

Giulio Andrea Tozzi

## L'approccio armonizzato alla salute e sicurezza nei porti italiani: L'esperienza del gruppo tecnico interregionale sui porti e le navi

Responsabile della Struttura Semplice PORTO della Struttura Complessa PSAL dell'ASL3 Regione Liguria - Coordinatore GRUPPO INTERREGIONALE "PORTI e NAVI"

**RIASSUNTO.** Si riassumono alcuni degli aspetti critici dell'applicazione della legislazione italiana per la SSL nel lavoro portuale e nel lavoro marittimo e nella pesca, seguendo i lavori del Coordinamento interregionale sui porti e le navi, tra il Settembre del 2017 e il Settembre del 2019. Si riporta la discussione suddividendola in 5 principali temi. In primo luogo, le complesse relazioni tra le diverse Istituzioni e le Parti sociali che trattano questi temi a livello locale e nazionale. Le criticità di alcune situazioni vengono quindi analizzate in dettaglio: i limiti della normativa sulla sorveglianza sanitaria dei marittimi; la difficile gestione delle interferenze nel lavoro di carico e scarico delle navi, nel trasporto delle merci pericolose sulle navi e nei porti e nella circolazione dei mezzi su ruota e su binario; gli aspetti critici dell'applicazione delle norme per i lavori di riparazione a caldo e dei lavori di bonifica delle strutture navali coibentati in amianto. Infine, si descrive un complesso progetto nazionale di formazione sul campo organizzato dal Gruppo per gli ispettori, sulle operazioni portuali, riparazioni e cantieristica navale, lavoro di pesca.

**Parole chiave:** Porti, Politiche SSL, Sorveglianza sanitaria e condizioni di lavoro marittimi, Riparazioni e Costruzioni navali, Amianto, prodotti chimici pericolosi, Fumigazione, Formazione degli Ispettori per SSL.

**ABSTRACT.** *This report summarises some of the crucial and critical aspects on the enforcement of the Italian regulations on port and maritime work and fishing, following the activity of the Interregional Coordination Working Group on OHS in Ports and Ships from September 2017 until September 2019. The discussions have been organised in five main topics. First of all, the complex relationships between the different Institution and Social Partners dealing with the subject at local and national level. Some specific topics are then analysed in depth: the limits of regulations on health surveillance for maritime workers; the difficult management of work interference during loading and unloading ships, the transport of dangerous chemicals and the port road and rail safety; the critical aspects of the enforcement of precautions for hot work in ship repair and asbestos removal. Finally, we describe a complex national training on the field project, organized for the inspectors by the Working Group on OHS in Loading and Unloading ships, Shipyards and Ship Repair, Fishing work.*

**Key words:** *Ports, OHS policies effectiveness, Health surveillance and maritime working conditions, Ship repair and Shipyards, Asbestos, Dangerous Chemicals, Fumigation, OHS Inspectors training.*

### Obiettivi e metodi

Dopo alcuni anni di inattività, il nuovo Gruppo Porti e Navi riprendeva l'attività con la sua prima riunione a Trieste il 20/09/2017 (preso la sede di ASUITS), cui facevano seguito altri 10 incontri fino all'undicesima e, per ora, ultima riunione, del 20/06/2019 a Roma (presso la sede della Regione Toscana).

Queste note riassumono i contributi di chi ha partecipato (1) ai lavori, su alcuni dei temi trattati in questi due anni di attività, per conto delle rispettive regioni oppure su invito del gruppo. Ciascuno ha portato le esperienze sulle lavorazioni portuali e marittime dei Servizi e le eventuali iniziative di coordinamento della propria regione, evidenziandone alcune delle maggiori criticità.

### 1. Relazioni istituzionali e sociali

La prima questione esaminata ha riguardato gli attuali limiti dell'organizzazione dei Servizi di prevenzione nei luoghi di lavoro delle ASL e la necessità di dare un nuovo impulso al Coordinamento interregionale per i porti e le navi. Nel 2017, infatti, era già da più di tre anni che il Gruppo Porti non aveva più avuto una sua struttura formale, per cui gli scambi tra Servizi di regioni diverse erano diventati solo occasionali e legati ad iniziative estemporanee di singoli operatori. Inoltre, l'orientamento di raccogliere nazionalmente solo i dati e l'attività svolta in Agricoltura e in Edilizia, considerati prioritari, aveva di fatto distolto molti uffici dal dedicare formazione e risorse specifiche al lavoro nei Porti e sulle Navi, per cui, spesso, l'attività in questi settori era rimasta affidata ai soli operatori ancora in servizio che potessero vantare un'esperienza tecnica progressiva. Le esigenze di riorganizzazione dei Servizi e il progressivo pensionamento degli operatori più esperti avevano infine determinato un ripiegamento da tali campi di attività e richiedevano quindi uno sforzo per contrastare un' indesiderata ulteriore accentuazione di tale dinamica.

Da qui la necessità, ma anche la difficoltà, di raccogliere obiettivi, prassi comuni, dati omogenei e sufficientemente approfonditi sull'attività, per svolgere in modo armonizzato i compiti nei Servizi e per dare indicazioni ad

altri Gruppi Tecnici Interregionali o al Coordinamento SSL delle Regioni.

In questi tre anni, si è quindi curata particolarmente l'informazione sull'attività del Gruppo con l'invio dei dettagli verbali delle riunioni al Coordinamento Interregionale SSL, per far conoscere a tutte le Regioni e quindi alle amministrazioni delle Aziende Sanitarie locali le attività in corso.

