

I WORKING PAPERS DI

---

OLYMPUS

9/2012

Alessia Giurini  
Ornella La Tegola  
Luca Miranda

## La sicurezza sul lavoro nei porti

## I WORKING PAPERS DI OLYMPUS

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 230 del 12 maggio 2011

“I Working Papers di Olympus” costituiscono una raccolta seriale e progressiva, pubblicata *on line*, di saggi dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro e si collocano fra le iniziative dell’Osservatorio “Olympus” dell’Università di Urbino “Carlo Bo” (<http://olympus.uniurb.it>) mirando a valorizzare, mediante contributi scientifici originali, l’attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall’Osservatorio. I saggi inseriti ne “I Working Papers di Olympus” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

### Direttore Responsabile

Paolo Pascucci

### Comitato Scientifico

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Loralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Mario Napoli, Luca Nogler, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

### Comitato di Direzione

Alberto Andreani, Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori

### Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Romina Allegrezza, Arianna Arganese, Michela Bramucci Andreani, Stefano Costantini, Silvano Costanzi, Lucia Isolani, Laura Martufi, Natalia Paci

### Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli

### Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi “Carlo Bo” di Urbino

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

## PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

I saggi destinati alla pubblicazione su “I Working Papers di Olympus” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto.

Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell’organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note e bibliografia.

Gli apparati di note e bibliografici possono essere redatti in una delle seguenti forme:

1) tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. In tal caso non è necessario un elenco bibliografico finale;

2) riferimenti bibliografici inseriti direttamente nel testo tra parentesi, con l’indicazione del cognome dell’autore, dell’anno di pubblicazione e della pagina citata (es.: Giugni, 1960, 122) – e con un elenco finale in ordine alfabetico di tutti i riferimenti bibliografici effettuati (es.: Giugni G., 1960: *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano). Nel caso di più opere di uno stesso autore, dopo l’anno va indicata una lettera dell’alfabeto in ordine crescente in relazione alla data di pubblicazione (es.: Giugni, 1960a, 122). Nel caso di cognomi uguali, dopo il cognome va indicata la lettera maiuscola iniziale del nome di battesimo (es.: Zoppoli L., 1984, 111).

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: [paolo.pascucci@uniurb.it](mailto:paolo.pascucci@uniurb.it).

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti alla preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico. La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al giudizio espresso dai due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. La stessa procedura vale per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d’origine.

I saggi pubblicati su “I Working Papers di Olympus” potranno essere successivamente destinati anche a libri o riviste in formato cartaceo purché se ne dia adeguatamente conto in sede di pubblicazione elettronica.

Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve *abstract* in italiano e in inglese, dall’indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dall’indirizzo di posta elettronica dell’autore e dalla qualifica accademica o professionale di quest’ultimo.

---

**Alessia Giurini, Ornella La Tegola, Luca Miranda**

***La sicurezza sul lavoro nei porti***

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS – 9/2012 – <http://olympus.uniurb.it>

I contenuti di questa opera sono rilasciati sotto **Licenza Creative Commons Attribuzione - Non opere derivate 2.5 Italia License**

*Alessia Giurini è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale*  
alessia80.g@libero.it

*Ornella La Tegola è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale*  
lellalategola@yahoo.it

*Luca Miranda è dottore di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale*  
lucamiranda@ymail.com

*Abstract*

Obiettivo del saggio è quello di fornire un contributo allo studio della disciplina della sicurezza sul lavoro in un settore di strategica importanza nazionale, quale quello portuale. A tal fine, il saggio, partendo da un'analisi generale delle peculiarità che caratterizzano tuttora il lavoro portuale, si concentra sulle interazioni sussistenti tra il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e la normativa specifica in materia di sicurezza e salute dei lavoratori portuali contenuta nel d.lgs. 27 luglio 1999, n. 272. L'analisi si concentra, pertanto sui concetti chiave della sicurezza con la specificazione delle tipologie di rischio del settore, individuando i soggetti della sicurezza e i relativi compiti e competenze. In chiusura, il saggio affronta le tematiche della valutazione dei rischi e della dimensione collettiva degli obblighi prevenzionistici nelle loro definizioni e peculiarità.

Aim of the essay is to give a contribution to the study of the occupational health & safety regulation in an area of national strategic importance, i.e. the ports. Therefore, the paper, starting from a general analysis of the peculiarities that still characterize the port work, focuses on the interactions that exist among the Legislative Decree 9<sup>th</sup> April 2008, n. 81 and the specific legislation on health & safety of the port workers established in the Legislative Decree 27<sup>th</sup> July 1999, n. 272. The analysis focuses, therefore, on the key concepts of the health & safety with the specification of the types of risks in the sector, identifying the players of the health & safety and their tasks and responsibilities. In closing, the paper addresses the issues of risks assessment and the collective dimension of the preventive obligations in their definitions and characteristics.

*Parole chiave:* salute e sicurezza sul lavoro, lavoro portuale, rischio, rischio interferenza, rappresentanza dei lavoratori

*Keywords:* health and safety at work, port work, risks, risk of interference, workers representative

---

**ISSN 2239-8066**

**OLYMPUS**

Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza – Università di Urbino “Carlo Bo”

Via Matteotti, 1 – 61029 Urbino (Italy)

Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955 – [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

<http://olympus.uniurb.it>

---

---

# La sicurezza sul lavoro nei porti

di Alessia Giurini, Ornella La Tegola, Luca Miranda \*

9/2012

SOMMARIO: 1. Le differenti fattispecie del lavoro portuale e marittimo. Cenni. – 2. Normativa generale e normativa speciale in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori portuali. 2.1. L’emanazione del decreto ministeriale in materia di salute e sicurezza in ambito portuale. – 3. I concetti chiave in materia di salute e sicurezza nei porti. – 4. Gli obblighi principali dei soggetti coinvolti nel sistema di salute e sicurezza nei porti. – 5. Il documento di sicurezza. – 6. Il rischio derivante da interferenze. – 7. L’attività di vigilanza sulla sicurezza in ambito portuale. – 8. Le peculiarità del lavoro nei porti e l’incidenza nella gestione collettiva della sicurezza del lavoro portuale. – 9. Il ruolo cardine delle rappresentanze interne dei lavoratori per la sicurezza. – 10. La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo e il suo impatto sulla sicurezza dell’ambiente di lavoro portuale. – 11. Il ruolo complementare degli organismi paritetici nella gestione collettiva delle condizioni di sicurezza.

## 1. *Le differenti fattispecie del lavoro portuale e marittimo. Cenni*

Senza voler in questa sede approfondire le ragioni della sua specialità<sup>1</sup>, ma nel solo tentativo di inquadrarne la fattispecie, è necessario precisare che il lavoro portuale deve essere distinto dal lavoro dei marittimi, cioè del personale a bordo delle navi. Entrambi, infatti, si caratterizzano per la disciplina di regolamentazione che, a seconda del rapporto di riferimento, è più o meno speciale rispetto all’archetipo di lavoro subordinato ma presentano alcune peculiarità che li rendono non suscettibili di trattazione omogenea. Nel caso del lavoro dei marittimi, infatti, si evidenzia la peculiare destinazione della prestazione di lavoro in favore delle imprese che

---

\* Il presente saggio, destinato alla pubblicazione nell’opera collettanea *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. XERRI, per i tipi di Giuffrè, è frutto di riflessione comune degli autori. Tuttavia i paragrafi 1, 2, 2.1, 5 e 6 devono essere attribuiti a Ornella La Tegola, i paragrafi 3, 4 e 7 ad Alessia Giurini e i paragrafi 8, 9, 10 e 11 a Luca Miranda.

<sup>1</sup> Su cui si rinvia, per tutti, a M. BARBIERI, *Lavoro portuale*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, VIII, Torino, 1992, p. 445; A. XERRI, *L’ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998; B. BALLETTI, *Necessità di una riforma legislativa del rapporto di lavoro nautico e relative prospettive*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, vol. I, Padova, 2005, p. 149 ss. Sull’integrazione tra aspetti pubblicistici e privatistici del lavoro portuale cfr. F. A. QUERCI, *Lavoro portuale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, 1973, p. 469 ss.

esercitano attività marittima e area. Per ragioni di interesse pubblico connesse alle esigenze superiori della sicurezza e della regolarità della navigazione nonché della conservazione del patrimonio navigante, invero, queste imprese sono sottoposte a una disciplina speciale dei rapporti di lavoro imposta dallo stesso art. 1 del codice della navigazione, fonte esclusiva della disciplina dell'intera materia nautica<sup>2</sup>. La specialità riguarda non solo le modalità di assunzione<sup>3</sup>, la tutela riconosciuta ai diritti patrimoniali<sup>4</sup> o l'importante deroga all'applicabilità della l. 20 maggio 1970, n. 300<sup>5</sup> al personale navigante, ma riguarda anche, sotto il profilo che in questa sede rileva, la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori a bordo delle navi mercantili e da pesca di cui, tuttavia, in questa sede non ci occuperemo<sup>6</sup>.

La fattispecie di lavoro su cui incentreremo l'analisi è, più specificamente, il lavoro nei porti nonché l'espletamento dei servizi e delle operazioni portuali<sup>7</sup>. Come noto, la l. 28 gennaio 1994, n. 84 di riordino della legislazione in materia portuale<sup>8</sup>, disciplina l'ordinamento e le attività portuali e detta talune prescrizioni sul lavoro dei portuali anche in tema di previdenza, salute e sicurezza dei lavoratori. Prima della citata legge, il lavoro portuale costituiva una fattispecie atipica del lavoro subordinato<sup>9</sup>; dopo la l. n. 84/1994 la situazione è mutata giacché al lavoratore portuale, a seguito delle abrogazioni di legge ivi contenute, non sono più applicabili le disposizioni del codice della navigazione di cui all'art. 116 e agli artt. 140-203 del regolamento per l'esecuzione

<sup>2</sup> La normativa relativa al rapporto di lavoro, quindi, può essere integrata mediante l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato soltanto in via analogica al solo fine di colmare eventuali lacune.

<sup>3</sup> Su cui si rinvia, per tutti, a L. GAETA, *Personale della navigazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano, 1983, p. 333 ss.; S. SCOTTI, *Lavoro aereo e nautico: I) Diritto del lavoro*, in *Enciclopedia giuridica*, 1990.

<sup>4</sup> Sul diritto alla retribuzione cfr. art. 336, comma 1, e art. 909 cod. nav.; sulla tutela del credito rimasto insoddisfatto delle retribuzioni maturate cfr. art. 350 cod. nav.; sul privilegio speciale sulla nave che assiste il credito retributivo cfr. art. 552, n. 2, cod. nav.; sulla sospensione della prescrizione in costanza di rapporto di lavoro cfr. artt. 373 e 937 cod. nav.

<sup>5</sup> L'art. 35, comma 3, dello Statuto stabilisce, infatti, che «ferme restando le norme di cui agli artt. 1, 8, 9, 14, 15, 16 e 17, i contratti collettivi di lavoro provvedono ad applicare i principi di cui alla presente legge alle imprese di navigazione per il personale navigante». Sul punto deve essere segnalato il ruolo della Corte costituzionale che, con una serie di sentenze (Corte cost., 3 aprile 1987, n. 96; Corte cost., 31 gennaio 1991, n. 41; Corte cost., 11 luglio 1991, n. 364), ha ridotto la portata derogatrice della citata disposizione sancendo, in definitiva, che la contrattazione collettiva non può operare in materia di licenziamento e di sanzioni disciplinari. Rimane, però, l'importante deroga in materia di mutamento di mansioni giacché l'art. 13 dello Statuto non è richiamato tra le disposizioni di cui rimane ferma l'applicabilità.

<sup>6</sup> Sul punto si rinvia a E. GRAGNOLI, *La sicurezza del lavoro a bordo delle navi*, in AA.VV., *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001, p. 39 ss.; E. SICUREZZA, *I controlli dello Stato per la sicurezza del lavoro sulle navi*, in AA.VV., *La sicurezza*, cit., p. 69 ss.

<sup>7</sup> Su cui per tutti si rinvia ad A. XERRY, *L'ordinamento giuridico*, cit.

<sup>8</sup> Per un lungo periodo, infatti, il settore era caratterizzato dalla stratificazione di normative di epoca, fonte e rilievo assai differenti. Sul punto U. ROMAGNOLI, *Cattive compagnie*, in *Lavoro e diritto*, 1987, p. 517.

<sup>9</sup> L. FIORILLO, *Lavoro portuale*, in *Enciclopedia giuridica*, 1995.

del codice della navigazione. Pertanto, la disciplina regolatrice del rapporto di lavoro degli addetti alle operazioni portuali, non essendo più rinvenibile nel codice della navigazione e nel regolamento di attuazione del medesimo, deve essere ricondotta a quella propria del lavoro subordinato<sup>10</sup>.

Tuttavia, la disciplina dei rapporti di lavoro portuale, pur non discostandosi da quella dettata in materia di impiego privato, mantiene proprie peculiarità<sup>11</sup> soprattutto in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori portuali. In questo caso, l'incrociarsi di interessi pubblici e privati coinvolti nel funzionamento *latu sensu* inteso del porto<sup>12</sup>, comporta la compresenza nel medesimo ambiente di lavoro, ognuna per i compiti di competenza, della pubblica amministrazione marittima nelle sue varie articolazioni, delle imprese di imbarco e sbarco, dei vettori e degli spedizionieri, delle imprese industriali, e degli stessi lavoratori portuali, di cui una percentuale consistente è costituita da lavoratori somministrati<sup>13</sup>.

