

SICUREZZA

Attività portuali, ancora troppe incertezze

La gestione della salute e della sicurezza sul lavoro durante lo svolgimento delle attività portuali è un tema che necessita di attente riflessioni sia per le numerose peculiarità del settore, ma anche per il numero di infortuni e incidenti registrati in rapporto al limitato numero di occupati

A CURA DI GAETANO FEDE* E ROCCO LUIGI SASSONE**

La gestione della salute e della sicurezza sul lavoro durante lo svolgimento delle attività "portuali" è un tema che necessita di attente riflessioni, sia per le numerose peculiarità del settore, ma anche per il numero di infortuni e incidenti registrati in rapporto al limitato numero di occupati. Infatti, i porti sono luoghi in cui, vista la molteplicità di attività svolte, si concentrano lavoratori appartenenti a categorie diverse: lavoratori portuali, autotrasportatori, personale degli enti portuali, degli enti di controllo, turisti, avventori, addetti ai servizi tecnico-nautici, ma anche militari, che naturalmente costituiscono il presupposto per l'insorgenza di numerosi rischi diretti e indiretti. Le principali attività svolte all'interno di porti restano comunque quelle di riparazione, manutenzione e trasformazione delle navi, a cui vengono associate, per esempio: il rischio chimico derivante dall'inhalazione di sostanze aerodisperse nei lavori di saldatura, pitturazione, coibentazione; il rischio legato alla movimentazione delle attrezzature; il rischio rumore e vibrazioni; il rischio da radiazioni elettromagnetiche; il rischio di caduta dall'alto o in mare o il rischio derivante dai gravi. A questi si aggiungano, poi, i rischi derivanti dall'interazione terra-mare e quelli derivanti dalle operazioni di carico e scarico delle merci nelle banchine, nonché quelli associati agli spazi confinati.

PORTI E SICUREZZA

INAIL ogni anno registra un'incidenza del numero di infortuni che ha ormai raggiunto livelli di crescita esponenziali. Volendo analizzare i dati registrati nel periodo 2002-2015 e pubblicati nel 2018 (Figura 1) si evince che tra gli eventi, le prime cause di accadimento sono rappresentate dalle cadute a bordo per scivolata, a cui seguono quelli associate ad attrezzature di ormeggio, attrezzature locali macchina, mezzi di sollevamento o movimentazione dei carichi, urti, etc. Riguardo la natura delle lesioni riportate, prevalgono notevolmente gli annegamenti e le fratture, seguiti dalle contusioni, cui si accodano l'asfissia, le ferite, le distorsioni, le lesioni da elettricità e le ustioni. Infine, volendo analizzare le fasi in cui si sono verificati gli eventi infortunistici, si evidenzia come il 60% di essi siano avvenuti in fase di navigazione, il 24% di ormeggio, disormeggio e attracco e il 16% durante la manutenzione a bordo, i lavori subacquei, etc. Dall'analisi di queste statistiche emerge, pertanto, la necessità di attenzione in maniera sempre più approfondita le misure di sicurezza e le procedure di lavoro adottate negli ambiti portuali.

IL QUADRO DELLE REGOLE

Le lavorazioni svolte in ambito portuale soggiacciono all'applicazione di specifici Decreti a seconda che le attività vengano svolte sulle aree portuali, sulle navi, sui pescherecci:

- **D.Lgs. del 27/07/1999, n. 271:** "Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali, a norma della L. 31/12/1998, n. 485";
- **D.Lgs. del 27/07/1999, n. 272:** "Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, a norma della legge 31/12/98 n. 485";
- **D.Lgs. 17/08/1999, n. 298:** "Attuazione della direttiva 93/103/CE relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca";
- **D.Lgs. 9/04/2008, n. 81:** "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", noto come **Testo Unico Sicurezza (TUS)**.

— "Occorre attenzionare in maniera sempre più approfondita le misure di sicurezza e le procedure di lavoro adottate negli ambiti portuali" —

L'armonizzazione e il coordinamento di queste norme però è il tassello che ancora manca per rendere ancora più efficace l'azione preventiva, esigenza peraltro già evidenziata dalla relazione finale della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro (2013). Il D.Lgs. 272 del 27 luglio 1999, figlio della Legge delega n. 485 del 31 dicembre 1998, si poneva come obiettivo finale l'adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro in cui venivano effettuate le operazioni e/o servizi portuali, e includeva – e include tuttora – anche operazioni più specifiche, come quelle di manutenzione, riparazione e trasformazione navale. Esso quindi abbraccia due ambiti e contiene:

- **Disposizioni inerenti le operazioni e i servizi portuali:** mezzi di accesso a bordo non in dotazione della nave; scale di accesso alle stive non in dotazione alla nave; boccaporti; locali chiusi a bordo delle navi (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimentazione merci, servizi complementari e accessori);

- **Disposizioni inerenti le operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione:** lavori di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi eseguiti nei porti.