In generale, le attività di controllo in un porto piuttosto che in altro potrebbero orientare indirettamente i traffici verso le aree in cui questi siano percepiti come meno stringenti. Da qui l'importanza di un quadro normativo e procedurale e della conseguente attività di vigilanza trasparenti e per quanto possibile collegati su tutto il territorio nazionale.

In una situazione disarticolata non è infatti possibile affrontare in modo sistematico ed efficace a livello nazionale, con i soggetti istituzionali interessati (Capitanerie di Porto e loro Comando Generale (CP), Autorità di Sistema Portuale (AdSP), Vigili del Fuoco (VVF), ARPA, Agenzia delle Dogane), Chimici di Porto, Esperti qualificati, INAIL e con i Ministeri della Salute, del Lavoro, dei Trasporti, degli Interni e dell'Ambiente, le difficoltà derivanti dalla lunga lista di lacune e ritardi nell'adeguamento e coordinamento della legislazione in materia di sicurezza del lavoro nei Porti, nelle Riparazioni e nelle Costruzioni navali e nel lavoro Marittimo e di Pesca.

Così, ad esempio, si sono fornite risposte nel 2017 al Ministero del Lavoro per relazionare all'OIL sull'applicazione in Italia della Convenzione 152/79, ma i Servizi operanti nei porti non sono stati interpellati sull'adozione della Convenzione OIL 186 (MLC2006) con Legge n. 113 del 2013, né nel 2015 per contribuire al parere delle regioni sull'emanazione del DLgs 32/206 o dell'apposito Comitato sull'Interpello 10/2015, né per la riforma della Legge 84/94 sui Porti nel 2016, né tanto meno per l'elaborazione ed emanazione dei DM del 12/10/2017 e del 27/05/2019 dei Ministeri dell'Ambiente e dei Trasporti sulle demolizioni navali (*Ship Recycling*), né infine in occasione dell'iter del Disegno di legge n. 932 del 07/11/2018 del Senato per l'adozione della Convenzione OIL C188 (2007) sul lavoro della Pesca.

In generale, tuttavia, a livello locale, gli scambi dei Servizi con tutte le istituzioni portuali e le organizzazioni sociali sono continui, talvolta inquadrati in prassi concordate formalizzate, come a Venezia o Trieste, talaltra su prassi consolidate nel tempo e solo in parte formalizzate da Ordinanze e Decreti, come a Genova, che prevedono pareri formali, scambi di informazioni, segnalazioni e anche sopralluoghi congiunti Servizi/AdSP, CP o VVF, pur nel permanere di sovrapposizioni non risolte tra Autorità di Sistema e Capitanerie di Porto, incertezze operative e di ruolo degli ispettori delle AdSP (presenti in alcuni porti).

Inoltre, resta come tratto comune la sensibilità verso il ruolo e l'attività degli RLS aziendali e di quelli di sito (RLSS), con un'interazione abituale dei lavoratori e delle loro rappresentanze con i Servizi delle ASL in incontri e scambi ravvicinati, in preparazione o in occasioni di ispezioni e approfondimenti sul luogo di lavoro, come ne è

prova il seminario che la Regione Toscana ha organizzato nel 2018 sull'attività dei RLS che ha riguardato anche i lavoratori portuali (2).

In molti porti è inoltre tuttora attivo il coordinamento AdSP/RLSS/Servizi del SOI, che in altri, invece, come ad es. in Liguria, è stato sostituito dalle procedure relazionali previste dai DLgs 81/08 e DLgs 272/99, ossia un confronto tripartito nel quadro del Comitato Igiene e Sicurezza Portuale (art. 7, DLgs 272/99) e, in ambito Regionale, del Comitato ex art. 7 del DLgs 81/08.

A riprova che le disomogeneità del settore non riguardano comunque solo il SSN, si rimarca come non in tutti i porti sia stato istituito, essendo solo una *facoltà* dell'Autorità di Sistema Portuale, il Comitato salute e sicurezza ex art. 7/DLgs 272, dove poter confrontare le istanze istituzionali e sociali del porto in materia.

Si è anche assistito, sull'onda di una forte richiesta delle Organizzazioni Sindacali e dell'impegno delle Amministrazioni regionali, alla stipula di Accordi Quadro, Protocolli Prefettizi o Regionali, come ad es. in Friuli VG i Protocolli Prefettizi del 2008 e del 2015, in Toscana (*DGR 151/2016; DGR 1058/2015; DD 1795/2016*) e Liguria (*DGR 526/2015; DGR 1294/2016*), all'organizzazione di importanti incontri come il *Convegno Nazionale Porti (Trieste, 2017)*, con il risultato che, con la ripresa dell'attività di Coordinamento Interregionale sulla Sicurezza e Salute nel Lavoro, la riattivazione del Gruppo Porti e Navi e la promozione dei *Progetti di ricerca BRIC 2016* dell'INAIL, alcuni Servizi di regioni che finora erano state poco presenti sul tema, hanno iniziato a intervenire anche sulla sicurezza dei lavoratori portuali, marittimi e della pesca (ad es. Campania, Calabria, Puglia, Sicilia).