In proposito è opportuno evidenziare che il lavoro nei porti presenta molti aspetti di rischio (su cui *infra*), benché poi gli infortuni non emergano particolarmente nelle statistiche per il numero ridotto di occupati in questo settore su scala nazionale, soprattutto se confrontato con le cifre di agricoltura ed edilizia. Si pensi al 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 ma più in generale in quasi tutti i porti per esigenze di riparazione e manutenzione delle navi. In questi porti, oltre ai rischi derivanti dalle riparazioni (come, solo a titolo esemplificativo, l'inalazione di sostanze aerodisperse nei lavori di saldatura, pitturazione, coibentazione con materiali sostitutivi; il rischio rumore e vibrazioni, radiazioni elettromagnetiche; il rischio legato alla movimentazione delle attrezzature; il rischio di caduta dall'alto o in mare, il rischio derivante dai carichi sospesi), si aggiungono i rischi derivanti dall'interazione terra-mare giacché sono presenti 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<sup>14</sup>. Esistono, comunque, studi<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Su cui si rinvia a M. BARBIERI, *Lavoro portuale*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, III, 1992, p. 444 ss.; L. FIORILLO, *op. cit.*

<sup>11</sup> Le peculiarità riguardano i processi di mobilità, la normativa assistenziale e l'obbligo di iscrizione dei lavoratori portuali in appositi registri tenuti dall'autorità portuale e, in mancanza, dall'autorità marittima. Sul punto cfr. L. FIORILLO, *op. cit.*

<sup>12</sup> Sottolinea il rilievo economico e sociale dei porti stessi anche per l'intera collettività nazionale M. BARBIERI, *op. cit.*, p. 445.

<sup>13</sup> Su cui, da ultimo, E. ALES, P. PASSALACQUA, *La fornitura di lavoro temporaneo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 142/2012*, nonché in corso di pubblicazione in A. XERRI, *Impresa*, cit..

<sup>14</sup> R. CARCASSI, *Salute e sicurezza nei porti tra il decreto 272/99 e il decreto 81/2008*, in *Informatore ALAS*, giugno 2011, sottolinea 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. Ma l'incidenza di molteplici lavoratori nei porti è segnalata dalla stessa INAIL secondo cui uno dei morti del 2010 sul lavoro in un porto italiano è stato un

che dimostrano l'esistenza di rischi specifici nell'ambito del lavoro portuale. Perciò, le malattie correlate al lavoro a bordo delle navi e al lavoro portuale<sup>16</sup> andrebbero ad aggiungersi a tutti gli incidenti che derivano, ad esempio, da carico e scarico delle merci nelle banchine, che costituiscono, comunque, un numero tutt'altro che trascurabile<sup>17</sup>.

Di seguito, pertanto, dopo aver brevemente descritto la normativa applicabile e le interazioni tra il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e la normativa specifica in materia di sicurezza e salute dei lavoratori portuali<sup>18</sup>, si analizzeranno i concetti chiave della sicurezza con la specificazione delle tipologie di rischio e si individueranno i soggetti della sicurezza e della vigilanza con i relativi compiti e competenze. Saranno, poi, specificamente affrontate le tematiche della valutazione dei rischi e del rappresentante della sicurezza nelle loro definizioni e peculiarità.

---

ragazzo di pizza express in consegna di pizze presso un terminal (sull'incidente è stata aperta una inchiesta per omicidio colposo).

<sup>15</sup> Nel marzo 2011 la rivista francese *Viva* (che si occupa della salute nei luoghi di lavoro) ha pubblicato una ricerca che mostra come tra i lavoratori portuali vi sia un'incidenza piuttosto alta di tumori che non è riconducibile al tabagismo e che va oltre i casi noti e legati all'esposizione ad amianto degli anni '80. Ad esempio, è emerso che, su 190 portuali del porto di Nantes, 87 hanno sviluppato malattie, tra cui 61 casi di tumore e 35 sono morti. Tra i 160 lavoratori del porto di Saint-Nazaire, invece, quelli che si sono ammalati sono stati 43 e di questi 17 sono morti. La causa che viene ipotizzata è quella dell'esposizione ripetuta a numerose sostanze chimiche cancerogene – come pesticidi, gas e fungicidi – con cui sono trattate le diverse merci in arrivo e partenza che i portuali caricano e scaricano su navi e camion. Inoltre, nel Piano prevenzione 2010-2012 della Regione Liguria emerge che 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 colloca «su valori oltre il doppio dell'incidenza nel settore edile; l'edilizia è, come sappiamo, il settore considerato a maggior rischio infortunistico in Italia».

<sup>16</sup> Su cui G. CAMARDA, *Le inchieste per gli infortuni dei lavoratori marittimi e portuali. La problematica delle malattie professionali*, in AA.VV., *La sicurezza*, cit., p. 17 ss.

<sup>17</sup> La cronaca, purtroppo, riporta numerosi esempi. Si pensi al porto di Genova che negli ultimi otto mesi del 2011 ha visto ben sei morti. Tragico l'incidente del 9 luglio in cui una carrucola da un quintale, fuori controllo, ha decapitato un lavoratore, mentre un giovane ufficiale è stato colpito al fianco dalla frustata mortale di un grosso cavo di ormeggio. L'ultimo, il 23 dicembre, quando un giovane stagista di 22 anni finisce stritolato da una ralla durante le operazioni di scarico di un traghetto della Grimaldi (fonte ANSA).

<sup>18</sup> Per i motivi in premessa, non verrà trattata la materia della sicurezza a bordo delle navi mercantili e da pesca specificamente disciplinata dal d.lgs. n. 271/1999 di adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili e da pesca italiane.

## 2. *Normativa generale e normativa speciale in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori portuali*

Come anticipato, il lavoro nei porti presenta proprie specialità con riferimento al profilo della sicurezza<sup>19</sup>. Sulla base della legge delega 31 dicembre 1998, n. 485 e con la precisa finalità di adeguare la normativa sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro alle particolari esigenze delle operazioni e dei servizi svolti nei porti, è stato emanato il d.lgs. 27 luglio 1999, n. 272 nel cui campo di applicazione rientrano anche le operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale<sup>20</sup>.

La normativa speciale risponde al bisogno di assicurare nel miglior modo possibile la tutela della salute e la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali dei lavoratori portuali. La specialità della disciplina consente, infatti, di determinare gli obblighi e le responsabilità specifiche dei datori di lavoro e dei lavoratori in relazione alla valutazione dei rischi specifici derivanti da agenti chimici, fisici e biologici. Permette, inoltre, di definire criteri relativi all'organizzazione del sistema di prevenzione e protezione della salute e della sicurezza più idonei alla tutela dei lavoratori nonché di specificare le misure di sicurezza proprie del caso in esame. Queste sono solo alcune delle ragioni che hanno spinto (e motivano tutt'ora) il legislatore a non abbandonare la strada della normativa speciale nell'ambito della sicurezza portuale in favore dell'attrazione nella disciplina generale costituita dal d.lgs. n. 81/2008 che costituisce, come noto, il T.U. in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

In altre parole, una corretta ricostruzione del rapporto sussistente tra normativa generale e normativa speciale fa sì che le prescrizioni di cui al d.lgs. n. 81/2008 non siano – di regola – applicabili al settore portuale per la prevalenza della norma speciale su quella generale.

La normativa generale in materia di salute e sicurezza, proprio per sua natura, individua, infatti, la normativa applicabile a tutti i settori di attività, pubblici o privati, e a tutte le tipologie di rischio senza adeguamento alle specialità proprie della tipologia lavorativa dei servizi e delle operazioni portuali. Pure i cantieri temporanei e mobili che, almeno sotto il profilo strutturale, costituiscono dei luoghi di lavoro piuttosto affini a quello portuale tanto da essere caratterizzati dalla medesima condizione di rischio dell'interferenza (su cui *infra* § 6),

<sup>19</sup> L'art. 24 della l. n. 84/1994 prevede l'iscrizione dei lavoratori portuali in appositi registri tenuti dall'autorità portuale o, laddove non costituita, dall'autorità marittima. Tale iscrizione è finalizzata all'applicazione nei loro confronti della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

<sup>20</sup> Non si applica, invece, ai depositi e stabilimenti di prodotti petroliferi o chimici allo stato liquido e di altri prodotti affini, siti in ambito portuale (cfr. art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 272/1999).

costituiscono uno dei modi di presentarsi del servizio portuale, residuando perciò ambiti non contemplati dalla norma speciale.

In realtà, la normativa generale di cui al d.lgs. n. 81/2008 trova applicazione residuale per quanto non diversamente previsto dal d.lgs. n. 272/1999<sup>21</sup>. Ciò significa che, nonostante la prevalenza della norma speciale su quella generale, è possibile che una fattispecie, non contemplata nel d.lgs. n. 272/1999, trovi regolamentazione nel d.lgs. n. 81/2008.

Così come accade, ad esempio, nel caso del rischio interferenza o con riguardo al rappresentante per la sicurezza, territoriale o di sito produttivo (su cui *infra* §§ 8-9).

È il caso di precisare che il d.lgs. n. 272/1999 fa rinvio *per quanto non diversamente previsto* (ciò avviene anche nel caso specifico del documento di sicurezza, su cui *infra* § 5) al d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 come modificato dal d.lgs. 19 marzo 1996, n. 242.

Come noto, la normativa appena citata è stata abrogata e sostituita dal citato d.lgs. n. 81/2008, perciò i riferimenti devono intendersi fatti a quest'ultima così come espressamente previsto dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008<sup>22</sup>. D'ora in avanti, pertanto, a seguito dei rinvii contenuti nel d.lgs. n. 272/1999 al d.lgs. 626/1994 e successive modifiche, devono essere interpretati come rinvii al d.lgs. n. 81/2008.

È il caso di precisare che nella panoramica normativa in materia di salute e sicurezza nei porti rivestono un ruolo di rilievo anche le fonti internazionali (si pensi alla Convenzione ILO n. 152, ratificata con l. n. 485/1984)<sup>23</sup>, quelle comunitarie<sup>24</sup>, e quelle collettive, tra cui va espressamente menzionato il CCNL di settore<sup>25</sup> e i Protocolli d'intesa per la pianificazione degli interventi sulla

<sup>21</sup> Cfr. l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 272/1999.

<sup>22</sup> Che stabilisce che fino all'emanazione dei decreti di armonizzazione di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 (su cui *infra*), gli eventuali rinvii a norme del d.lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni contenuti in disposizioni di legge o regolamentari si intendono riferiti alle corrispondenti norme del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>23</sup> Cui si aggiunge il Codice delle buone pratiche ILO sulla salute e la sicurezza nei porti del 2003.

<sup>24</sup> Libro verde UE, *Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea*, 7 giugno 2006; e, tra le tante, Comunicazione della Commissione COM(2007)616, 18 ottobre 2007 che richiama la direttiva n. 89/391/CEE, direttiva quadro sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

<sup>25</sup> Il CCNL porti 1 gennaio 2009-31 dicembre 2012 dedica un'intera sezione all'ambiente, alla sicurezza e igiene del lavoro (nella specie, la sez. 8). Sono, inoltre, previste specifiche disposizioni in materia di orario di lavoro che, come noto, concorrono al miglioramento della tutela, e l'obbligo di formazione anche in materia di sicurezza e igiene del lavoro di cui all'art. 12 del CCNL citato.

sicurezza del lavoro (su cui *infra* § 9) firmati dalle parti sociali (associazioni datoriali e organizzazioni sindacali) e dalle Autorità portuali, dalla Capitaneria di porto, dal Prefetto, dagli Enti territoriali (Regione, Provincia, Comune) nonché dagli organi di vigilanza (ASL, INPS, DPL e, per la protezione e vigilanza antincendi, anche il Corpo nazionale dei vigili del fuoco)<sup>26</sup>.

### 2.1. L'emanazione del decreto ministeriale in materia di salute e sicurezza in ambito portuale

L'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 precisa che nell'ambito dei mezzi di trasporto aerei e marittimi, le disposizioni dell'appena citato decreto legislativo sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative<sup>27</sup>. Inoltre, prevede che con decreti ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400, da emanare entro quarantotto mesi (su questo termine vedasi *infra*) dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della salute, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, si provvede a dettare le disposizioni necessarie a consentire il coordinamento con la disciplina recata dal d.lgs. n. 81/2008 alla normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi, di cui al d.lgs. 27 luglio 1999, n. 271, e in ambito portuale, di cui al d.lgs. n. 272/1999.

Orbene, il termine di quarantotto mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008 scadrà nel prossimo 15 maggio 2012<sup>28</sup>, ed è un termine che è stato progressivamente innalzato dai dodici mesi previsti nella originaria versione dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 prima a ventiquattro, poi a trentasei dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25<sup>29</sup>, sino a quarantotto a seguito dell'art. 2, comma

<sup>26</sup> Per quanto è dato conoscere, i Protocolli che sono stati firmati ad oggi riguardano i porti di Genova (14 maggio 2007), Napoli (27 giugno 2007), Savona (5 dicembre 2007), Ravenna (20 dicembre 2007, aggiornato in data 10 febbraio 2011), Venezia (22 febbraio 2008), Carrara, Livorno e Piombino (3 giugno 2009), La Spezia (28 settembre 2009), Viareggio (25 luglio 2011). Di rilevante interesse è anche il Protocollo nazionale firmato nell'ottobre 2008 sulla realizzazione demandata alle parti sociali di alcune previsioni del d.lgs. n. 81/2008, con riguardo particolare alla figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza del sito produttivo (su cui *infra* § 9).

