l'iscrizione nel medesimo. In merito a quest'ultimo aspetto, il Decreto Ministeriale 2 febbraio 1982, n. 144200, ha subordinato l'iscrizione nel registro dei sommozzatori in servizio locale al requisito dell'*"essere in possesso del diploma di perito tecnico addetto ai lavori subacquei o dell'attestato di qualifica professionale, con allegato brevetto, di operatore tecnico subacqueo (sommizzatore) rilasciati da istituti di Stato o legalmente riconosciuti ovvero essere in possesso dell'attestato conseguito al termine dei corsi di formazione professionale effettuati secondo le modalità previste dall'art. 5 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, e dalle relative leggi regionali di attuazione ovvero aver prestato servizio, per almeno un anno, nella Marina militare nella qualità di sommozzatore o incursore o nell'Arma dei carabinieri o nei Corpi di pubblica sicurezza e dei vigili del fuoco nella qualità di sommozzatore. Per i cittadini di altri Paesi membri della Comunità economica europea è considerato abilitante all'iscrizione anche il possesso di un titolo riconosciuto idoneo dalla legislazione del Paese di origine per l'espletamento della attività sommozzatoria professionale nell'ambito*

¹ Il DM 13 gennaio 1979 è stato più volte modificato, dapprima con il Decreto Ministeriale 31 marzo 1981, al fine di consentire l'iscrizione al registro da parte dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, in possesso di un titolo abilitante rilasciato nel paese di origine, e, successivamente, con il Decreto Ministeriale 2 febbraio 1982, n. 144200 per specificare le abilitazioni necessarie all'iscrizione nel registro dei sommozzatori in servizio locale.

dei porti".

Completano il quadro delle fonti le ordinanze delle capitanerie di porto, spesso ricognitive di elementi e requisiti già definiti dalle fonti superiori, che dettagliano ulteriormente, per ciascun compartimento marittimo i requisiti di tipo professionale, sanitario, di sicurezza del lavoro, e concernenti aspetti operativi legati allo svolgimento delle diverse tipologie di lavori subacquei. Si riscontrano a riguardo l'Ordinanza n. 77/1992 della Capitaneria di porto Guardia costiera Ravenna, l'Ordinanza n. 32/2006 della Capitaneria di porto Guardia costiera Venezia, l'Ordinanza n. 33/2006 della Capitaneria di porto Guardia costiera Chioggia, l'Ordinanza n. 50/2011 della Capitaneria di porto Guardia costiera Palermo, l'Ordinanza n. 10/2013 della Capitaneria di porto Guardia costiera Trieste, l'Ordinanza n. 28/2013 della Capitaneria di porto Guardia costiera Messina, l'Ordinanza n.25/2010 dell' Ufficio circondariale marittimo Anzio, l'Ordinanza n.05/2011 dell' Ufficio circondariale marittimo Caorle.

Svolta questa premessa è opportuno evidenziare che la proposta di legge all'esame della VI Commissione verte in materia di formazione professionale nel settore delle attività subacquee. A riguardo si osserva un diretto collegamento tra i contenuti della proposta di legge e la legge della regione Sicilia n. 7/2016 "Disciplina dei contenuti formativi per l'esercizio delle attività della subacquea industriale", unica esperienza legislativa nazionale nel settore della subacquea industriale. Le due norme presentano molti tratti in comune, dalla definizione di "sommizzatore e lavoratore subacqueo" all'articolazione dei titoli e dei percorsi formativi, da realizzare secondo gli standard internazionalmente riconosciuti, in particolare da organismi quali l'IDSA, International diving Schools Association, l'HSE, Health, Safety and Environment Association, nonché secondo le linee guida dell'International Marine Contractors Association IMCA. Non da ultimo le due norme prevedono la creazione di un repertorio telematico dei soggetti formati, funzionale alla possibilità di agevolare la spendibilità dei titoli conseguiti nel mercato del lavoro.