A La Spezia e Genova ci si è, inoltre, anche confrontati con la sicurezza del lavoro nelle strutture della Marina Militare (normate ai sensi dell'art. 13 del DLgs 81/2008) (3). Ad esempio, quando gli impianti delle aree della Marina Militare vengono dati in uso a terzi per lo svolgimento di lavori su unità civili, vi è l'accordo dell'ASL5 con l'organo di vigilanza per la Salute e Sicurezza sul Lavoro della Marina Militare (MARIVIGILANZA) per effettuare dei sopralluoghi congiunti. Oppure, quando sono previsti interventi di ristrutturazione edile che comportano rimozione di materiali pericolosi (Amianto o FAV) da strutture militari, si instaura una positiva collaborazione inter-istituzionale tra ASL e Capitanerie competenti.

A dimostrazione inoltre della volontà di intervenire sulla materia della parte imprenditoriale portuale, nel recente Convegno "1999 - 2019 Salute e sicurezza sul lavoro a bordo ed in porto", organizzato a Genova dal Consorzio Formazione Polcevera (29/06/19) per iniziativa di Confindustria e di numerose Imprese portuali, si è ripreso a discutere pubblicamente, richiamando la bozza elaborata per aggiornare il DLgs 272 nel 2010 e da allora mai più ripresa, sui diversi aspetti del quadro normativo che richiederebbero urgentemente l'auspicato e atteso raccordo dei DLgs 271, 272 e 289 del 1999 con il DLgs 81/08.

Infine, per quanto riguarda Infortuni e Malattie professionali, in diverse regioni sono già operativi da tempo dei Protocolli concordati con le Procure per le indagini nei

porti e sulle navi, che meriterebbero anch'essi un intervento di armonizzazione più ampio.

Infatti, il Protocollo della Procura presso il Tribunale Ordinario di Venezia (2010) fornisce specifiche procedure per affrontare infortuni accaduti *"in ambito portuale e a bordo delle navi ormeggiate in porto, alla fonda o in transito nelle acque del litorale Veneto"*, attribuendo deleghe in materia anche a CP e Polizia di Frontiera. Più articolato è il recente Protocollo della Procura di Trieste (2018), in cui si definiscono le deleghe operative dei diversi soggetti istituzionali (Autorità di Sistema Portuale, Polizia di frontiera, Polizia stradale, ASUITs, Capitaneria, Carabinieri, VVF) in caso di interventi in ambito portuale, in particolare per gli infortuni avvenuti a terra o a bordo di navi ormeggiate o ancorate nel porto di Trieste. In altri casi (ad es. Liguria e Toscana), invece, le procedure condivise regionalmente con le Procure Generali riguardano gli infortuni nel loro insieme e identificano i Servizi delle ASL come titolari esclusivi della materia, senza specificazioni ulteriori sul contesto di accadimento, dando quindi loro la delega per scegliere, di volta in volta se e come eventualmente coinvolgere nelle indagini di polizia giudiziaria anche altri soggetti istituzionali (in porto, soprattutto CP, VVF, PS).

Nel Gruppo sono state segnalate a questo proposito le peculiari difficoltà che possono sorgere in porto, quando si deve accedere su navi di bandiera estera, ad esempio in caso di infortunio subito da lavoratore straniero o per ispezioni su lavori di riparazione, quando sulla nave operano solo lavoratori stranieri del bordo o simultaneamente a imprese italiane della Capocommessa, oppure quando si debba affrontare un infortunio accaduto all'estero a un lavoratore italiano, non solo per limiti di giurisdizione, ma anche per la necessità, ad esempio, di dover ricorrere a interpreti e a particolari formalità di notifica degli atti.

## 2. Sorveglianza sanitaria e condizioni di lavoro dei marittimi

Permane ormai da anni il confuso intreccio tra la regolamentazione della sorveglianza sanitaria per i Marittimi svolta dal Medico competente e gli accertamenti medico-legali svolti dal SASN (Ministero della Salute), con le conseguenti difficoltà di applicazione del DLgs 271/99, che, essendo stato emanato nel quadro della Legge delega 489 del 31.12.98, potrebbe essere integrato, eventualmente (dato che non vi è alcun esplicito riferimento nel testo), solo dal DLgs 626/94, per la vana attesa, ormai decennale, di un Decreto di raccordo con il DLgs 81/08. L'assetto normativo, quindi, risulta in molte parti superato, con una diversa regolamentazione per i Medici Competenti dei marittimi e quindi una seria incertezza sul loro ruolo e una spesso sbilanciata e inadeguata tutela dei lavoratori marittimi rispetto agli altri lavoratori.

Queste ed altre riflessioni sono state condotte a commento delle Linee di indirizzo della Regione Liguria (2019) per la sorveglianza sanitaria nel lavoro di Pesca e per la Formazione dei pescatori (4), sulla falsariga delle prime Linee Guida delle Regioni (2004) (5), nel quadro del DLgs 298/99, del DLgs 271/99 e delle più recenti Cir-

colari del MIT (6). È utile ricordare, infine, anche i limiti del quadro normativo nelle attività subacquee, frammentario per la varietà di tipologie, non solo legate alla pesca, che vi si presentano (7).

Inoltre, tutte le questioni riguardanti la tutela della salute e sicurezza dei marittimi avrebbero potuto e dovuto essere regolate da un apposito DM, mai emanato (art. 4.4 del DLgs 31/2016), e andrebbero quindi affrontate dalle Regioni con il MIT a livello centrale per definire dei criteri ispettivi condivisi e armonizzati, le modalità di trasmissione alle ASL, e gli atti conseguenti, dell'esito delle ispezioni a bordo di navi di bandiera italiana (art. 7.2 del DLgs 32/2016), nel quadro della Convenzione OIL 186 (MLC 2006). In tali controlli, infatti, viene data talvolta maggiore enfasi agli aspetti sanitari prevalentemente formali, quali ad esempio il puntuale rinnovo della scadenza dei certificati di idoneità, e si presenta la difficoltà di applicazione del DLgs 271/99 (norma penale) nel diverso quadro sanzionatorio della Convenzione OIL (norma amministrativa).