<sup>27</sup> Su cui si veda il d.m. n. 132/2001.

<sup>28</sup> Per gli aspetti di portata generale, il d.lgs. n. 81/2008 è entrato in vigore il 15 maggio 2008 a seguito della pubblicazione in *Gazzetta ufficiale* del 30 aprile 2008.

<sup>29</sup> Che ha convertito con modificazioni il d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 recante proroga dei termini previsti da disposizioni legislative. Con la l. n. 25/2010, art. 9-ter, il termine per l'emanazione dei decreti attuativi relativi all'estensione del T.U., d.lgs. n. 81/2008 ad alcuni ambiti lavorativi, tra cui i servizi e le operazioni portuali, è stato prorogato di ulteriori dodici mesi giungendo, in totale, a trentasei mesi di proroga.

51, della l. 26 febbraio 2011, n. 10<sup>30</sup>. Taluni aspetti descritti nel presente saggio potrebbero, perciò, subire delle modifiche e/o integrazioni a seguito dell'adozione del citato decreto ministeriale. Come già avuto modo di precisare, infatti, la normativa speciale risponde al bisogno di assicurare nel miglior modo possibile la tutela della salute e la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali dei lavoratori portuali. È, pertanto, possibile che l'emanando decreto (di cui però allo stato non si è trovata alcuna bozza) porterà elementi nuovi di discussione che varrà la pena di affrontare specificamente in un momento successivo all'emanazione dell'atteso decreto. Taluni aspetti, come, ad esempio, i rapporti tra disciplina speciale e generale, o la questione degli appalti ed al raccordo con il titolo quarto del d.lgs. n. 81/2008, potranno essere meglio indagati solo dopo il varo del decreto ministeriale di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

Tuttavia, nel momento in cui si scrive, la disciplina applicabile è il d.lgs. n. 272/1999 e, a seguito dei rinvii ivi contenuti, il d.lgs. n. 626/1994 e successive modifiche, che, per i motivi sopra specificati, devono essere interpretati come rinvii al d.lgs. n. 81/2008. Il presente saggio costituisce, pertanto, una prima ricognizione della normativa esistente in attesa del decreto ministeriale di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

### *3. I concetti chiave in materia di salute e sicurezza nei porti*

La disciplina della salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro nell'ordinamento italiano è caratterizzata da un rilevante apparato definitorio, nell'ambito del quale affiorano i concetti fondamentali della legislazione prevenzionistica. Si tratta delle nozioni contenute, in particolare, nell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008 che, essendo concetti di carattere generale, trovano applicazione e rilievo in qualunque contesto lavorativo e pertanto, anche nell'ambito del lavoro nei porti. A tal fine assumono particolare rilievo definizioni quali: la prevenzione dei e dai rischi, la salute, ma anche concetti come il datore di lavoro e il lavoratore.

Relativamente alla nozione di prevenzione, la legislazione italiana riprende la definizione di prevenzione contenuta nella direttiva n. 89/391/CEE, intesa come «il complesso delle disposizioni o misure prese o previste in tutte le fasi dell'attività nell'impresa per evitare o diminuire i rischi professionali», ma ne estende il significato e l'adatta all'interpretazione giurisprudenziale che nel corso degli anni è stata fornita dell'art. 2087 c.c.

---

<sup>30</sup> C.d. legge mille proroghe che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *n*, del d.lgs. n. 81/2008 la prevenzione è il «complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno».

Confrontando le due nozioni, è evidente il riferimento, nella normativa italiana, alla particolarità del lavoro, all'esperienza e alla tecnica; riferimento che è alla base di un approccio alla tutela della salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro capace di adattarsi alle nuove e diverse possibili fonti di rischio.

Inoltre, un simile concetto di prevenzione ben si sposa con la generale applicazione della normativa a tutte le imprese e a tutte le tipologie di rischio, nonché agli obblighi generali del datore di lavoro.

Si delinea in questo modo un'obbligazione datoriale di sicurezza al limite del concetto di precauzione di origine comunitaria, la cui applicazione richiede la sussistenza di tre elementi chiave, quali: l'identificazione di tutti i potenziali rischi; una valutazione scientifica, realizzata in modo rigoroso e completo sulla base di tutti i dati esistenti; la mancanza di una certezza scientifica che permetta di escludere la presenza dei rischi identificati, elementi tutti presenti nel sistema nazionale di gestione della salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro <sup>31</sup>.

Il legislatore nazionale enuncia, poi, altre e rilevanti nozioni, prima fra tutte quella di salute, ripresa dalla definizione data dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) nel preambolo del proprio atto costitutivo. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *o*, del d.lgs. n. 81/2008, la salute è rappresentata dallo «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità».

Viene, quindi, respinta l'equiparazione della salute alla mera assenza di malattia e infermità, e adottato, invece, come riferimento, il concetto di «benessere» in una triplice accezione: fisico, mentale e sociale. Si recupera, pertanto, il legame con quella nozione di «benessere sul luogo del lavoro» delineata dalla Commissione Europea nelle ultime due Strategie in materia di salute e sicurezza, quella del 2002-2006 e del 2007-2012 <sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 73/2008.

<sup>32</sup> Cfr.: COM (2002) 118 – non pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* e COM (2007) 62 definitivo.

Si realizza così quella che parte della dottrina definisce: «una nozione “integrale” di salute comprensiva cioè sia del benessere fisico che psichico, con connessa lotta allo stress, alla monotonia e alla ripetitività del lavoro»<sup>33</sup>.

È evidente, quindi, che, grazie a queste spinte, provenienti principalmente dai contesti internazionali e comunitari, comincia a emergere la necessità di un approccio globale al benessere sul lavoro, in virtù del quale non è più sufficiente intervenire al solo fine di ridurre il numero degli infortuni e delle malattie professionali, ma è fondamentale anche prevenire i cosiddetti rischi sociali, quali lo stress, la depressione, l'ansia, le molestie nei luoghi di lavoro, il mobbing e le discriminazioni<sup>34</sup>.

Alle suddette definizioni vanno aggiunte le ulteriori nozioni di rischio e pericolo.

Il pericolo, rappresenta la potenzialità di una determinata entità, di causare un danno al lavoratore, mentre il rischio, individua la probabilità che possa verificarsi un evento dannoso per il prestatore di lavoro. Il d.lgs. n. 81/2008, a tal fine, all'art. 2, lett. s, definisce il «rischio» come la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione a un determinato fattore o agente oppure alle loro combinazioni, e nasce quando, contemporaneamente, si ha un pericolo e un lavoratore esposto ad esso<sup>35</sup>.

Analogamente, l'art. 2, lett. r, del d.lgs. n. 81/2008, definisce il «pericolo» quale la proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni. Esso indica, quindi, la potenzialità dannosa di una determinata entità intesa come processo lavorativo, attrezzatura o uno strumento di lavoro, agente chimico, fisico, biologico.

È fondamentale, quindi, distinguere tra i concetti di pericolo e di rischio che risultano sostanzialmente diversi, in quanto il pericolo contiene in sé la certezza del verificarsi dell'evento avverso, mentre il rischio implica solo la possibilità, con la conseguenza che il rischio non potrà essere eliminato finché esisterà una fonte di pericolo.

Dalle suddette nozioni di pericolo e rischio è possibile far discendere una tutela dell'ambiente dinamica, vasta ed evolutiva, teoricamente capace di adeguare costantemente la protezione dei lavoratori alle particolarità dei luoghi di lavoro. Un simile approccio assume, ovviamente, un rilievo particolare proprio

---

<sup>33</sup> B. CARUSO, *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Torino, 1997, p. 4 ss.

<sup>34</sup> F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e nuovi rischi per la salute: non solo mobbing*, in L. GUAGLIANONE, F. MALZANI (a cura di), *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologie*, Milano, 2007, p. 81 ss.

<sup>35</sup> M. MASI, *Il rischio: le ragioni di una disciplina in materia di sicurezza*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2008, p. 377 ss.

nell'ambito del lavoro nei porti, dove, la tipologia dei rischi e l'entità del pericolo assumono una connotazione di fondamentale interesse.

Ciò vale, in particolare modo, per quanto attiene a un altro fondamentale concetto per la sicurezza nei porti e cioè quello di «rischio interferenziale» (su cui *infra* § 6).

La legislazione nazionale si caratterizza, inoltre, per l'utilizzazione di un'accezione del tutto peculiare delle nozioni di lavoratore, datore di lavoro e committente, tale da garantire l'estensione degli obblighi prevenzionistici e le posizioni di garanzia delle parti, anche oltre quelli che sono i limiti contrattuali del rapporto.

È questo un aspetto particolarmente interessante in tema di sicurezza nei porti, stante il frequente ricorso a rapporti contrattuali di appalto che potrebbero portare a problemi circa l'individuazione dei soggetti responsabili della sicurezza dei lavoratori coinvolti nei processi produttivi.

Gli scali marittimi, infatti, si caratterizzano, oltre che per l'elevata rischiosità, l'alta intensità di manodopera e l'impiego consistente di mezzi meccanici, anche per la presenza, nel medesimo luogo, di una pluralità di soggetti operativi, quali l'armatore, lo spedizioniere, l'autotrasportatore, ecc.<sup>36</sup>

A tal fine, preliminarmente rileva la nozione di lavoratore, contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. a, giusta la quale il lavoratore, ai fini e agli effetti delle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008, va inteso come la «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari»<sup>37</sup>.

Si accoglie, pertanto, una nozione onnicomprensiva di lavoratore<sup>38</sup>, in virtù della quale, vengono in considerazione ben tre tipologie di prestatori di lavoro.

In primo luogo, rientrano nella nozione del d.lgs. n. 81/2008 i lavoratori subordinati, a prescindere, fra l'altro, dalla tipologia contrattuale.

In secondo luogo, rilevano i lavoratori che, pur non essendo dipendenti del datore di lavoro, siano tuttavia assoggettati al suo potere direttivo. Si tratta, in particolare, dei lavoratori somministrati, che svolgono la prestazione lavorativa

<sup>36</sup> M. CUNATI, *La sicurezza nei porti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 646 ss.

<sup>37</sup> Sul rilievo di una simile nozione di lavoratore si veda P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, in *I Working Papers di Olympus*, n. 1/2011, p. 7 ss.

<sup>38</sup> D. VENTURI, *Lavoratore: definizione e obblighi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 247 ss.

presso un soggetto, detto utilizzatore, pur essendo dipendenti di un altro soggetto definito somministratore.

Infine, rientrano nella definizione dell'art. 2, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008 i lavoratori che abbiano stipulato con il datore di lavoro un contratto di lavoro autonomo purché, ovviamente, la prestazione lavorativa dedotta in tale contratto, in quanto inserita nell'organizzazione datoriale, li esponga potenzialmente ai rischi per la loro salute e sicurezza derivanti dall'attività svolta dal datore di lavoro.

Rispetto ai lavoratori autonomi, peraltro, detta estensione applicativa rileva sotto il profilo di alcuni obblighi specifici, quali quello di procurarsi personalmente i dispositivi di prevenzione individuali, adottati nell'ambito dell'organizzazione imprenditoriale ove svolgono la propria attività, oltre che per il generale obbligo di munirsi dei tesserini personali di riconoscimento.

I porti sono contesti lavorativi dove si fa particolare ricorso proprio a queste ultime due tipologie contrattuali che influenzano la ripartizione degli obblighi di prevenzione e protezione fra i soggetti coinvolti nel processo produttivo.

Analogamente, sulla medesima linea interpretativa, il legislatore accoglie una nozione ampia di datore di lavoro come colui che ha la piena ed effettiva potestà organizzativa aziendale, individuandone un concetto funzionale alla gestione della sicurezza dell'ambiente di lavoro <sup>39</sup>.

A tal fine, il d.lgs. n. 81/2008, *ex art.* 2, lett. *b*, individua quest'ultimo, nel settore privato, come il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva, in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa.

Nelle pubbliche amministrazioni, invece, gli obblighi datoriali relativi alla sicurezza dell'ambiente di lavoro sono posti in capo al dirigente cui spettano i poteri di gestione ovvero al funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto a un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni, tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa <sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Sul punto si veda C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, in *I Working Papers di Olympus*, n. 7/2012, p. 6 ss.

<sup>40</sup> Cfr. P. PASCUCCI, *La nuova disciplina*, cit., p. 14 ss.; D. VENTURI, *op. cit.*, p. 247 ss.

Si contrappone a questo concetto così generale, la definizione di datore di lavoro contenuta nel d.lgs. n. 272 del 1999 che individua quale datore di lavoro «il titolare dell'impresa portuale; il comandante della nave che si avvale dei membri dell'equipaggio per i servizi e le operazioni portuali, in regime di autoproduzione, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, lett. *d* della legge 28 gennaio 1994, n. 84, o per operazioni di riparazione e manutenzione navale; il titolare dell'impresa di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi».

È ovvio che la diversità fra le due definizioni è frutto dei cambiamenti che si sono sviluppati nel corso del tempo nel settore della salute e della sicurezza e che sono sfociati, in particolare, in un'esigenza di certezza nell'individuazione del soggetto responsabile dell'organizzazione lavorativa e conseguentemente della salute e sicurezza dei lavoratori. Sarà, quindi, interessante verificare in che modo il legislatore provvederà a coordinare le disposizioni del d.lgs. n. 272/1999 con le indicazioni proprie del d.lgs. n. 81/2008.