Il contesto normativo fino ad ora riportato individua le fonti che intervengono, a diverso titolo, nel definire i contenuti e gli standard correlati allo svolgimento delle attività lavorative subacquee, oltre ai requisiti per l'iscrizione dei registri di ciascun compartimento marittimo. A completamento della ricostruzione è necessario tuttavia aggiungere un tassello fondamentale, legato alla valenza dei titoli rilasciati a seguito dei percorsi di formazione professionale tenuti sul territorio nazionale. A riguardo il primo pensiero va alla Direttiva 2005/36/CE, recepita dal Decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 "Attuazione della direttiva n. 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali,", per quanto riguarda il riconoscimento dei titoli e delle qualifiche professionali conseguiti dai cittadini stranieri, nei diversi Paesi UE, abilitante, previa verifica del possesso dei requisiti, all'esercizio in Italia delle rispettive professioni.

Sul fronte invece del riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in Italia è opportuno richiamare il Decreto Legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92", e, non da ultimo il Decreto Ministeriale del 9 luglio 2024 "Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali".

Il primo dei due provvedimenti definisce, nell'ambito delle politiche pubbliche di istruzione, formazione, lavoro, competitività, cittadinanza attiva e del welfare, le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e gli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, riferiti agli ambiti di rispettiva

competenza dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, anche in funzione del riconoscimento in termini di crediti formativi in chiave europea.

Il secondo provvedimento invece disciplina le modalità con cui vengono individuate, validate e certificate le competenze nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione (SNCC), di cui al Decreto interministeriale 5 gennaio 2021 "Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze".

Il Sistema di classificazione così descritto può essere consultato attraverso l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, repertorio che individua, a partire da ciascun settore economico professionale, i principali processi di lavoro, a loro volta suddivisi in sequenze di processo e aree di attività (ADA). L'ADA contiene la descrizione delle singole attività che la costituiscono, i prodotti e i servizi attesi nonché i riferimenti ai codici statistici delle classificazioni ISTAT relative alle attività economiche e alle professioni. Le attività lavorative subacquee, oggetto della presente proposta di legge, rientrerebbero, in particolare, nel settore economico "Trasporti e logistica", processo di lavoro "Trasporto marittimo di persone e merci", sequenza di processo "lavorazioni compiute in ambiente subacqueo e gestione dei servizi iperbarici": ADA 11.02.21 Interventi subacquei inshore; ADA 11.02.22 Interventi subacquei offshore; ADA 11.02.23 Interventi subacquei con tecnica Closed Bell; ADA 11.02.24 Gestione dei servizi iperbarici.

QUESTIONI DI COSTITUZIONALITA' E CONFORMITA' AL DIRITTO UE

La proposta di legge verte in materia di formazione professionale, ambito in cui lo Statuto di autonomia, all'art. 5, punto 15, prevede una potestà normativa di tipo concorrente, sotto il profilo dell'istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria. Tuttavia, a seguito della legge costituzionale n. 3/2001, riforma del Titolo V della Costituzione, la formazione professionale rientra nella competenza residuale delle Regioni, di cui al comma 4 dell'articolo 117 Cost., previsione estensibile anche alle Regioni a Statuto speciale, in virtù della clausola di maggior favore di cui all'articolo 10 legge costituzionale n. 3/2001.

Il nucleo di tale competenza (al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario) riguarda l'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione, sia da quella concorrente in materia di professioni, nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione.

ESITI DELLE AUDIZIONI

Nel corso della seduta del 14 gennaio scorso sono stati auditi i seguenti soggetti: KDM Sub Service Srl; Sub Sea Loperfido Srl; Lucatelli Underwater Engineering; Geomar sommozzatori Srl; TDF di Luca Delbello; Saipem. Gli auditi hanno rilevato, tra gli aspetti più salienti, la mancanza di una normativa organica che disciplini l'intero settore, prendendo in considerazione aspetti quali la contrattazione nazionale, i livelli retributivi, i turni di lavoro e contribuzione. E' stato rilevato come esistano molteplici ambiti lavorativi subacquei oltre a quello industriale, tra cui quello edile, navale, legati all'itticoltura e alla difesa dell'ambiente, ciascuno dei quali ha delle peculiarità e delle esigenze di disciplina particolari rispetto agli

altri. A riguardo è stato proposto di modificare il titolo della legge in modo da valorizzare tali peculiarità e tali differenze, includendo tutte le tipologie di lavoratori subacquei. Il titolo proposto è il seguente “Norme per la definizione dei percorsi formativi dei soggetti operanti nell’ambito della subacquea lavorativa”.