Le Commissioni di visita ex DLgs 271, inoltre, che si dovrebbero svolgere con la partecipazione dei Servizi, come avviene in alcuni porti (ad es. Olbia, Civitavecchia, Savona, Trieste), in altri restano un evento anormalmente raro (Genova, La Spezia). Anche in questo caso, vi sarebbe la necessità di trovare una modalità armonizzata per tali ispezioni, in particolare definendo modalità condivise di accertamento, verbalizzazione ed emanazione di eventuali Prescrizioni ex DLgs 758 (ai sensi dell'art. 41, DLgs 271/99).

A ulteriore riprova della complessità e intensità degli intrecci locali, nazionali e sovranazionali in ambito marittimo, è noto il fatto che su scala Nazionale, Europea e Internazionale è in corso un'accesa disputa sindacale nei confronti delle organizzazioni degli Armatori e di talune Autorità di Sistema Portuale sulla natura delle fasi di rizzaggio e derizzaggio (per taluni, queste attività rientrerebbero tra i Servizi Portuali piuttosto che tra le Operazioni Portuali, in quanto attività specialistica finalizzata a garantire la Sicurezza della navigazione) e sulla legittimità di affidare tali operazioni, liberamente o a seguito di autorizzazione richiesta dall'Armatore all'Autorità, all'equipaggio, sottraendole così ai soci delle Compagnie di Lavoratori somministrati ai Terminal a terra. La legislazione nazionale (Legge 84/94, DM 585/95 e DM 132/2001) dovrà quanto prima affrontare la spinosa questione e conformarsi anche al recente Regolamento UE 2017/352 (entrato in vigore dal 24/03/19) che tratta anche questa materia. Le Regioni e le ASL potrebbero quindi essere interpellate, come a Genova, ma anche, in seconda battuta, a livello nazionale, dalle AdSP e CP e dalle parti sociali, sulla questione, sia per esprimersi sulla valutazione del carico di lavoro legato all'eventuale alterazione degli orari di lavoro (art.11, DLgs 271/99) e quindi alla fatica aggiuntiva rispetto a quella delle abituali attività marinare per lo svolgimento di tali operazioni da parte dei marittimi (art. 6.5.d e All. I, DLgs 271/99), sia per gli aspetti legati all'idoneità degli equipaggi e al presumibile aumento dei rischi di interferenza incontrollata nelle operazioni di carico e scarico che potrebbero derivare da tali pratiche (art. 4, DLgs 272/99).

### 3. Operazioni portuali

A ulteriore indicazione dell'importanza, ma anche della incompiutezza del quadro normativo nazionale e della disomogeneità della produzione normativa delle AdSP con cui queste tentano di porre localmente rimedio, è degna di nota l'obbligo vigente da tempo a Ravenna e in uso similmente, ma solo come prassi dei Terminal, anche a Genova e in altri porti, per determinate fasi delle loro attività nelle operazioni portuali. Con propria Ordinanza l'AdSP ha disposto che, in fase di carico e scarico della nave, vengano valutate le condizioni di rischio e gli apprestamenti necessari mediante Check-list compilate col bordo, condivise dalla Coop. o Compagnia Portuale, prima di iniziare le operazioni, per consentire una specifica integrazione, per ogni nave, del Documento di sicurezza del Terminalista ex art. 4 DLgs 272/99.

Prassi simili di analisi preventiva dei rischi delle interferenze sono state elaborate anche a Civitavecchia, nel quadro della ricerca svolta con l'INAIL, istituendo, con Ordinanza dell'AdSP, una nuova figura (Foreman) incaricata dal Terminal di coordinare le attività di più imprese operanti in banchina pubblica.

Si ricorda, infatti, che il DLgs 272/99 non accenna esplicitamente alla questione delle interferenze bordo/banchina (non immediatamente assimilabili a quelle dei lavori affidati a terra dal datore di lavoro committente, di cui all'art. 26 del DLgs 81/08), né a quelle che si originano in banchine pubbliche dove agiscono simultaneamente più imprese in operazioni portuali su più navi. Questo, nonostante l'art. 5 della Convenzione OIL n. 152 (1979) prevedesse che l'Autorità competente dovesse prescrivere le modalità generali della collaborazione delle imprese che svolgono simultaneamente le loro attività in uno stesso ambiente di lavoro. La bozza di modifica del Titolo I del DLgs 272 arenatasi nel 2010, cui si è già accennato, dedicava un intero articolo (art. 7) ex novo proprio a questi aspetti cruciali del lavoro portuale.

Strettamente connessi alla questione precedente, la normativa è molto carente sui problemi delle interferenze del lavoro con il trasporto su gomma e con le reti ferroviarie portuali delle AdSP (sulle quali la manovra dei convogli è affidata in concessione ad Imprese di manovra), legate alla viabilità in banchina, nei Terminal e nelle aree di interconnessione tra le zone in concessione. Dati i limiti di applicabilità del Codice della Strada e dei DPR sulla sicurezza delle Ferrovie di Stato in ambito portuale e i ruoli non sempre ben definiti in materia tra CP, AdSP e Polizia di Stato, l'intensificarsi dei traffici RO-RO e l'evoluzione della meccanizzazione delle operazioni, richiede uno specifico inquadramento normativo e progettuale per prevenire i gravissimi infortuni che avvengono per la presenza di mezzi e soggetti diversi che si muovono spesso disordinatamente in aree limitate.