La giurisprudenza, dal suo canto, ha accolto detta macro-nozione di datore di lavoro, ricomprendendo in tale categoria anche colui che, secondo un principio di effettività, riveste la figura di datore di lavoro di fatto<sup>41</sup>. Ben oltre, quindi, la sussistenza di un formale rapporto di lavoro subordinato, qualunque sia il tipo di rapporto contrattuale, nei confronti del lavoratore la posizione del datore di lavoro ai fini della sicurezza coincide con il pieno ed effettivo esercizio dei poteri datoriali.

Risponde alla medesima ragione anche il peculiare concetto di datore di lavoro committente, che rileva particolarmente proprio nel settore del lavoro nei porti.

A tal fine, il datore di lavoro committente viene individuato, *ex art.* 26, d.lgs. n. 81/2008, in generale, in colui che affida dei lavori a un'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi, ovvero utilizza lavoratori in somministrazione all'interno della propria azienda<sup>42</sup>.

Il discrimine ai fini dell'ampliamento delle rilevanti responsabilità è dato, pertanto, dallo svolgimento dell'attività lavorativa altrui nell'ambito dell'organizzazione del committente. In detti casi, come confermato dalla Cassazione penale<sup>43</sup>, infatti, compete al committente la predisposizione delle misure atte a garantire la sicurezza dei lavoratori non direttamente da lui dipendenti che operano nella sua azienda, allorquando le stesse sono generiche e non legate alla specifica attività del lavoratore.

<sup>41</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 22 settembre 2009, n. 36878.

<sup>42</sup> F. BACCHINI, *Committenti e appaltatori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 183 ss.

<sup>43</sup> Così Cass. pen., sez. IV, 20 marzo 2008, n. 12348.

Un simile ampliamento dell'obbligo di sicurezza in capo ai titolari dell'organizzazione aziendale in cui l'attività viene svolta, rileva, con particolare riferimento al settore portuale, ove il committente è individuato, *ex art.* 89, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008, nel soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione <sup>44</sup>.

Il committente, in tale ambito, va, pertanto, individuato in una persona fisica, titolare di obblighi penalmente sanzionabili che per le persone giuridiche, pubbliche o private, coincide con il soggetto legittimato alla firma dei contratti di appalto per l'esecuzione dei lavori.

#### 4. *Gli obblighi principali dei soggetti coinvolti nel sistema di salute e sicurezza nei porti*

All'interno degli obblighi di sicurezza datoriali, sin dal d.lgs. n. 626/1994, in specifico recepimento delle previsioni dell'art. 6, comma 3, lett. *a*, della direttiva n. 89/391/CEE, la chiave di volta del sistema prevenzionistico aziendale è stata individuata dal legislatore nell'obbligo, principale e non delegabile, del datore di lavoro di effettuare la valutazione dei rischi presenti nell'ambiente di lavoro <sup>45</sup>.

In particolare, l'intenzione del legislatore comunitario era quella di abbandonare l'idea di tutela della sicurezza sul lavoro quale tutela per *standards* tecnici del lavoro, che aveva caratterizzato il precedente impianto normativo e gli interventi di fonte derivata del legislatore comunitario.

Pertanto, si passa, da un concetto di sicurezza sul lavoro di natura prettamente industriale e connotato da forte tecnicismo a un'accezione della sicurezza delle condizioni di lavoro in senso atecnico, tale da consentire il passaggio fondamentale dall'ottica industriale di igiene sul lavoro, all'ottica della garanzia del bene fondamentale della salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro <sup>46</sup>.

Nell'attuale contesto normativo, uno dei punti di forza della riforma attuata dal d.lgs. n. 81/2008 è rappresentato dalla nuova formulazione delle previsioni in materia di valutazione dei rischi. Ciò in quanto il legislatore, nel dettare, *ex art.* 28, la disciplina dell'oggetto della valutazione dei rischi, non solo fa espresso

<sup>44</sup> Qualora si tratti di appalto di opera pubblica, il datore di lavoro committente è individuato nel soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto stesso.

<sup>45</sup> Sul punto si vedano G. NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Torino, 1995; L. GALANTINO, *La sicurezza del lavoro*, Milano, 1996; L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute*, cit.; M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Commentario diretto da F. CARINCI, Torino, 2007.

<sup>46</sup> Cfr., in dottrina, J. APARICIO TOVAR, *Sicurezza sul lavoro*, in A. BAYLOS GRAU, B. CARUSO, M. D'ANTONA, S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996, p. 568.

riferimento a quelli di carattere tecnico, discendenti dai processi produttivi presenti nell'ambiente di lavoro, ma amplia la portata dell'obbligo datoriale riferendosi a tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori<sup>47</sup>.

Per quanto attiene, più propriamente, al lavoro portuale, l'art. 4 del d.lgs. n. 272/1999, individua espressamente il contenuto del documento di sicurezza (su cui *infra* § 5).

Accanto al suddetto obbligo primario, il d.lgs. n. 272/1999, al titolo I<sup>48</sup>, individua ulteriori obblighi in capo al datore di lavoro.

In primo luogo, egli ha specifici oneri in riferimento ai servizi e alle operazioni portuali. Il riferimento è, in particolare, all'obbligo di assicurare mezzi di accesso a bordo e scale di accesso alle stive aventi le caratteristiche espressamente indicate agli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 272/1999.

In secondo luogo, al fine di garantire la sicurezza durante le fasi di chiusura e apertura dei boccaporti e di manovra di dispositivi di chiusura, azionati da forza motrice, come porte a murata, rampe, ponti e garage mobili, le operazioni devono essere segnalate, al fine di consentire l'allontanamento tempestivo dei lavoratori (art. 10).

Inoltre, gli artt. 11 e 12 contengono specifiche disposizioni qualora i lavori siano svolti in locali chiusi o nelle stive. Per quanto attiene alla prima fattispecie, ai sensi dell'art. 11, il datore ha l'obbligo, prima di fare iniziare il lavoro, di assicurare che l'ambiente sia sufficientemente areato. A tal fine, deve far sottoporre, a un adeguato periodo di ventilazione, i locali o i depositi chiusi contenenti prodotti, merci o sostanze che possono emanare esalazioni tossiche e nocive per la salute del lavoratore. Infine, il datore deve predisporre apposite misure nei confronti del prestatore che per primo accede ai predetti ambienti. Il lavoratore, infatti, dovrà essere munito di cintura di sicurezza con corde di adeguata lunghezza e sorvegliato dall'esterno dell'apertura di accesso in modo da poter essere tratto fuori tempestivamente in caso di emergenza.

---

<sup>47</sup> Fra i suddetti rischi sono compresi: quelli collegati allo stress lavoro-correlato, alla luce delle previsioni «Framework agreement on work related stress», siglato nell'ottobre del 2004 dalle parti sociali europee; quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 151 del 2001, nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età e alla provenienza da altri paesi. Cfr. P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 122 ss.

<sup>48</sup> Il titolo I è rubricato, infatti «Principi generali in materia di sicurezza e igiene del lavoro inerenti le operazioni e i servizi portuali». A questo seguono altri due titoli contenenti ulteriori obblighi per il datore di lavoro e relativi ad attività lavorative specifiche. Si tratta del titolo II attinente alle operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione e del titolo III rubricato «Disposizioni in materia di prove a mare di nuove costruzioni e di opere di grande trasformazione navale».

Relativamente alle stive, sono previste delle limitazioni nei confronti del datore che non può far lavorare nella stessa stiva più di una squadra alla volta <sup>49</sup> e, inoltre, non può impiegare nella medesima stiva più di due squadre dislocate a livelli diversi, ma sovrastanti.

Il d.lgs. n. 272/1999, inoltre, individua altri obblighi per il datore di lavoro, qualora la prestazione richieda l'utilizzo di apparecchi di sollevamento. Il datore, infatti, è titolare di un duplice obbligo di verifica e controllo: uno periodico da effettuare una volta all'anno su ogni tipo di accessorio e un altro da eseguire prima di ogni movimentazione e relativo alle braghe nei carichi pre-imbragati. L'obbligo di controllo, oltretutto, attiene non solo agli apparecchi di sollevamento, ma anche alle relative manovre, durante le quali il datore deve provvedere affinché il carico sia sollevato solo dopo essere stato imbracato o fissato in modo sicuro e affinché non sia superata, in alcun caso, la portata massima indicata sugli apparecchi di sollevamento (art. 16).

A simili disposizioni, si aggiungono ulteriori indicazioni inerenti a operazioni più specifiche e tipiche delle aree portuali, quali quelle che richiedono trasportatori meccanici comuni, trasportatori pneumatici e le operazioni sui vagoni ferroviari <sup>50</sup>.

Qualora le attività nei porti, inoltre, siano caratterizzate dal contatto con merci pericolose, il datore ha maggiori obblighi di verifica e controllo e inoltre, è titolare di uno specifico dovere di informazione nei confronti dei lavoratori, affinché agli stessi siano impartite istruzioni in ordine: alle modalità delle operazioni, agli attrezzi da usare e alle cautele da adottare per la loro manipolazione (art. 21).

Si è già segnalato come, in virtù dell'ampia nozione di datore di lavoro committente, nell'attuale substrato normativo nazionale sia considerato tale colui che affida dei lavori a un'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi, ovvero utilizza lavoratori in somministrazione all'interno della propria azienda. Si tratta, quindi, di categorie molto variegata, ma accomunate dai relativi obblighi indicati dalla legge in materia di salute e sicurezza.

Alla base di una simile scelta si pone l'indiscussa circostanza che la sicurezza dei lavoratori può risultare ancora più precaria nei casi in cui nell'organizzazione produttiva del datore di lavoro si inseriscano, promiscuamente, mediante appalti,

<sup>49</sup> Un simile divieto incontra però un limite qualora il lavoro si svolga in sezioni non adiacenti e situate in modo tale che la distanza fra i ganci dei rispettivi mezzi di sollevamento risulti non inferiore a 6 metri e a patto che non sussista la possibilità di contatto tra mezzi di sollevamento al massimo braccio.

<sup>50</sup> Si tratta delle disposizioni previste agli artt. 18, 19 e 20 del d.lgs. n. 272/1999, che prevedono in capo al datore di lavoro ulteriori e più specifici obblighi, tali da garantire la sicurezza dei lavoratori impiegati nelle operazioni indicate.

le attività di altre imprese o lavoratori autonomi. In tal modo, infatti, si aggiungono ai normali rischi del luogo di lavoro quelli nuovi derivanti dalle interferenze tra le varie attività.

Proprio in virtù di ciò, il datore di lavoro committente ha obblighi di controllo, cooperazione e coordinamento con i soggetti cui affida i lavori. In particolare, il fondamentale obbligo del committente è quello di redigere un documento unico di valutazione dei rischi, che dovrà essere allegato al contratto d'appalto o di opera (su cui *infra* § 6).

È evidente come una simile normativa acquisisca particolare rilievo soprattutto in determinati contesti lavorativi nei quali il rischio da interferenza è non solo più probabile, ma anche di maggiore impatto sulla salute e la sicurezza dei lavoratori. Si tratta, appunto, del settore portuale, caratterizzato da un consistente ricorso ai contratti di appalto e d'opera.

Sotto tale profilo giova analizzare uno degli obblighi fondamentali posti a carico del committente, ossia quello relativo alla nomina dei coordinatori per la sicurezza. L'art. 90, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, in relazione ai cantieri temporanei e mobili, stabilisce l'obbligo da parte del committente di designare i coordinatori in fase di progettazione e in fase di esecuzione dei lavori, qualora nel cantiere, sia prevista la presenza, anche non contemporanea, di più imprese.

Ulteriormente, gli obblighi del committente rilevano sotto il profilo del controllo, essendo chiamato oltre che alla verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese e lavoratori autonomi affidatari dei lavori, anche a richiedere alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'INPS, all'INAIL e alle casse edili, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti. Prima dell'inizio dei lavori il committente è, altresì, tenuto a trasmettere all'amministrazione competente il nominativo delle imprese esecutrici dei lavori e la documentazione da queste acquisita. In assenza di detti incumbenti è sospesa l'efficacia del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività d'impresa.

Anche per quanto attiene il lavoratore, come si è visto, l'ordinamento italiano ha accolto una nozione talmente ampia da comprendere i prestatori di lavoro subordinati, autonomi e coordinati a progetto (su cui *supra* § 3). Questo concetto onnicomprensivo comporta l'estensione dei relativi obblighi in materia di salute e sicurezza a tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia contrattuale.

Per quanto riguarda gli obblighi, è opportuno precisare, quale premessa, che l'ordinamento italiano, in conformità con quanto prescritto dal legislatore

comunitario, si basa su due fondamentali principi: il principio della responsabilità del datore di lavoro e il principio del coinvolgimento dei lavoratori.

Alla luce di quest'ultimo, si afferma l'idea di un prestatore che non è solo titolare di diritti in materia di salute e sicurezza, ma anche di specifici doveri, al fine di diffondere quella «cultura della sicurezza» che è alla base dell'attuale normativa nazionale<sup>51</sup>.

Il prestatore di lavoro è divenuto così parte attiva del sistema prevenzionale, poiché titolare di un obbligo di cura della propria salute e sicurezza, nonché di quella di tutti coloro sui quali possono ricadere gli effetti delle sue azioni o omissioni sul lavoro. Si è giunti, infatti, a parlare di un «dovere di sicurezza del lavoratore verso se stesso» che affonderebbe le proprie origini già nell'art. 32 della Costituzione, espressione del diritto alla salvaguardia della propria salute<sup>52</sup>.