Nel corso dell’audizione particolare attenzione è stata riservata alla previsione di cui all’articolo 3 della proposta di legge, nella versione del testo modificata dai presentatori stessi, che stabilisce un limite di operatività associato a ciascuno dei livelli dei percorsi formativi per operatori subacquei professionali. Riportando i contenuti della memoria depositata dalla KDM Sub Service si evince l’inopportunità di stabilire un limite operativo per l’OTS di primo livello esclusivamente legato alla profondità, in quanto non sarebbe la profondità in sé ad incidere sul livello di preparazione e perizia richiesta, bensì il tipo di attività da svolgere. Stabilire un limite operativo legato alla profondità contrasterebbe inoltre con le ordinanze delle capitanerie di Porto che prevedono i 50 metri come limite operativo per l’OTS base. Un conto dunque sarebbe diversificare la formazione prevedendo due livelli di profondità a cui corrispondono differenti requisiti e specifiche di sicurezza nell’organizzazione dei corsi, un conto invece è stabilire un limite operativo ingiustificato per l’OTS di primo livello.

Tra i punti più significativi emersi si riporta inoltre il tema del riconoscimento dei titoli, a livello nazionale ed internazionale. Nonostante il richiamo alla Direttiva europea 2005/36/CE, recepita dal Decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 “Attuazione della direttiva n. 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali”, sono state riportate dagli auditi situazioni di incertezza in cui non sarebbe possibile procedere ad un’equiparazione dei titoli in modo certo, con particolare riferimento ai livelli di qualificazione più elevati degli Operatori subacquei. La ragione di tale situazione andrebbe riferita, secondo il parere degli auditi, alla particolare frammentazione delle regole che stabiliscono gli standard formativi a livello internazionale, dove gli stessi organismi già citati quali l’IDSA, l’HSE e l’IMCA risultano disallineati su alcune regole e procedure previste per i diversi livelli di qualificazione. In tal senso è stata da più parti auspicata una regia nazionale finalizzata a concentrare in un unico testo, possibilmente di rango legislativo le regole e gli standard internazionali da applicare ai corsi di formazione, da cui dipenderebbe la valenza più o meno ampia dei titoli rilasciati.

OBBLIGHI DI NOTIFICA PREVENTIVA ALLA COMMISSIONE EUROPEA

La proposta di legge ha ad oggetto la promozione e il sostegno della formazione professionale nel settore della subacquea industriale. Trattandosi di un settore economico soggetto a concorrenza, caratterizzato dalla presenza di operatori economici, sia nazionali che stranieri che offrono questo tipo di formazione, occorre prestare attenzione agli aspetti di compatibilità della norma con la disciplina degli aiuti di stato, con particolare riferimento alle misure di sostegno economico previste per gli enti di formazione che intendono procedere all’accreditamento. Attualmente la norma non contiene elementi sufficienti per una valutazione nel merito sulla rilevanza delle misure rispetto alla disciplina degli aiuti di stato, pertanto è opportuno rimandare tale valutazione al momento in cui sarà predisposto il regolamento attuativo della legge previsto dall’art. 6 della stessa.

COPERTURA FINANZIARIA

La proposta di legge dispone in merito ad alcune autorizzazioni di spesa connesse, da un lato (art. 4), alla promozione delle attività formative e all’accreditamento degli enti di formazione, dall’altro (art.5), alla

promozione della pubblicazione e dell'aggiornamento del Registro degli Operatori della Subacquea industriale" presso la Direzione centrale lavoro. La norma finanziaria di cui all'articolo 8 prevede una copertura finanziaria complessiva per le attività previste pari a 75 mila euro per l'anno 2024. Premessa la evidente necessità di emendare l'annualità di competenza della spesa va osservato che le relazioni tecnico finanziarie presentate ai sensi dell'art. 86 bis del regolamento interno specificano, per entrambe le voci di spesa, le modalità di calcolo della spesa e le modalità della copertura con l'utilizzo del Fondo speciale per i provvedimenti legislativi. Anche in questo caso le schede dovranno essere aggiornate all'esercizio di competenza.

TECNICA REDAZIONALE

Il testo normativo presenta un linguaggio appropriato e conforme alle regole di tecnica legislativa.



A cura della Segreteria generale

Servizio giuridico-legislativo

P.O. Assistenza, coordinamento e supporto alle attività delle Commissioni consiliari permanenti,
con prevalenza alla VI Commissione permanente

Stampato in proprio dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia,
piazza Oberdan, 6 – 34133 Trieste