Delle complessità di lettura del quadro normativo nazionale e delle difficoltà per il SSN di garantire sempre prassi uniformi abbiamo detto. Tuttavia, anche le AdSP e CP spesso non riescono ad essere efficaci nel ricorso ai propri poteri normativi, in modo da garantire sia i neces-

sari vincoli specifici che le conflittuali esigenze di salvaguardia dei traffici. Un esempio è il caso delle situazioni di emergenza e dei conseguenti accertamenti che da anni vengono svolti a Genova da ARPAL e VVF con ASL, INL, CP, AdSP ed Agenzia delle Dogane per la Prefettura (8), con i conseguenti risvolti anche penali, a seguito delle rilevazioni di anomalie radiometriche per sorgenti radioattive "orfane", introdotte tra i rottami o semilavorati metallici, rilevate durante i controlli finalizzati all'autorizzazione all'importazione, condotti dagli Esperti Qualificati per gli Spedizionieri. Nonostante sia stata messa a punto una procedura apposita integrativa per garantire, sin dalle fasi di sbarco, la segnalazione di eventuali condizioni di emergenza per la salute dei lavoratori portuali che venissero inconsapevolmente a contatto di un contenitore con una intensa sorgente radioattiva (art. 23, DLgs 272/99 e Ordinanza 7/2014 dell'AdSP di Genova), non si è ancora riusciti a ottenere una sufficiente condivisione con le parti interessate, per apportarvi le necessarie modifiche frutto dell'esperienza maturata in questi anni, che migliorerebbero l'efficacia di tali interventi di emergenza.

Nei porti si svolgono, inoltre, operazioni, inquadrabili negli artt. 21 e 22 del DLgs 272, che coinvolgono il carico e scarico di merci pericolose dalle navi e dai trasporti terrestri, e nell'art. 25 riguardanti i rischi delle rinfuse (ad es., a Venezia, Ravenna, Genova, Ancona). I container e le cisterne stazionano provvisoriamente nei Parchi di Merci Pericolose dei Terminal, che possono avere una propria regolamentazione (a Genova con Ordinanza dell'AdSP n. 4/2001 e s.m.i), che preveda il parere del Servizio dell'ASL (nelle fasi autorizzative o a seguito di fuoriuscita dei prodotti da container e cisterne), del Chimico di porto, della CP e degli ispettori dell'AdSP (talvolta sono coinvolti anche i VVF, ARPAL e l'Agenzia delle Dogane). Tuttavia, spesso al crescere esponenziale di questi traffici, aumentano le allerte, senza che ad esse corrisponda un'adeguata assunzione di responsabilità delle imprese e un adeguato rafforzamento delle capacità tecniche istituzionali di coordinamento e controllo, per cui spesso ci si trova ad affrontare situazioni complesse di rischio chimico, in ordine sparso, inventando di volta in volta forme di collaborazione tra le istituzioni.

Il traffico di prodotti chimici è un'occasione ideale anche per verificare la rispondenza dei prodotti importati, ai Regolamenti REACH, CLP e BIOCIDI. Nell'ambito del Piano Nazionale Controlli 2019, in collegamento con ECHA, si è infatti previsto con l'Autorità Competente Nazionale (Ministero della Salute) un primo progetto di collaborazione con l'Agenzia delle Dogane, per il controllo in alcuni porti nazionali di sostanze, come tali o presenti in articoli in importazione, soggette a *Restrizione* (all. XVII del regolamento REACH).

Una ulteriore fonte di rischio chimico sono anche le fumigazioni, ad esempio con *Fosfina* (9), un "gas tossico compreso nell'elenco del RD 147/27" di merci in arrivo o in partenza o addirittura di navi ormeggiate, come ad esempio, di recente, a Livorno, per il rinvenimento di ragni pericolosi nella cellulosa in stiva, con il conseguente rifiuto di proseguire nello scarico da parte dei lavoratori portuali.

Questo richiama la necessità di un aggiornamento del RD 147/27, che lo allinei ai nuovi Regolamenti REACH, CLP, BIOCIDII e al DLgs 81/08 e, in particolare, di una chiara definizione dei ruoli autorizzativi nei porti per l'uso di tali gas, in capo alla CP o, secondo una lettura di quest'ultima della Legge 84/94, anche all'AdSP e un attento coordinamento di tali norme con quelle del trasporto via nave (IMDG e) o via terra (ADR) e con le prassi e regolamenti Doganali.

La pericolosità delle merci così trattate, tra l'altro, si può estendere anche fuori dal perimetro portuale, causando lesioni gravi negli interporti, per contenitori non segnalati come merce pericolosa ai sensi dell'IMDG o ADR, né controllati da alcuno prima dell'apertura nel magazzino di destinazione (10).

#### 4. Riparazioni e Costruzioni Navali

Da una prima ricognizione svolta dal Gruppo, praticamente la totalità dei porti rappresentati è interessata a lavori di Riparazione navale, ma solo in alcuni di questi essi si svolgono anche in bacino di carenaggio: TRIESTE (3 bacini), VENEZIA (5, di cui 3 della Marina Militare), GENOVA (7), LA SPEZIA (6, di cui 5 della Marina Militare), RAVENNA (3), LIVORNO (2).