Il D.Lgs. 271 nel 1999 non è l'unica norma applicata al settore, ma è sicuramente la più recente in quanto risente della introduzione normativa del 1994 con la **L. 84**. Infatti, nel 1994 fu emanata la legge n. 84 di riordino della legislazione in materia portuale che disciplinava l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti, dettando contestualmente principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso, nonché all'adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti.

In particolare, e specificatamente alla materia della sicurezza sul lavoro, l'**art. 16** introduceva e definiva le operazioni portuali: "Sono operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale. Sono servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali".

Mentre l'**art. 17** definiva aspetti giustiziaristici: "Fornitura del lavoro portuale temporaneo, anche in deroga all'articolo 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, alle imprese di cui agli articoli 16 e 18 per l'esecuzione delle operazioni portuali e dei servizi portuali autorizzati ai sensi dell'articolo 16, comma 3".

APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 81 DEL 2008

L'introduzione del Decreto Legislativo n. 81 del 09 aprile 2008 ha abrogato il D.Lgs. 626/94, ma non il 271 e il 272 del 1999, le cui materie sono in attesa di futuri processi di armonizzazione e coordinamento che, però, stentano a essere avviati. Ad oggi, infatti, a distanza di 20 anni, i due settori [porti e navi, ndr.] non sono inseriti nel D.Lgs. 81/2008, nonostante all'epoca dei lavori preparatori del Decreto 81 tali settori erano tra i titoli specifici. Ne consegue che sino a quando non vi saranno dei Decreti specifici, che svecchino gli ormai datati Decreti del '99 per renderli organici all'impianto dell'81, non si potrà parlare di coerenza del sistema giuridico applicabile a porti e navi.

Il quadro delle regole di riferimento per questi distretti lavorativi segue il principio della norma generale (81/2008) che per definizione deve essere universale e uniformemente applicata su tutto il territorio nazionale e, quindi, in via generale anche alle aree portuali e a bordo delle navi italiane.

Peccato che poi ci sono le norme speciali (che naturalmente si intrecciano con le norme generali), che rappresentano gli standard integrativi speciali da rispettare, che per le fattispecie normate, risultano prevalenti sulla norma di carattere generale. I **Decreti 271-272-298/1999 generano quindi problemi di conflitto interpretativo e difficoltà applicative**.

Anche gli OdV (Regioni e ASL) all'indomani dei Decreti del '99 si sono trovati a dover integrare la domanda di prevenzione introdotta da questi ultimi Decreti con le regole del sistema prevenzionale complessivo. Ne è scaturito un modello praticato e collaudato da decenni nella generalità degli ambienti di lavoro, quello della vigilanza, finalizzata alla prevenzione oltre che alla capacità di mettere in rete le esperienze sviluppate nei vari territori portuali del



Porto di Genova, aprile 2019.

Paese. Un ottimo esempio proviene dal lavoro sviluppato dal gruppo interregionale sulla sicurezza nelle aree portuali, che ha prodotto pregevoli spunti di analisi a cui gli addetti ai lavori fanno correntemente riferimento. Uno dei profili più caratterizzanti della complessità portuale e della sua diversità, rispetto ad altri distretti lavorativi italiani, è 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.

L'applicazione del Decreto 272/1999 nei Porti ha portato, infatti, alla collaborazione tra l'Autorità Portuale, soggetto centrale di governo e regolazione del territorio, l'ASL e l'Organo di Vigilanza, chiamato anche al ruolo di supporto specialistico alle funzioni regolamentari dell'Autorità Portuale, nonché all'introduzione del Comitato di Igiene e Sicurezza, quale organismo di partecipazione e consultazione presieduto dall'Autorità Portuale con il forte sostegno dell'ASL.