È opportuno precisare, però, che il coinvolgimento del lavoratore non limita in alcun modo il principio di responsabilità del datore di lavoro, come espressamente sancito sia nel d.lgs. n. 626/1994 sia nel d.lgs. n. 81/2008<sup>53</sup>. Invero, l'intento del legislatore non è quello di estendere ai lavoratori gli obblighi del datore, bensì di accrescere la loro consapevolezza circa il ruolo rivestito nel sistema di prevenzione, evitando così quegli atteggiamenti di negligenza che troppo spesso pongono in essere i prestatori, soprattutto circa l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale<sup>54</sup>. Pertanto, il lavoratore ha, fra gli altri, l'obbligo di rispettare le disposizioni di sicurezza predisposte dal datore di lavoro o dal committente.

Il sistema della salute e della sicurezza delineato nell'ordinamento italiano si caratterizza, inoltre, per il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti al fine di tutelare l'integrità psico-fisica del lavoratore. Si tratta, per esempio, del servizio di prevenzione e protezione<sup>55</sup>, del medico competente<sup>56</sup> e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (su cui *infra* § 8).

<sup>51</sup> Cfr. F. CERVETTI SPRIANO, *La nuova normativa di sicurezza sul lavoro*, Milano, 1996, p. 107 ss.

<sup>52</sup> S. P. EMILIANI, *Il dovere di sicurezza del lavoratore verso se stesso alla luce della normativa comunitaria*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2009, 1, p. 104 ss.

<sup>53</sup> L. MONTUSCHI, *La tutela della salute e la normativa comunitaria: l'esperienza italiana*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1990, 1, p. 384 ss.; M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Torino, 2008, p. 71.

<sup>54</sup> A. PINNA, *Obblighi, compiti e diritti dei lavoratori*, in G. LOY (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di lavoro*, Padova, 1996, p. 32 ss.

<sup>55</sup> Cfr. R. BORTONE, *Il servizio di prevenzione*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute*, cit., p. 135 ss.

<sup>56</sup> Cfr. F. D'ORSI, *Le caratteristiche del medico competente*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 513 ss.

Accanto a questi soggetti tipici di qualsiasi ambiente di lavoro, il d.lgs. n. 272/1999 individua un ulteriore organo per la sicurezza portuale. Si tratta dei comitati di igiene e sicurezza previsti all'art. 7, che possono essere istituiti dall'Autorità portuale. I comitati sono presieduti dalla stessa Autorità e sono composti: da un rappresentante dell'Azienda unità sanitaria locale competente, dai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori. Il suddetto organo può formulare proposte in ordine alle misure di prevenzione e tutela per la sicurezza e igiene del lavoro.

È solo il caso di precisare che la norma non specifica né in quale momento il comitato possa esercitare una simile competenza, né in quale modo e né, infine, quale valore abbiano le sue indicazioni in termini di obbligatorietà per il datore di lavoro.

### 5. *Il documento di sicurezza*

Il d.lgs. n. 272/1999 specifica gli adempimenti da adottare per assicurare la tutela della salute dei lavoratori portuali e la prevenzione e la protezione dai rischi. Per il raggiungimento delle citate finalità, un ruolo chiave è ricoperto dall'elaborazione del documento di sicurezza «di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 626 del 1994 e successive modifiche», rinvio da intendersi operato, per i motivi già esposti *supra* (§ 2), alla valutazione dei rischi di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008<sup>57</sup>. I requisiti generali che devono avere i documenti di sicurezza redatti dai datori di lavoro portuali sono, pertanto, quelli descritti dall'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, cui si aggiungono, per la particolarità del lavoro accennata, i requisiti specifici di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 272/1999 e, nel caso delle operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione, quelli di cui all'art. 38 del medesimo decreto.

In primo luogo, va chiarito che il d.lgs. n. 272/1999 pone in capo al titolare dell'impresa capo-commessa l'obbligo di elaborare il documento di sicurezza e

---

<sup>57</sup> Vi è più che il d.lgs. n. 81/2008 disciplina la materia dei documenti per la sicurezza con un approccio del tutto nuovo rispetto al precedente d.lgs. n. 626/1994. Già nel titolo I, infatti, il T.U. si occupa di ridefinire il documento di valutazione dei rischi introducendo elementi di novità (cfr. P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 122). La prima novità di carattere formale, che però sottolinea l'importanza della valutazione dei rischi, è la predisposizione di una sezione del decreto legislativo specificamente rubricata (sezione II, artt. 28-30), mentre nel d.lgs. n. 626/1994 la disposizione di riferimento sulla valutazione dei rischi era l'art. 4 contenente gli obblighi del datore di lavoro, del dirigente e del preposto. Sulla valutazione dei rischi nel d.lgs. n. 626/1994, cfr., tra i tanti, L. MONTUSCHI, *I principi generali del d.lgs. n. 626 del 1994 (e le successive modifiche)*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute*, cit. p. 52; M. RICCI, *Alcune osservazioni introduttive in tema di sicurezza sul lavoro*, in M. RICCI (a cura di), *La sicurezza sul lavoro. Evoluzione legislativa, esperienze applicative e prospettive di riforma*, Bari, 1999, p. 17 ss.; D. CEGLIE, *La valutazione dei rischi*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 197; sulla valutazione dei rischi nel d.lgs. n. 645/1996 cfr. L. CALAFÀ, *Le lavoratrici madri*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 396.

prevede puntuali disposizioni inerenti le operazioni e i servizi portuali il cui rispetto è controllato dalle specificate autorità competenti Capitaneria di porto e ASL.

Nel tentativo di analizzare il contenuto del documento di sicurezza, dobbiamo, però, partire dalle disposizioni dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 che prevede che la valutazione dei rischi venga basata su due elementi essenziali, il primo di carattere tecnologico avente ad oggetto i mezzi di lavoro (attrezzature, sostanze, preparati, sistemazione dei luoghi, etc.), il secondo di carattere soggettivo che fa riferimento ai lavoratori esposti a rischi particolari, alle lavoratrici in stato di gravidanza o in allattamento, nonché quelli connessi alle differenze di genere, di età, di provenienza da altri Paesi e allo stress lavoro-correlato. La valutazione dei rischi deve quindi avere riguardo a questo doppio profilo congiuntamente.

Con riguardo al contenuto del documento di valutazione dei rischi, l'art. 28, comma 2, del d.lgs. 81/2008 stabilisce che esso debba avere data certa<sup>58</sup> e un contenuto minimo obbligatorio, tra cui l'indicazione del nome del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (anche RSPP), del medico competente che hanno collaborato alla sua redazione e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (anche RLS) o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (anche RLST) consultato. Su questo particolare profilo si inseriscono le previsioni di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 272/1999 che, nel rinviare al contenuto obbligatorio del documento di sicurezza di cui al d.lgs. n. 81/2008, specifica il contenuto ulteriore e obbligatorio del documento di sicurezza nei porti. In primo luogo, l'art. 4 dispone che vengano descritte le operazioni e i servizi portuali oggetto dell'attività dell'impresa portuale nonché l'individuazione di ogni fase o ciclo di lavoro in relazione alla tipologia della nave, della merce e dei materiali movimentati e dell'attrezzatura portuale utilizzata<sup>59</sup>. È opportuno segnalare che la mancata indicazione delle lavorazioni effettivamente previste nella commessa oggetto del piano di sicurezza comporta la perdita di specificità e di utilità del documento.

L'art. 4 e l'art. 38 del d.lgs. n. 272/1999 prevedono, inoltre, che venga indicato il numero medio dei lavoratori e il loro impiego per ogni ciclo o fase di lavoro e ambiente di lavoro. In particolare, l'art. 38 aggiunge l'obbligo di individuare «le fasi nelle quali si può verificare la presenza contemporanea di un numero consistente di lavoratori che svolgono lavorazioni diverse in uno stesso

<sup>58</sup> Sul punto cfr. le osservazioni di P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 122.

<sup>59</sup> Sul piano pratico sembra che la citata previsione si sia tradotta nell'indicazione di fasi di lavoro determinate (sempre le stesse). Ciò è ancora più grave se si pensa all'ipotesi di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 272/1999 in materia di documento di sicurezza per le operazioni di manutenzione, trasformazione e riparazione, in cui si prescinde dal fatto che si tratti di *refitting*, di manutenzione o di lavori di fine allestimento.

ambiente» (cfr. art. 38, lett. *d*, del d.lgs. n. 272/1999) nonché l'obbligo di indicare le imprese che eseguono i lavori (cfr. art. 38, lett. *a*). Tali previsioni sono particolarmente importanti perché rivelano le prossimità regolative tra la sicurezza nel lavoro sui porti e nei cantieri temporanei o mobili (su cui *infra*). Di talché nei piani devono essere presenti tutte le ditte che sono realmente impiegate nei lavori sull'imbarcazione e, per analogia, dovrebbero essere specificate anche le ditte che operano in subappalto giacché il documento di sicurezza deve essere consegnato, a cura del titolare dell'impresa capo-commessa, a tutte le imprese che operano a bordo che, quindi, hanno l'obbligo di attenersi alle procedure in esso contenute. La mancata indicazione di un'impresa (anche di quelle subappaltatrici) fa sorgere il dubbio sulla corretta e puntuale informazione «prima dell'inizio dei lavori», così come richiesto dall'art. 4 in commento, delle procedure di sicurezza contenute nel piano cui i lavoratori delle imprese si devono attenere <sup>60</sup>.

Anche se non specificamente previsto dalla norma in esame, il documento di sicurezza nei porti deve essere aggiornato in presenza di modifiche nelle fasi di lavorazione o in altro tipo di operazioni. Sul punto, deve trovare applicazione quanto disposto dall'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 che indica i motivi che obbligano il datore di lavoro a procedere a una nuova valutazione dei rischi. Come già stabilito nel d.lgs. n. 626/1994, infatti, la valutazione dei rischi non può avvenire *una tantum* ma deve essere periodicamente rielaborata in presenza di alcune circostanze, di cui il d.lgs. n. 626/1994 esplicitava esclusivamente le modifiche del processo produttivo. Il d.lgs. n. 81/2008 aggiunge a questa anche quelle relative all'organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e della sicurezza dei lavoratori, l'evoluzione della tecnica, della prevenzione e della protezione, infortuni significativi, su segnalazione della sorveglianza sanitaria che ne evidenzi la necessità <sup>61</sup>.

L'obbligo dell'aggiornamento del documento di sicurezza di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 non può non trovare applicazione nel caso in esame dei porti in quanto anche (e forse soprattutto) in tali luoghi sono ipotizzabili modifiche significative dell'organizzazione del lavoro come, ad esempio, l'affidamento di particolari lavori ad altre imprese e/o a lavoratori autonomi anche in corso d'opera (così come accade nei cantieri temporanei e mobili).

Come segnalato, il lavoro nei porti presenta analogie con il lavoro nei cantieri temporanei e mobili. È per tale motivo che si ritiene che, nell'individuare le norme applicabili in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, non si

---

<sup>60</sup> Inoltre, il titolare dell'impresa capo-commessa ha l'obbligo di nominare il responsabile tecnico dei lavori a bordo, che potrebbe essere inquadrato come una sorta di preposto (cfr. art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 272/1999).

<sup>61</sup> Sul punto da ultimo P. PASCUCCI, *La nuova disciplina*, cit., p. 10

possa prescindere dalle specifiche disposizioni previste nel d.lgs. n. 81/2008 in materia di cantieri temporanei e mobili.

Sebbene solo brevemente, non potendo in questa sede affrontare più approfonditamente il tema <sup>62</sup>, è il caso di segnalare quali prescrizioni dettate dal legislatore del T.U. devono essere tenute in considerazione nel probabile (e auspicato) aggiornamento della disciplina in materia di prevenzione dei rischi nel lavoro portuale. Come noto, in virtù della complessità dell'ambiente di lavoro che caratterizza i cantieri, il d.lgs. n. 81/2008 individua almeno tre documenti che devono essere redatti quando si opera all'interno di un cantiere temporaneo o mobile. Il primo documento da elaborare (ancora prima dell'effettiva sistemazione del cantiere) è il piano di sicurezza e di coordinamento (anche PSC), di cui è onerato il committente. L'art. 100 <sup>63</sup> del d.lgs. n. 81/2008, infatti, stabilisce un nuovo (nel senso di più puntuale) <sup>64</sup> contenuto del medesimo rispetto a quanto già previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 494/1996. Ai sensi dell'articolo del T.U., il PSC è una relazione tecnica contenente le prescrizioni correlate alla complessità dell'opera da realizzare ed alle eventuali fasi critiche del processo di costruzione, atte a prevenire o ridurre i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi i rischi particolari delle costruzioni in edilizia e altri elencati nell'allegato XI, e la stima dei costi della sicurezza <sup>65</sup>. In particolare, deve essere evidenziato che il PSC costituisce parte integrante del contratto di appalto (cfr. art. 100, comma 2). Perciò, anche se la definizione data dal legislatore è poco tecnica, si potrebbe sostenere che il PSC diviene elemento essenziale del contratto <sup>66</sup> di cui all'art 1655 c.c. e, come tale, in sua assenza il contratto debba ritenersi affetto da invalidità.

L'abbinamento tra il contratto di appalto e il piano di sicurezza e coordinamento è particolarmente importante in quanto, come noto, l'impresa affidataria e le imprese esecutrici sono tenute a redigere il piano operativo di sicurezza (d'ora in

<sup>62</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a O. LA TEGOLA, G. VERRECCHIA, *Le novità del Testo unico in tema di sicurezza sui cantieri temporanei e mobili*, in <http://olympus.uniurb.it>, 2009.