Diverse questioni restano controverse nelle Riparazioni, a proposito del Nullaosta della CP per le lavorazioni a caldo sulle navi. L'iter definito dall'art. 46 del DLgs 272/99 porta con sé, infatti, anche la questione dell'applicabilità o meno di tale procedura ai lavori in bacino non galleggiante, fermo restando il paradosso della sua assodata applicabilità alle lavorazioni in bacino galleggiante.

Nei Servizi sembrava essersi consolidata, in assenza di indicazioni interregionali, anche su spinta delle CP e talvolta delle AdSP, l'opinione che in queste situazioni non dovesse essere previsto l'iter con parere eventuale dell'ASL (11), per l'emissione del Nullaosta della CP, perché così sarebbe stato deducibile dalla definizione del campo di applicazione del Titolo II del DLgs 272.

Tuttavia, ad una più attenta lettura degli artt. 2 e 3 del DLgs 272 (12), le navi in armamento in bacino potrebbero non risultare, invece, escluse dal Titolo II. Inoltre, nell'ipotesi della sua inapplicabilità alle navi in bacino non galleggiante, di fatto, il DLgs 272 interesserebbe solo lavori su navi ancorate o ormeggiate, sempre nell'ipotesi che queste siano effettivamente sinonimo solo di navi in galleggiamento in mare.

Tale riduttiva interpretazione del DLgs 272 tralascia il fatto che le lavorazioni in bacino (vedi la strage di Ravenna o la demolizione della Concordia) sono in genere più rischiose di quelle svolte in mare, oltre che diverse e con peculiari rischi rispetto alle Costruzioni navali, dovendo operare su strutture preesistenti e spesso compromesse, e che la non applicabilità del DLgs 272, di fatto, priverebbe tali lavorazioni anche di altre norme specifiche particolarmente stringenti (ad es., i lavori in ambienti chiusi, il ruolo della Capocommissa o il divieto d'uso di silice libera nelle sabbiature) e del contributo rilevante del Chimico di Porto (ad esempio nei lavori a caldo o per la-

vori in ambienti chiusi), circoscrivendo alla sola impresa l'adozione delle misure di tutela specifiche, genericamente delineate dal DLgs 81/08. Si è osservato, infine, che siccome nell'attività di riparazione, secondo la criticabile lettura che ne è stata data dall'Interpello 10/2015, il DPR 177 e quindi il Titolo II del DLgs 81/08, non sarebbero applicabili alle navi, in quanto mezzi di trasporto, qualora l'attività nei bacini (non galleggianti) non rientrasse nel DLgs 272/99, si aprirebbe un grave ulteriore vuoto normativo.

Per tentare di compensare queste incertezze, le Autorità portuali e alcune CP, vuoi per provare a rispondere alle evidenti carenze di tutela che si verrebbero a creare con questa lettura della norma, vuoi anche per rispondere ad esigenze dei Servizi integrativi antincendio portuali (società private con propri dipendenti abilitati come guardia fuochi dalla Capitaneria, integrate da VVF), hanno emanato Ordinanze diversificate (13) che regolamentano in generale i lavori a caldo in bacino non galleggiante e/o a terra. In esse si richiede all'impresa Capocommissa la notifica dei lavori all'Autorità portuale, accompagnata dalla certificazione del Chimico di porto, ribadendo genericamente l'adozione del Servizio integrativo antincendio delle guardie ai fuochi. In taluni casi (Trieste), fino ad arrivare anche a definire prassi e verbali per ispezioni congiunte di tutti gli enti (VVF, CP, AdSP, ASL). Si tratta tuttavia di norme locali, tra l'altro sanzionabili, almeno in prima battuta, solo dall'AdSP o dalla CP, senza quindi rilevanza penale.

Le divergenze interpretative sorte con la Capitaneria a Genova per la demolizione della Concordia hanno permesso di evidenziare queste contraddizioni e ambiguità. Affermando, passo dopo passo, l'applicabilità in toto del DLgs 272, integrato beninteso dal DLgs 81, si è così riusciti a condurre a termine l'intervento di demolizione senza modificare in corso d'opera il quadro normativo di riferimento e quindi senza ridurre le tutele a seconda delle condizioni del contesto ambientale in cui si svolgevano (prima con nave all'ormeggio su specchio acqueo in area commerciale, poi su specchio acqueo in area riparazioni e infine in secca in bacino non galleggiante), ponendo prioritariamente l'attenzione alle condizioni peculiari che determinavano l'aumento dei rischi del relitto e adottando di conseguenza il maggior numero di tutele possibili con una lettura integrata dei due decreti.

Su questa "interpretazione" avevano convenuto, oltre che le OO.SS. e le imprese, sia l'AdSP che i VVF, mentre la CP genovese aveva dovuto rivedere alcune sue prassi, modificandole, almeno per questa specifica opera, richiedendo quindi un parere all'ASL3 prima di emanare i Nullaosta (vedi nota 11), ed emanando questi ultimi anche per l'ultima fase della demolizione che si svolgeva in bacino non galleggiante.

Infine, poiché le prossime Demolizioni navali dovranno seguire quanto previsto dal Regolamento UE 1257/2013 e dai suoi Decreti attuativi (DM 12/10/2017 e DM 27/05/2019), sarebbe opportuno aprire un tavolo di confronto, finora assente, delle Regioni con i Ministeri della Salute e del Lavoro con il Ministero dell'Ambiente, il Ministero dei Trasporti e le diverse articolazioni della

CP, le Città Metropolitane e le ARPA, per un collegamento degli adempimenti delle CP per la certificazioni delle Navi, degli Impianti e dei Piani di Riciclaggio nelle Demolizioni navali, con gli aspetti di vigilanza ambientale e con quelli delle ASL sulla salute e sicurezza dei lavoratori in queste operazioni, secondo il DLgs 272/99 e il DLgs 81/08.