La suddetta norma ha altresì indirizzato le imprese portuali nella direzione tracciata dal Decreto 81 verso l'adozione di sistemi di gestione e di qualità, il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali e l'introduzione degli RLS di sito portuale. Tutto questo è avvenuto in un contesto lavorativo di estrema complessità e rischiosità come, per esempio, nel caso di movimentazione delle merci dalle/ per le navi e le riparazioni navali.

CASI PARTICOLARI

Infatti, nel caso particolare della movimentazione di merci in ambito portuale si è in presenza di cicli lavorativi non facilmente standardizzabili, caratterizzati da estrema variabilità di situazioni e fattori estemporanei (es: come è stata caricata la nave in un porto magari dall'altra parte del mondo, diversità delle navi, le diverse merci, gli autotrasportatori, i marittimi, tutti stranieri, gli altri innumerevoli soggetti partecipanti al ciclo). Non a caso il fenomeno infortunistico in questo settore ha fatto registrare 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 e/o da carichi). In tale fattispecie, anche le riparazioni navali assumono il connotato di pesante complessità organizzativa, insofferente nelle forme di strutturazione delle commesse navali e nelle catene ramificate di appalti che concentrano negli angusti spazi della nave maestranze numerose e multilingue, oltre che nei ritmi intensi imposti dagli strettissimi "tempi nave".

Anche l'applicabilità del Decreto 271/1999 [Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi, ndr.] risulta particolarmente complessa per la presenza di tre Organi di Vigilanza con pari titolo e prerogative: Autorità Marittima - ASL - Ufficio di Sanità Marittima del Ministero della Salute, tutti e tre chiamati a coordinarsi con le loro competenze differenziate, su una materia che è intrinsecamente più articolata. L'ambiente nave infatti è un contesto particolare, che introduce questioni di sicurezza della navigazione, di salute e sicurezza del lavoro e di igiene e abitabilità, essendo sia un ambiente di lavoro e che un ambiente di vita dei marittimi. Il suddetto decreto prevedeva l'emanazione, entro 90 giorni dall'introduzione dello stesso [1999, ndr.] del Regolamento per la costruzione e le sistemazioni relative all'ambiente di lavoro a bordo, al fine di abrogare il vecchio Regolamento 1045 del 1939 (un Regio Decreto firmato da Vittorio Emanuele e Mussolini), che tuttora è vigente e quindi costituisce l'unico standard tecnico di riferimento per le vecchie Commissioni Locali di visita delle navi.

La parte più innovativa e significativa del 271 sono le 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). Altro importante aspetto riguarda l'entrata in vigore della Convenzione del Lavoro Marittimo MLC (ratificata dall'Italia a settembre 2013), e in tale scenario la normativa italiana sugli aspetti di salute e sicurezza del lavoro rischia di non essere adeguata agli avanzati standard della Convenzione internazionale. Ne deriva quindi che anche in questo caso, come per il 272, è urgente lavorare per recuperare i ritardi accumulati e superare le inerzie applicative del 271.

IL D.L.GS. 81

Si ritiene che l'occasione per rimettere mano e risolvere i nodi applicativi del settore portuale è offerta proprio dal processo di evoluzione normativa indicato dal Decreto 81 che con spirito critico deve comunque essere coordinato con le previsioni del 271, 272 e 278, superando talune inaspettate attualmente presenti:

- una diffusa imprecisione tecnica (specie del 272) nelle parti più prettamente tecniche, molto distanti dagli standard aggiornati del Decreto 81;
- alcuni aspetti 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;
- la mancanza di azioni mirate sui rischi emergenti nei porti e sulle navi come accade per gli ambienti confinati (cos'è una nave se non un ambiente necessariamente confinato?);
- la necessità di attenzionare anche i temi della salute nel lavoro portuale che è di lavoro ad alto rischio infortunistico, ma ciò non deve far trascurare i rischi per la salute legati alle merci polverulente e alla movimentazione manuale dei carichi;
- l'assenza dell'articolo 26 nell'interfaccia porto-nave, uno dei nodi cruciali irrisolti del rischio portuale.



Porto di Trieste, aprile 2019.

ARMONIZZARE LA NORMA

Il porto è un luogo di concentrazione di attività lavorative diverse e ciò concorre a definire un forte e complesso rischio di interferenze, che rappresenta un serio problema da risolvere in ragione della necessità di armonizzare il quadro regolatorio attualmente in stallo. Proprio per tale fattispecie, **se da un lato il TUS sopperisce alla presenza di normative specifiche, dall'altro non sempre trova applicazione alle attività portuali**, in particolare per quanto concerne il rischio da interferenza o le operazioni portuali che si svolgono in banchina.