<sup>63</sup> Per considerazioni di carattere tecnico in merito al contenuto e alla genesi del PSC cfr. C.G. CATANOSO, *Cantieri temporanei e mobili*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, pp. 635-636. L'art. 100 è oggetto di integrazioni da parte dello schema di decreto legislativo di attuazione dell'art. 1 della l. n. 123/2007.

<sup>64</sup> Diversa valutazione sembra essere data da C. LAZZARI, *Salute e sicurezza nei cantieri temporanei o mobili: il ruolo dei coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori dopo il decreto legislativo n. 81 del 2008*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2008, 3, p. 557.

<sup>65</sup> In particolare, l'art. 100, dopo aver dato le linee guida per la redazione del PSC rinvia all'Allegato XV per l'indicazione dei contenuti minimi del medesimo e per l'indicazione della stima dei costi della sicurezza. Il PSC è, infatti, corredato da tavole esplicative di progetto, relative agli aspetti della sicurezza, comprendenti almeno una planimetria sull'organizzazione del cantiere e, ove la particolarità dell'opera lo richieda, una tavola tecnica sugli scavi. Sul punto cfr. C. LAZZARI, *Salute e sicurezza nei cantieri temporanei o mobili*, cit., pp. 557-558.

<sup>66</sup> Nello stesso senso sembra C. LAZZARI, *Salute e sicurezza nei cantieri temporanei o mobili*, cit., p. 556.

avanti anche POS) tenendo conto di quanto contenuto nel PSC, di cui, secondo quanto stabilito dall'art. 100, comma 2, vengono a conoscenza sin dal contratto di appalto. In altre parole, il PSC è il documento che l'impresa affidataria, e le eventuali imprese esecutrici, analizzano per la redazione del proprio piano operativo di sicurezza. Pertanto, il PSC, oltre ad essere un documento autonomo che integra il contratto di appalto, è anche un documento funzionale alla redazione degli specifici POS <sup>67</sup>.

Per il raggiungimento di tal fine, l'art. 101, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 prevede una novella rispetto all'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 494/1996. Ai sensi dell'art. 101, comma 3, infatti, l'impresa esecutrice deve trasmettere il proprio piano di sicurezza all'impresa affidataria la quale verifica la congruenza del suddetto piano rispetto al proprio piano di sicurezza e, in un secondo momento, lo trasmette al coordinatore per l'esecuzione. I lavori, difatti, possono avere inizio solo dopo l'esito positivo delle suddette verifiche.

Inoltre, il T.U. obbliga il datore di lavoro committente a promuovere la cooperazione e il coordinamento delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare o ridurre al minimo i rischi da interferenze (su cui si tornerà *amplius infra* § 6), che deve essere allegato al contratto di appalto o di opera (cfr. art. 26, d.lgs. n. 81/2008) <sup>68</sup>. Pertanto, nel documento di valutazione dei rischi da interferenze, il datore di lavoro committente deve specificare le lavorazioni o le fasi delle stesse che possono comportare interferenze tra i lavoratori delle diverse imprese, con conseguente puntualizzazione delle criticità legate al rischio interferenziale.

---

<sup>67</sup> Per gli appalti pubblici l'obbligo di trasmissione del PSC da parte del committente deve essere adempiuto nei confronti di tutte le imprese invitate a presentare le offerte per l'esecuzione dei lavori cfr. circ. Ministero del lavoro e della previdenza sociale 30 maggio 1997, n. 73.

<sup>68</sup> Ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, così come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, il documento di valutazione dei rischi da interferenze «va adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori». Sul punto anche il comma 3-ter con riferimento alla valutazione dei rischi da interferenze nel caso del contratto di appalto affidato ai soggetti di cui all'art. 3, comma 34, del d.lgs. n. 163/2006 e nei casi in cui il datore di lavoro non coincide con il committente. In dottrina, sul lavoro portuale, cfr, da ultimo, E. ALES, P. PASSALACQUA, *op. cit.*; cfr., sul tema, P. CHIECO, *Lavoro e responsabilità solidale negli appalti: dalla legge Bersani alla Finanziaria 2007*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2007, 5, p. 467; L. IMBERTI, *La disciplina delle responsabilità solidali negli appalti e nei subappalti: lo stato dell'arte in continuo movimento*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 72/2008, p. 72; V. PASQUARELLA, *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2007, 2, suppl., p. 87 ss.; L. ANGELINI, *La tutela della salute e sicurezza negli appalti prima e dopo il d.lgs. 81/2008*, in <http://olympus.uniurb.it>, 2008. Sull'appalto in generale, per tutti, P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore di terzo*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il d.lgs. n. 276/2003*, Bari, 2004, p. 91; R. DEL PUNTA, *La nuova disciplina degli appalti e della somministrazione di lavoro*, in AA.VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Milano, 2005, p. 162; V. SPECIALE, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Padova, 2004, p. 275.

Sono questi i motivi che spingono ad affermare che, nel momento in cui si procederà alla modifica del d.lgs. n. 272/1999, si dovrà tenere conto di tali disposizioni del T.U. per la disciplina della sicurezza in ambienti lavorativi complessi come i cantieri temporanei e mobili che, proprio come i porti, vedono la coesistenza nello stesso luogo di lavoro, di più lavoratori dipendenti da imprese e società diverse <sup>69</sup>. In altre parole, il sistema di prevenzione che caratterizza i cantieri temporanei e mobili deve costituire un modello per l'aggiornamento delle misure preventive nel lavoro nei porti, anche con riferimento ai documenti di sicurezza da apprestare.

#### 6. *Il rischio derivante da interferenze*

Per rischio interferenziale s'intende la concorrenza dei rischi propri di un ambiente lavorativo in cui un lavoratore presta la propria opera derivanti dall'azione di lavoratori dipendenti da più imprese o lavoratori autonomi operanti nel medesimo ambiente di lavoro e che siano interagenti tra loro. Ovvero, usando le parole della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dell'Istituto per l'Innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale <sup>70</sup>, «ogni sovrapposizione di attività lavorativa tra diversi lavoratori che rispondono a datori di lavoro diversi in uno stesso ambiente».

Sul punto la Corte di Cassazione ha precisato che «ove lavoratori dipendenti da più imprese siano presenti sul medesimo teatro lavorativo, i cui rischi lavorativi interferiscano con l'opera o con il risultato dell'opera di altri soggetti (lavoratori dipendenti o autonomi), tali rischi concorrono a configurare l'ambiente di lavoro ai sensi degli artt. 4 e 5 DPR 27 aprile 1955 n. 547, sicché ciascun datore di lavoro è obbligato, ai sensi dell'art. 2087 c.c., ad informarsi dei rischi derivanti dall'opera o dal risultato dell'opera degli altri attori sul medesimo teatro lavorativo, e dare le

---

<sup>69</sup> Vi è più che, nel caso dei cantieri temporanei e mobili, tra i documenti che il datore di lavoro deve redigere ai fini di una più efficace prevenzione vi è il piano di montaggio, uso e smontaggio dei ponteggi (denominato Pi.M.U.S.). Tale documento è introdotto dal d.lgs. n. 81/2008, il quale enuclea una serie di istruzioni che devono essere seguite in caso di montaggio, uso e smontaggio di ponteggi fissi nei lavori in quota. Tale previsione prende spunto dalla legislazione tecnica di cui al d.P.R. n. 164/1956, il cui art. 36 stabiliva semplicemente che al montaggio e allo smontaggio dei ponteggi doveva essere adibito «personale pratico e fornito di attrezzi appropriati ed in buono stato di manutenzione», dettando, poi, una serie di prescrizioni sulle tecniche di montaggio. L'approccio del legislatore del 2008 sembra seguire le indicazioni della dottrina sui limiti della legislazione tecnica degli anni cinquanta che, come noto, venivano individuati nella esclusiva determinazione di istruzioni tecniche di dettaglio che trascuravano i c.d. fattori soggettivi, e cioè quei fattori che attengono in generale all'organizzazione del lavoro. Sui limiti della legislazione tecnica degli anni cinquanta cfr. G. NATULLO, *La tutela*, cit., p. 32 ss.

<sup>70</sup> Che hanno congiuntamente predisposto le «Linee guida per la stima dei costi della sicurezza nei contratti pubblici di forniture o servizi», 20 marzo 2008.

conseguenti informazioni e istruzioni ai propri dipendenti» (così Cass., 7 gennaio 2009, n. 45).

Anche nell'ottica giurisprudenziale, il lavoratore è il soggetto destinatario della tutela <sup>71</sup> per la sua qualità di, nell'ampia nozione di cui al d.lgs. n. 81/2008, «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari» (art. 2, lett. a). Nei porti, infatti, così come nei cantieri, sono presenti più imprese (o anche lavoratori autonomi) nel medesimo luogo di lavoro svolgenti differenti lavorazioni sia contemporaneamente sia in successione tra loro.

Come già precisato, inoltre, in tali ambienti di lavoro possono ravvisarsi varie tipologie di lavoratori diversamente caratterizzati da un punto di vista oggettivo (p.e. lavoratori autonomi o subordinati – e tra questi ultimi lavoratori a tempo indeterminato, lavoratori a tempo determinato e somministrati – lavoratori regolari o lavoratori sommersi <sup>72</sup> e da un punto di vista soggettivo (differenze per genere, lingua, ed età).

È, perciò, necessario ai fini di migliorare la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro come i porti, procedere anche alla valutazione del rischio derivante da interferenze. Il primo onere è, pertanto, quello dell'individuazione delle fasi in cui sono svolte le attività affidate alle varie imprese operanti nel medesimo ambiente di lavoro e ai lavoratori autonomi. Solo a seguito della suddetta stima, sarà possibile procedere all'esame del programma dei lavori al fine di individuare le interferenze fra diverse lavorazioni mediante l'analisi delle concomitanze, delle sovrapposizioni o delle amplificazioni dei rischi dovute a situazioni ambientali, di tipo particolare o generale.

Una volta individuati i rischi derivanti da interferenze, andrà verificato se sono disponibili misure di sicurezza integrative tali da renderle compatibili o si dovranno adottare altre misure di sicurezza per la tutela dei lavoratori, ad esempio lo sfasamento temporale delle lavorazioni incompatibili.

---

<sup>71</sup> P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit.. Da ultimo, ID., *La nuova disciplina*, cit., p. 10.

<sup>72</sup> Il binomio lavoro regolare e sicurezza è stato affrontato in dottrina. Sul punto cfr. P. TULLINI, *Sicurezza e regolarità negli appalti*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007* (Urbino, 4 maggio 2007), Roma, 2007, p. 95 ss. Sull'obbligo di sicurezza con riferimento alle nuove tipologie contrattuali M. LAI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino, 2006, p. 167 ss.; G. NATULLO, *Presupposti e finalità della l. n. 123/2007 tra riordino (delega) e rimedi immediati*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto 2007, n. 123, Diritto del lavoro*. Commentario diretto da F. CARINCI, Torino, 2008, p. 9.

Va da sé che l'efficacia delle misure di sicurezza da adottare per prevenire il rischio derivante da interferenze è direttamente proporzionale alla maniera (più o meno) precisa e puntuale con cui la stessa è stata svolta. Sembra ovvio, ma forse è opportuno, precisare che per ogni interferenza individuata, resa compatibile, si devono indicare non solo le lavorazioni interferenti, ma anche le misure di sicurezza integrative specifiche, i soggetti che dovranno realizzarle e le modalità di verifica. Diversamente si mette a repentaglio la sicurezza dei lavoratori operanti in quell'ambiente di lavoro.

Allo stesso modo, per ogni incompatibilità individuata dovranno essere indicate non solo le lavorazioni incompatibili, ma anche l'eventuale vincolo allo sfasamento temporale e le modalità di verifica.

In proposito, è interessante notare il ruolo che il d.lgs. n. 81/2008 riconosce al datore di lavoro committente nell'ipotesi di affidamento dei lavori ad impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo. In tali casi, il datore di lavoro committente è obbligato a promuovere la cooperazione e il coordinamento delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare o ridurre al minimo i rischi da interferenze, che deve essere allegato al contratto di appalto o di opera (cfr. art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, così come modificato dal d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106). In tale documento, pertanto, il datore di lavoro committente deve specificare le lavorazioni o le fasi delle stesse che possono comportare interferenze tra i lavoratori delle diverse imprese, con conseguente puntualizzazione delle criticità legate al rischio interferenziale.

Dal contenuto del descritto documento sui rischi interferenziali sembra derivare una caratteristica di dinamicità del medesimo, nel senso che il datore di lavoro committente sembra essere onerato del continuo aggiornamento del medesimo nel caso di mutazione del quadro di imprese e di lavoratori operanti all'interno del cantiere<sup>73</sup>. Il documento unico di valutazione dei rischi (anche DUVRI) deve essere, quindi, sempre elaborato qualora un'impresa esterna intervenga per effettuare lavori di manutenzione o impiantare cantieri temporanei. L'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 (corretto dal d.lgs. n. 106/2009), infatti, recita: «Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che

---

<sup>73</sup> Sul punto vi è chi suggerisce una gestione informatica dei dati come strumento di costante monitoraggio dell'andamento delle lavorazioni in corso. Cfr. D. CEGLIE, *Appalti "interni" e appalti pubblici, tra rischi "interferenziali" e costi della sicurezza*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice*, cit., p. 19.

indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze.».