L'incompletezza del censimento dell'amianto sulle navi italiane (previsto dal DM 20/08/99) è un'ulteriore prova di scarsa attenzione alla necessità di aggiornamento e di attiva integrazione del quadro normativo esistente con destinatari i marittimi e i lavoratori portuali delle Riparazioni, pur ipotizzando che i rischi di esposizione ad amianto, ancora presente sia nelle navi estere, che in quelle nazionali, sia commerciali che passeggeri, si manifestino solo durante le Manutenzioni e Riparazioni. È infatti ancora frequente l'individuazione di coibentazioni, anche estese, in amianto, previste o meno in fase di progettazione delle Manutenzioni o Riparazioni, e quindi la messa in atto delle procedure del DLgs 81/08 in analogia con quanto si fa per le comuni bonifiche a terra. Tuttavia, è utile ribadire la segnalazione dei colleghi di Livorno, secondo cui su determinate navi traghetto sono state rilevate anche delle situazioni gravi, non segnalate, di esposizione ad amianto. Infatti, molte unità contengono vecchie coibentazioni, anche di crocidolite, talvolta solo parzialmente censite e "confinare" con pannelli, che possono venire rimosse durante le manutenzioni, talvolta anche dolosamente, senza le necessarie cautele nei porti italiani, ma anche, fuori da ogni controllo diretto, in navigazione o in porti stranieri, anche del Mediterraneo.

Infine, fino ad ora, è stato solo occasionale il coinvolgimento dei Servizi delle ASL nelle *Prove a mare*, regolate anch'esse, benché riguardanti le Costruzioni e non le Riparazioni Navali, nel DLgs 272/99 (Titolo III), emanato ed inserito nel Decreto nell'urgenza della tragedia della gasiera SNAM Porto Venere del 02.10.96 a Genova. La procedura definita recentemente a Genova tra i soggetti istituzionali (Capitaneria di Porto, Ente Tecnico, USMAF e ASL3) potrebbe essere un punto di partenza per precisare nazionalmente le evidenti incertezze interpretative del quadro normativo e raggiungere un approccio uniforme per tali adempimenti, in modo da dare indicazioni univoche sulle tipologie di controllo, ad esempio, a Fincantieri o ad altri Cantieri Navali che hanno la necessità di svolgere uniformemente tali Prove nei loro impianti, a Genova, Monfalcone, Venezia, Palermo, ecc.

## 5. Formazione

Il Gruppo Tecnico aveva sin da subito ipotizzato, come già era stato fatto in passato, di impostare una ricognizione su alcune cruciali questioni del lavoro portuale e di elaborare quanto prima un percorso formativo/seminariale per iniziare a trasferire agli operatori più giovani e alle regioni che iniziavano a impegnarsi nel settore le esperienze consolidate delle realtà più avanzate, da cui ricavare elementi anche per delle proposte di approfondimento in materia da

rivolgere alle OO.SS., per i RLS e i RLSS portuali, e ad ASSOPORTI.

Per questa, come per altre iniziative di approfondimento del Gruppo finalizzate a armonizzare le pratiche di intervento delle ASL, l'INAIL DiMeILa aveva offerto sin da subito la sua piena disponibilità a sviluppare e affiancare ai seminari del Gruppo i propri Corsi sul Sistema di Sorveglianza Nazionale degli infortuni mortali e gravi (Infor.MO) dedicati al lavoro nei Porti, nella Cantieristica e nella Pesca, diventando un interlocutore stabile del gruppo.

Il piano di *Formazione sul campo* messo a punto tecnicamente dall'ASUITS di Trieste (14) con la collaborazione di un sottogruppo del Gruppo Porti e Navi (15), si è prefisso di migliorare l'esercizio delle funzioni di vigilanza, per un loro svolgimento interdisciplinare in modo più consapevole, professionalmente adeguato e in piena sicurezza per la propria integrità fisica, considerato che i luoghi di lavoro nave, aree operative e cantieri navali sono ambienti ad elevato rischio infortunistico anche per gli operatori della vigilanza. Di particolare rilevanza, inoltre, è stato considerato lo scambio e il confronto delle esperienze territoriali e la conoscenza dei rapporti inter-istituzionali e dei protocolli operativi territoriali.

Il progetto, che si sta sviluppando con grande successo e partecipazione, è centrato sull'esame della normativa, delle procedure di sicurezza in ambito portuale e sull'analisi dei cicli di lavoro portuali, marittimi e della pesca. Nel 2019 prevede un programma di sopralluoghi sul campo nei porti di Trieste, Ravenna, Livorno, Olbia, Molfetta, San Benedetto del Tronto, Monte Argentario, Chioggia, Monfalcone e di simulazioni in aula, presso la sede dell'INAIL di Roma, che si collegano anche alle due sessioni di incontri in aula relativi alle operazioni portuali effettuati nel 2018.

## 6. Conclusioni

Come si è accennato, la regolazione dei traffici portuali per garantire condizioni di lavoro e ambientali sicure ha necessariamente effetti sulla definizione delle rotte e degli scali. Tali effetti tuttavia possono dipendere dalla severità dei controlli locali a tutela dei livelli di salute accettati socialmente, che possono essere graduate e definite, ma anche dalla loro universalità, coerenza, trasparenza ed efficacia.