Il TUS ha normato il rischio interferenziale con l'art 26, introducendo i concetti di cooperazione e coordinamento tra i datori di lavoro, ivi compresi i subappaltatori, in maniera tale da creare una rete informativa completa circa i rischi interferenziali che sfocia nella redazione del Documento Unico di Valutazione dei Rischi. La disciplina generale del rischio interferenziale nasce per far fronte, quindi, alla esigenza di sicurezza in un unico teatro lavorativo di più imprese partecipanti al medesimo ciclo produttivo operanti contemporaneamente. Il soggetto destinato a garantire tale cooperazione è **Datore di Lavoro** dell'impresa committente, che pertanto è obbligato a provvedere al coordinamento della sicurezza di tutti i lavori, e a redigere il DUVRI in relazione alle informazioni acquisite dalle varie imprese e agli accordi di cooperazione sulla sicurezza presi congiuntamente con esse. Una volta individuati i rischi derivanti dalle interferenze, si potrà finalmente procedere all'adozione di ulteriori misure di sicurezza nonché a differire le lavorazioni incompatibili.

L'interpretazione delle attuali normative portano a ritenere che fino all'emanazione del decreto di adattamento delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 272/1999 al TUS, spetta all'impresa capo commessa la predisposizione dell'apposito documento di valutazione dei rischi da interferenze che andrà ad integrare il documento di sicurezza di cui agli artt. 4 e 38 del D.Lgs. n. 272/1999. In tale contesto, il profilo tipico di interferenza in porto non inquadra nel modello definito dal legislatore nell'art. 26 è quello correlato all'accesso in aree operative di soggetti esterni al ciclo portuale in senso stretto - anche se fortemente coinvolti - quali autotrasportatori, spedizionieri, agenti marittimi, provveditori di bordo e passeggeri, che spesso vengono imbarcati attraversando aree operative del terminal. Ognuno di essi interviene con modalità e attività differenti oltre che in fasi operative critiche del lavoro portuale. Altra attività da attenzionare ai fini della disciplina del rischio interferenziale sono le operazioni portuali che si svolgono su banchine pubbliche da parte di imprese diverse. In questo caso il modello classico introdotto dall'articolo 26 non è applicabile, in quanto vanno a decadere i due elementi fondamentali dell'istituto, ovvero il rapporto di appalto tra le imprese (generalmente non si conoscono) e la disponibilità giuridica dei luoghi (le aree sono ascrivibili alle autorità di sistema portuale). In queste ipotesi, non si può far altro che predisporre una valutazione congiunta dei rischi da interferenza tra le imprese in interazione lavorativa non ai sensi dell'art.26 del D.Lgs. 81/08, ma in ottemperanza all'art. 4 del D.Lgs. 272/99 in combinato disposto con l'art. 17 D.Lgs. 81/08.

Causa	%
Caduta a bordo - per scivolata	36,4
Altre cause	24,7
Caduta a bordo - altre cause	10,9
Attrezzature di ormeggio	3,6
Rete da pesca/Attrezzi da pesca	3,5
Attrezzature locali macchine	3,4
Mezzi di sollevam./Movim. carico	3,3
Urto	2,9
Attrezzature locale cucina	2,5
Caduta a bordo - per ondata	1,9
Spostamento carico	1,7
Attrezzature locali officina	1,4
Caduta oltre bordo	1,3
Vapore/Acqua bollente	1,0
Prodotti tossici/Gas	0,6
Fiamma/Esplosione	0,5
Incendio a bordo	0,3
Elettricità	0,2
Totale	100,0

FIGURA 1.

*CONSIGLIERE NAZIONALE CNI E RESPONSABILE GDL SICUREZZA

**COMPONENTE GDL SICUREZZA CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

[ABSTRACT DELL'INTERVENTO "LA GESTIONE DELLA SICUREZZA NELLE AREE PORTUALI: IL QUADRO DELLE REGOLE"]

Riferimenti e bibliografia:

Quaderni editi da INAIL, gli infortuni sul lavoro in mare edizione 2018.
Verbalì e documenti del Gruppo interregionale sulla sicurezza nelle aree portuali.