Tenuto conto delle affinità descritte tra cantieri temporanei e porti, si ritiene che la valutazione dei rischi derivanti da interferenze è un onere che deve essere assolto anche nella predisposizione dei documenti di sicurezza nel lavoro nei porti. Una corretta interpretazione del rapporto sussistente tra le normative che regolano la fattispecie, porta a ritenere, infatti, che anche nel periodo transitorio (e cioè sino a quando non verrà emanato il decreto di adattamento delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 272/1999 al T.U.) bisognerà predisporre un apposito documento di valutazione dei rischi da interferenze che, quindi, si aggiungerà al documento di sicurezza di cui agli artt. 4 e 38 del d.lgs. n. 272/1999. In questo caso il soggetto obbligato alla predisposizione del documento di valutazione dei rischi da interferenza dovrà essere individuato nell'impresa capo commessa. Sarà quest'ultima tenuta a consegnare alle imprese che lavorano nel medesimo porto, prima di iniziare le attività, il documento di sicurezza in cui potranno prendere visione dei rischi derivanti da interferenze in uno con il documento di sicurezza previsto dalla normativa speciale.

#### *7. L'attività di vigilanza sulla sicurezza in ambito portuale*

Un ulteriore profilo di rilevante interesse, per quanto attiene la sicurezza nei porti, è quello relativo all'attività di vigilanza. Si tratta di un aspetto che, nell'ambito della disciplina della salute e sicurezza nell'ordinamento italiano, rappresenta uno dei punti maggiormente controversi<sup>74</sup>.

Ciò in quanto l'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008 delinea un complesso quadro di competenze in tema di vigilanza<sup>75</sup>.

In termini generali, la vigilanza sull'osservanza delle norme in materia di sicurezza sul lavoro è svolta dalle aziende sanitarie locali (anche ASL), competenti per territorio e, per quanto di specifica competenza, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché per il settore minerario, fino all'effettiva attuazione del trasferimento di competenze da adottarsi ai sensi del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, dal Ministero dello sviluppo economico, e per le industrie estrattive di seconda categoria e le acque minerali e termali dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>74</sup> Cfr. P. RAUSEI, *Le contravvenzioni e le sanzioni amministrative*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 729 ss.

<sup>75</sup> Sul punto si veda P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 86 ss.

Nei luoghi di lavoro delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco la vigilanza sulla applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro è svolta, inoltre, in via esclusiva dai servizi sanitari e tecnici istituiti presso le predette, cioè da strutture interne alla stessa amministrazione.

A ciò si aggiunga la circostanza che a tali organismi si affianca, in materie, direttamente o indirettamente (come in tema di limiti orari lavorativi), legate alla tutela della sicurezza dell'ambiente di lavoro, una competenza generale del personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che assolve, inoltre, il fondamentale ruolo di coordinamento in ipotesi di sovrapposizione di competenze e/o funzioni con altri soggetti ispettivi <sup>76</sup>.

È evidente, pertanto, come il sistema istituzionale di vigilanza giuslavoristica nazionale, relativamente alla salute e sicurezza dei luoghi di lavoro, coinvolga diversi soggetti con funzioni ispettive, tendenzialmente differenti, ma talvolta sovrapposte <sup>77</sup>.

Per quanto riguarda, più specificatamente, la sicurezza nei porti, ai sensi dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, in attesa del complessivo riordino delle competenze in tema di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, restano ferme le competenze in materia attribuite alle autorità marittime a bordo delle navi ed in ambito portuale, agli uffici di sanità aerea e marittima, alle autorità portuali ed aeroportuali, per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori a bordo di navi e di aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale.

Dunque, pur essendo evidente l'esigenza di un riordino sul tema della vigilanza, attualmente l'attività in questione è esercitata da diversi soggetti e per quanto attiene alla sicurezza nei porti, il ruolo di controllo è attribuito a peculiari organismi, quali le autorità marittime, portuali e gli appositi uffici di sanità marittima.

Prima di analizzare le specifiche attribuzione in tema di vigilanza che caratterizzano il lavoro portuale rispetto alla normativa di carattere generale contenuta nel d.lgs. n. 81/2008, si rende opportuno, pertanto, dare dei brevi cenni sulle Autorità marittime e portuali.

---

<sup>76</sup> In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali esercita le funzioni di vigilanza legate all'applicazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei seguenti settori di attività: costruzioni edili o di genio civile (lett. *a*); lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei (lett. *b*); ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, individuate con decreto del Presidente del consiglio dei ministri (lett. *d*).

<sup>77</sup> È, inoltre, opportuno precisare come il d.lgs. n. 81/2008 non abbia inciso sul sistema delle competenze in materia di vigilanza, così come delineato dall'art. 23 del d.lgs. n. 626/1994, poiché si è limitato sostanzialmente a ribadire l'attuale ripartizione esistente tra i vari organismi.

Si tratta di enti pubblici <sup>78</sup> che, a seguito della riforma attuata con la l. n. 84/1994 (su cui *supra* § 1), hanno sostituito i precedenti enti portuali che gestivano i principali porti nazionali. Prima della suddetta riforma, infatti, i principali porti nazionali erano gestiti da enti portuali, costituiti con apposite leggi <sup>79</sup>, che, però, non erano state in grado di realizzare un modello uniforme di ente portuale, con la conseguente nascita di enti differenti quanto a natura giuridica, a funzioni, a organizzazione e disciplina dell'attività <sup>80</sup>.

In realtà, con la riforma del 1994, si assiste alla costituzione delle Autorità portuale soltanto per 18 porti; mentre, per i restanti, i relativi compiti sono affidati all'Autorità marittime, così come espressamente stabilito dall'art. 6 della l. n. 84/1994. Pertanto, si tratta di soggetti alternativi: nei porti ove non sussistano le Autorità portuali, sono presenti le Autorità marittime.

È, quindi, alle suddette Autorità portuali e marittime che fa espresso riferimento l'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 <sup>81</sup>.

Per quanto attiene alle relative competenze, ancora una volta si deve richiamare il d.lgs. n. 272/1999, stante la natura di norma speciale rispetto a quella di carattere generale del d.lgs. n. 81/2008 (sul punto *supra* § 2).

Tralasciando le ulteriori competenze in materia di salute e sicurezza riconosciute alle Autorità in questioni delle quali si è già detto (*supra* § 4), una prima attività di vigilanza è svolta in riferimento al documento di sicurezza (su cui *supra* § 5), in una doppia ottica.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 272/1999, il datore di lavoro (sulla definizione dello stesso in ambito portuale *supra* § 3) ha l'obbligo, una volta elaborato il documento di sicurezza, di inviarne una copia all'Autorità portuale o, ove non istituita, a quella marittima <sup>82</sup>.

In secondo luogo, al verificarsi di eventi che possano essere fonte di pericolo, il datore di lavoro non solo ha l'onere di sospendere le operazioni e i servizi portuali (art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 272/1999), ma deve comunicare all'Autorità gli eventi in questione (art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 272/1999).

<sup>78</sup> Cfr. E. MINALE COSTA, *Il diritto del lavoro nei porti*, Torino, 2000, p. 21 ss.

<sup>79</sup> Artt. 19 e 1266 cod. nav.

<sup>80</sup> In questo senso si vedano E. ALES, P. PASSALACQUA, *op. cit.*, p. 17 ss.

<sup>81</sup> Quando, invece, l'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 parla di «appositi uffici di sanità marittima», il riferimento è alle ASL locali competenti, richiamate più volte nel d.lgs. n. 272/1999.

<sup>82</sup> L'art. 4, comma 2, inoltre, prevede l'invio di un'ulteriore copia del documento di sicurezza all'ASL locale competente.

Le attribuzioni in analisi sono strumentali per l'esercizio di un triplice controllo da parte delle Autorità.

Il *primis* l'Autorità verifica l'adempimento del datore di lavoro dell'obbligo di elaborazione del documento di sicurezza.

Successivamente si procede a un controllo sul contenuto del documento in questione, che deve essere conforme a quanto previsto dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 272/1999.

In ultimo, l'Autorità vigila sul corretto e tempestivo esercizio, da parte del datore, dell'obbligo di sospensione delle operazioni e dei servizi portuali al verificarsi di uno degli eventi di cui al comma 3 dell'art. 4.

Il d.lgs. n. 272/1999 prevede, poi ulteriori competenze delle Autorità in ipotesi particolari, caratterizzate da rischi specifici derivanti da processi, sostanze o apparecchi pericolosi.

Una prima fattispecie attiene all'utilizzo da parte del datore di lavoro di: «apparecchi di sollevamento e degli accessori e, limitatamente alla nave, a quei mezzi non fissi in dotazione della nave» (art. 14 del d.lgs. n. 272/1999).

Tutti i suddetti strumenti devono essere riportati in un apposito registro, custodito dal datore di lavoro<sup>83</sup>. L'Autorità può, in qualunque momento, chiederne l'esibizione (art. 14, comma 2). Inoltre, l'Autorità ha accesso ai certificati e ai verbali, rilasciati in occasione delle verifiche degli apparecchi di sollevamento e degli accessori da parte dei competenti organi, che sono contenuti nel registro in questione.

Altra ipotesi è quella che attiene alle «operazioni relative a merci alla rinfusa solide e merci pericolose» (art. 25 del d.lgs. n. 272/1999).

Il datore di lavoro, infatti, qualora ci sia pericolo di emissione di gas tossico, infiammabile o di impoverimento di ossigeno nell'ambiente, deve provvedere, in primo luogo e tramite un consulente chimico di porto, alla misurazione della concentrazione di gas e ossigeno nell'aria.

Successivamente, il datore dovrà procedere all'adozione delle opportune misure di sicurezza, che dovranno essere comunicate all'Autorità.

---

<sup>83</sup> Ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 272/1999, nel registro, istituito secondo un modello da stabilirsi con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, devono essere indicati: il numero e la tipologia degli apparecchi di sollevamento e degli accessori e, limitatamente alla nave, a quei mezzi non fissi in dotazione della nave.

A seguito della suddetta comunicazione, l'Autorità potrà disporre eventuali controlli, tesi ad accertare l'adeguatezza delle misure di sicurezza individuate.

Per motivi di completezza, inoltre, è opportuno precisare che il d.lgs. n. 272/1999 prevede ulteriori competenze delle Autorità in materia di salute e sicurezza che, se pur non essendo direttamente riconducibili all'attività di vigilanza, ne risultano strettamente legati.

Il riferimento è, da un lato ai casi di sosta di merci pericolose nelle aree portuali (art. 22 del d.lgs. n. 272/1999) e dall'altro, alle fattispecie di movimentazione e manipolazione di sostanze radioattive (art. 23 del d.lgs. n. 272/1999). In entrambe le ipotesi, è compito dell'Autorità, sentita l'ASL locale competente, stabilire i tempi, i limiti e le modalità sia di sosta delle merci pericolose nelle aree portuali sia di utilizzo delle sostanze radioattive.

In queste ipotesi, l'Autorità interviene in un momento antecedente, incidendo, pertanto, più sulla fase di prevenzione della salute e sicurezza nei porti che su quella della vigilanza. È, però, evidente come si tratti di stadi strettamente connessi fra di loro, poiché un'attività di prevenzione non avrebbe senso se non è fatta seguire da una successiva fase di controllo e vigilanza sul rispetto delle condizioni fissate precedentemente.

In altre ipotesi la vigilanza avviene contemporaneamente alla fase di prevenzione, come per la fattispecie dell'art. 46 del d.lgs. n. 272/1999, relativa alle «Misure di prevenzione in caso di uso di miscele ossiacetileniche, della fiamma ossidrica, della saldatura elettrica e sicurezza nelle operazioni di ossitaglio».

La norma in questione prevede che, in caso di uso a bordo di miscele ossiacetileniche, fiamma ossidrica, saldatura elettrica, nonché in caso di operazioni di ossitaglio, il datore di lavoro deve presentare una apposita domanda all'Autorità, corredata dal certificato di non pericolosità rilasciato dal consulente chimico di porto, per ottenere il nulla-osta all'uso della fiamma<sup>84</sup>.

L'Autorità, su parere conforme del comandante provinciale dei vigili del fuoco e sentita l'ASL locale competente, rilascia il nulla-osta all'uso della fiamma e inoltre, indica le misure necessarie ai fini della sicurezza, riservandosi, fra l'altro, la facoltà di avvalersi, a spese del richiedente, dell'opera di un organo tecnico per accertamenti e controlli (art. 46, comma 3).

---

<sup>84</sup> L'art. 46, comma 2, indica quale debba essere il contenuto della domanda di cui al comma 1, nella quale deve essere indicata: la natura e la durata del lavoro; la descrizione dei locali nei quali viene usata la fiamma o altri mezzi simili; la denominazione dell'impresa che eseguirà i lavori e infine, il nominativo della persona esperta responsabile dell'operazione.

Una volta concluso il suddetto procedimento, l'Autorità provvede a trasmettere copia dei nulla-osta all'ASL locale competente ai fini della vigilanza (art. 46, comma 4).

Concludendo, in attesa di un auspicabile riordino delle competenze in tema di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, il settore portuale si caratterizza per una molteplicità di competenze attribuite alle Autorità, che incidono in momenti e modi differenti sul complesso processo di garanzia della sicurezza nei porti.