Un sistema localistico, inutilmente severo e disordinato, di incerta decifrazione, può forse permettere colpi di mano e ardite e rischiose imprenditorialità, ma difficilmente può favorire una lucida programmazione che nel produrre ricchezza non perturbi la qualità del lavoro e dell'ambiente socialmente richieste.

Le osservazioni critiche riportate potrebbero destare quindi più di un'amara riflessione sulla qualità del nostro sistema produttivo, normativo e istituzionale, ma, tuttavia, vi è un'evidenza di entusiasmi e ingegni che abbiamo a disposizione, come il lavoro del Gruppo Porti e Navi mi pare abbia ampiamente dimostrato, ed è quindi su di essi che possiamo e dobbiamo basarci nel prossimo futuro.

## Bibliografia

- 1) Hanno partecipato al Gruppo Tecnico Porti e Navi i rappresentanti delle Regioni Friuli Venezia Giulia (P. TOFFANIN, D. BAIS), Veneto (F. BORTOLI, G. CARRADORI), Emilia Romagna (G. LUCCHI), Liguria (G.A.TOZZI, M. LOMBARDI, L. PETRILLO), Marche (R. PIERGILI, M. DE BARTOLOMEI), Toscana (A. GIOMARELLI, A. PIACQUADIO, L. GALIGANI, S. LANZILOTTA), Lazio (M. PRESTO, G. GALASSO), Campania (I. ALETTA), Puglia (P. MARCUCCIO), Calabria (M. ZAMPOGNA), Sardegna (P. MASIA e G. TESTONI), Sicilia (R. GUCCIARDI), inoltre, man mano che la collaborazione si rinforzava in funzione delle iniziative intraprese insieme, i ricercatori dell'INAIL DiMeLa (D. DE MERICH, M. PELLICCI, G. CAMPO, G. FORTE).
- 2) Regione Toscana, Firenze 4/12/2018, *A 10 anni dal DLgs 81/08: RLS... che fare? Ruolo, prerogative, diritti e timori*, <http://www.regione.toscana.it/-/convegno-regionale-rls>
- 3) Ufficio Generale per la Prevenzione Antinfortunistica e la Tutela Ambientale (U.Ge.Co.Pre.A.), Ministero della Difesa - Segretariato Generale della Difesa/DNA - I Reparto - 4° Ufficio, Via XX Settembre 123/a - 00187 Roma E-mail: r1u5s0@sgd.difesa.it
- 4) Oltre al Protocollo sulla Pesca della Liguria (DGR 1294, 2016), sono in corso tre Progetti BRIC di ricerca dell'INAIL sulla Pesca con le ASL di Venezia e Chioggia in Veneto, dell'Argentario in Toscana, e di Molfetta in Puglia.
- 5) Coordinamento delle Regioni, *Linee Guida per l'applicazione del DLgs 271/99 nel Comparto della Pesca* (112 pagine, Gennaio 2004).
- 6) Ministero dei Trasporti, Circolari del 18/07/2006 (Visita preventiva all'imbarco dei marittimi di 3 Categoria) e del 26/01/2009 (Legge del 30/12/2008 n. 205 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 3 novembre 2008 n. 171, recante misure urgenti per il rilascio competitivo del settore agroalimentare") che, in particolare, sancisce che "per il personale di bordo dei pescherecci la visita del medico competente di cui all'art. 23 del DLgs 271/99, sostituisce la visita medica biennale".
- 7) DPR 321/1956, DM 13/01/79, DPR 886/79 e infine art. 16 della L.24/03/12 sullo "Sviluppo di risorse energetiche e minerali nazionali strategiche" con la collegata norma UNI 12626 (2010), Buone Prassi validate (ISPRA, 2013).
- 8) Prefettura di Genova, *Piano di intervento per la messa in sicurezza in caso di rinvenimento o di sospetto di presenza di sorgenti orfane nel territorio della provincia di Genova* (versione 1.5, 10/08/2012).
- 9) <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/health-risks-and-prevention-practices-during-handling-fumigated/view>
- 10) <https://www.youtube.com/watch?v=48HHnY1fDVY>.
- 11) Nel *Regolamento per la sicurezza portuale* della CP di Genova non è previsto alcun parere preventivo della ASL e il Nullaosta della CP viene inviato a quest'ultima, per conoscenza, solo dopo la sua emanazione.
- 12) Art. 2.1, "Le norme del presente Decreto si applicano alle (...) operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale". Art. 3.1 lettera a) DLgs 272/99: "Operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione navale: qualsiasi operazione di manutenzione, riparazione e trasformazione effettuata su navi in armamento o in disarmo ormeggiate o ancorate in ambito portuale".
- 13) Il Regolamento allegato all'Ordinanza 65/2013 della CP di Palermo prevede il nulla osta anche per i lavori a caldo nei bacini di carenaggio.
- 14) Daniela BAIS, Paolo TOFFANIN, Alessandra TURCO, Matteo BOVENZI.
- 15) Giampiero LUCCHI (Emilia Romagna), Alessandro PIACQUADIO (Toscana), Stella LANZILOTTA (Toscana), Alessandro GIOMARELLI (Toscana), Fabio BORTOLI (Veneto), Maria PRESTO (Lazio), Mauro PELLICCI (INAIL DiMeLa).