#### 8. *Le peculiarità del lavoro nei porti e l'incidenza nella gestione collettiva della sicurezza del lavoro portuale*

Il lavoro portuale, come segnalato in apertura del presente lavoro (*supra* § 1), si caratterizza per la propria natura peculiare che emerge sotto due profili fondamentali, da un lato quello delle tipologie di attività lavorative svolte<sup>85</sup> e, dall'altro, quello della natura tendenzialmente internazionale del porto; profili che rilevano in particolar modo con riferimento alla gestione della sicurezza dell'ambiente di lavoro e, specificamente, di una delle sue più rilevanti dimensioni, quella collettiva.

Nello studio delle attività portuali si rende, pertanto, necessario dar conto, da un lato, della complessità del ciclo logistico portuale, legato al c.d. *sea shipping*<sup>86</sup>, e dall'altro della varietà e della specificità degli operatori che svolgono le proprie attività all'interno dei porti.

Il lavoro portuale presenta profili distintivi riconducibili sia alla poliedricità delle attività portuali sia alla differenziazione delle operazioni lavorative nelle quali esse si articolano. Dette peculiarità incidono, inevitabilmente, sull'organizzazione del lavoro che dipende, oltre che dalle diverse tipologie di traffico marittimo, anche dalla diversa combinazione di lavoro diretto e indiretto, o meglio interno alle imprese portuali o esterno (nella maggior parte delle ipotesi temporaneo), combinazione in base alla quale, in ogni realtà portuale, vengono disciplinati i ruoli e distribuite le attività tra le diverse imprese presenti nello scalo.

---

<sup>85</sup> Sul tema, cfr. E. ALES, P. PASSALACQUA, *op. cit.*

<sup>86</sup> Termine utilizzato per descrivere il trasporto di merci e passeggeri via mare nell'area dell'Europa geografica e che comprende: il trasporto marittimo nazionale, ovvero il cabotaggio obbligato (con le isole) e quello alternativo (le c.d. Autostrade del mare); il traffico marittimo con i paesi appartenenti all'Unione europea incluse Islanda e Norvegia; il traffico fra porti comunitari e porti non comunitari che si affacciano sul Mar Mediterraneo, Mar Nero e Mar Baltico; la tratta di smistamento dai porti *hubs* dei traffici oceanici (federaggio); il traffico fluviale e quello lacustre.

Lo stesso codice della navigazione dava conto di tale natura multiforme delle operazioni portuali e, in quel quadro, il lavoro portuale veniva ricondotto alle attività – individuate dall'art. 108 cod. nav.<sup>87</sup> – di imbarco, sbarco, movimentazione merci in ambito portuale.

L'avvenuta abrogazione delle disposizioni codicistiche, operata, a seguito della pronuncia della Corte di giustizia della Comunità Europea, 10 dicembre 1991, causa 179/90, per il tramite della l. n. 84/1994 e la conseguente riorganizzazione della legislazione in materia portuale, non muta la situazione generale del lavoro portuale, poiché l'art. 16 della l. n. 84/1994, definisce le operazioni portuali come il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e d'ogni materiale, svolti in ambito portuale<sup>88</sup>.

La principale peculiarità del lavoro portuale, nel regime giuridico antecedente la l. n. 84/1994, era, infatti, rappresentata dall'inapplicabilità del divieto di appalto di manodopera, di cui alla l. 23 ottobre 1960, n. 1369, in quanto gli artt. 110 e 111 cod. nav. prevedevano l'obbligo delle imprese concessionarie di servizi portuali di servirsi esclusivamente delle maestranze costituite nelle compagnie e nei gruppi portuali.

Nondimeno, nonostante l'intervenuta abrogazione della l. n. 1369/1960, nell'ordinamento italiano permangono caratteri di specialità del lavoro portuale, rappresentati *in primis* dal ruolo affidato all'Autorità portuale con compiti di controllo e di gestione tramite concessioni a terzi delle attività di supporto alla navigazione e di quelle tecnico-manutentive.

Altri profili di specialità emergono sotto il profilo datoriale e discendono dall'art. 21 della l. n. 84/1994 alla luce del quale è fatto obbligo alle compagnie portuali di costituire Società o Cooperative abilitate all'attività di mera fornitura di prestazioni di manodopera mentre l'attività relativa alle operazioni portuali è affidata alle imprese autorizzate a operare in ambito portuale le quali sono tenute ad avere un proprio nucleo sufficiente di manodopera e, in caso di bisogno di forza lavoro, possono ricorrere alla somministrazione di lavoro che sarà effettuata da un'impresa o da un'agenzia dedicata in ambito portuale a questa esclusiva funzione<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> L'art. 108 cod. nav. è stato abrogato, per le parti afferenti la navigazione marittima, dall'art. 27, comma 8, della l. n. 84/1994 (pubblicata in *Gazzetta ufficiale* del 4 febbraio 1994, n. 28, S.O.), con decorrenza dal centonovantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge stessa. Successivamente il medesimo articolo è stato interamente abrogato, con decorrenza dal 19 marzo 1995, a seguito delle modifiche disposte dall'art. 2, comma 28, del d.l. 21 ottobre 1996, n. 535, convertito in legge, con modificazioni, con l. 23 dicembre 1996, n. 647.

<sup>88</sup> V. E. MINALE COSTA, *op. cit.*, p. 35 ss.

<sup>89</sup> Sul tema, cfr. E. ALES, P. PASSALACQUA, *op. cit.*, p. 18 ss.

A tal fine, l'attività lavorativa portuale si viene a caratterizzare per l'utilizzo di forme di lavoro flessibili, specie di tipo temporaneo, interpositorio<sup>90</sup> o di somministrazione, in cui, come chiarito dalla dottrina in materia portuale, la struttura delle attività lavorative concernenti le operazioni e i servizi portuali possono essere suddivise in tre macroaree<sup>91</sup>.

In primo luogo, infatti, agiscono gli operatori terminalisti, cioè i soggetti che svolgono le operazioni portuali avvalendosi di attrezzature, sovrastrutture fisse, oltretutto, salvo casi eccezionali, di una banchina dedicata, di cui hanno generalmente il diritto di utilizzo in virtù di uno specifico atto concessorio che ne prevede la disponibilità, sulla scorta delle previsioni dell'art. 18 della l. n. 84/1994.

Secondariamente, operano gli operatori dei servizi portuali resi a favore del terminalista o dell'utente portuale da parte d'impresе portuali a ciò autorizzate.

In ultimo, come segnalato, rileva il lavoro temporaneo portuale, in cui operano lavoratori temporanei di diverse impresе portuali, chiamati a rispondere agli aumenti temporanei della richiesta di manodopera.

Sotto il secondo profilo, invece, com'è noto, i porti differiscono dalle altre realtà di lavoro organizzate per la natura essenzialmente internazionale delle attività di lavoro svolte. Ci si trova, invero, innanzi a un ambiente di lavoro articolato, complesso e fondamentalmente multinazionale, in cui, nell'ambito del medesimo teatro lavorativo, vengono a rappresentarsi culture giuridiche e legislazioni diverse, le cui peculiarità, inevitabilmente, incidono anche con riferimento alla gestione della sicurezza del lavoro.

I porti, infatti, sono parte integrante della catena plurimodale del trasporto in cui diverse modalità organizzative di trasporto vengono a confluire, ciascuna soggetta alle varie istanze legislative ed ordinamentali, con possibili profili di conflittualità e difficoltà pratiche di attuazione delle misure di prevenzione.

In detto contesto, quindi, vengono a trovarsi a svolgere la propria attività lavorativa una molteplicità di lavoratori dipendenti da diverse impresе ognuna portatrice dei propri rischi specifici, capaci di ingenerare una delle problematiche più rilevanti nell'ambito della sicurezza sul lavoro, rappresentata dall'interferenza dei rischi presenti nelle diverse attività produttive (sulla cui trattazione si rinvia *supra* § 6).

Proprio in virtù di tali rilevanti critiche specificità, l'ambito portuale rappresenta un ambiente lavorativo nel quale l'intervento della collettività aziendale di rischio

<sup>90</sup> Cfr. E. ALES, P. PASSALACQUA, *op. cit.*, p. 26 ss.

<sup>91</sup> Cfr., in merito, S. M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, p. 198 ss.

nella gestione delle condizioni di lavoro è chiamato a svolgere una funzione di primario rilievo, in assenza della quale la disciplina delle condizioni di lavoro rischia di tradursi in precetti meramente tecnici, che non tengono conto dell'evoluzione dei processi produttivi e dell'insorgenza di, eventuali e molteplici, nuovi fattori di rischio.

Non è un caso, pertanto, che nel settore portuale si sia assistito, a livello contrattuale, prima della promulgazione delle specifiche previsioni legislative, alla creazione di uno dei soggetti istituzionali di maggior interesse e novità introdotti dalla nuova formulazione delle norme sulla rappresentanza collettiva dei lavoratori, contenute nella Sezione VII, capo III, del d.lgs. n. 81/2008<sup>92</sup>, dedicata alla consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori, quale il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito portuale, sul quale avremo modo di soffermarci *infra* (§ 9) per rilevarne le specifiche competenze nell'ambito di nostro interesse, non prima però di averne segnalato, sin da ora, un aspetto centrale.

Tale figura, invero, assume una valenza fondamentale nel settore portuale rispondendo all'esigenza che in qualsiasi attività imprenditoriale svolta nei porti possa esservi un organo di rappresentanza specialistica dei lavoratori, capace, da un lato, di rispondere alle istanze collettive dei lavoratori delle imprese sfornite di rappresentanza interna, nonché, dall'altro lato, di coordinarsi con gli altri organi di rappresentanza specialistica delle imprese che operano nel medesimo teatro lavorativo.

Essa risponde, pertanto, alla necessità che in ambito portuale si verifichi un approccio globale al problema della sicurezza sul lavoro, tramite un sistema gestionale diffuso, capace di coinvolgere l'intera comunità di rischio, anche quella sfornita di rappresentanza, nei problemi relativi alla tutela delle condizioni di lavoro.

Ne discende, quindi, che nel settore portuale il ruolo e le funzioni, da un lato della rappresentanza per la sicurezza interna alle imprese portuali e, dall'altro lato della rappresentanza per la sicurezza di sito portuale, siano particolarmente sviluppate, proprio per rispondere alle esigenze peculiari di tutela delle specifiche attività lavorative e ai gravi rischi, specie legati all'interferenza tra le diverse attività presenti in ambito portuale, che caratterizzano il lavoro in tale settore.

Accanto a tali figure, rilevano, altresì, sotto il profilo collettivo, altri soggetti di fondamentale importanza nella gestione delle condizioni di lavoro, quali gli

---

<sup>92</sup> Cfr., sul tema, P. PASCUCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 140 ss.; M. LAI, *Il ruolo delle parti sociali*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 519 ss.; A. BALDASSARRE, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e il rilancio della filosofia partecipativa*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 533 ss.

organismi paritetici, le cui funzioni completano lo spettro degli strumenti di tutela dell'interesse collettivo dei lavoratori alla sicurezza sul lavoro.

Rilevata, in termini generali, l'importanza della dimensione collettiva della sicurezza sul lavoro in ambito portuale, nell'intento di procedere per ordine di ruoli, il prosieguo dei paragrafi darà conto, singolarmente dei soggetti e delle attribuzioni delle figure di rappresentanza istituzionali summenzionate, analizzando in primo luogo le rappresentanze specialistiche interne, successivamente quelle di sito portuale e, infine, gli organismi paritetici.

### 9. *Il ruolo cardine delle rappresentanze interne dei lavoratori per la sicurezza*

Secondo lo schema innanzi evidenziato la prima figura da analizzare quale soggetto collettivo stabile del sistema istituzionale di gestione della sicurezza in ambito portuale, è individuabile nelle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza istituite dal d.lgs. n. 626/1994 e, successivamente, regolate *ex novo* dal d.lgs. n. 81/2008<sup>93</sup>.

L'esame delle rappresentanze specialistiche interne rende necessaria un'analisi introduttiva sulla natura e sul ruolo da esse svolto in termini generali nella legislazione nazionale, che ci consenta di delineare, successivamente, le peculiari funzioni svolte da dette rappresentanze in ambito portuale, nonché di sviluppare alcune brevi considerazioni sulle innovazioni in materia prodotte dal d.lgs. n. 81/2008 che ha riformulato le norme sulla rappresentanza specialistica dei lavoratori, garantendo un nuovo impulso alla partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza dell'ambiente di lavoro, con effetti di non scarso rilievo nel settore portuale, come avremo modo di segnalare *infra*.

In attuazione della direttiva n. 89/391/CEE, invero, il legislatore nazionale, fin dal d.lgs. n. 626/1994, ha istituito un modello peculiare di rappresentanza con funzioni specifiche in materia di sicurezza sul lavoro, attraverso la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, cui affidare i compiti delineati dal legislatore comunitario con la partecipazione equilibrata<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Per un'analisi nel dettaglio delle previsioni in materia, v., per tutti, P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Milano, 2010, p. 471 ss.

<sup>94</sup> Sul tema, in dottrina, v. B. VENEZIANI, *L'impatto sulle relazioni industriali*, in AA.VV., *La nuova normativa su prevenzione e sicurezza*, Milano, 1995, 104 ss.; G. PROIA, *Consultazione e partecipazione dei lavoratori*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute*, cit., 194 ss.; G. NATULLO, *La tutela*, cit., p. 254 ss.; M. RICCI, *Sicurezza sul lavoro: controllo e partecipazione sindacale tra iure condito e de iure condendo*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2008, 2, p. 120 ss.; P. CAMPANELLA, *Profili collettivi di tutela della salute*, in P. PASCUCI (a cura di), *Il testo unico*, cit., p. 53 ss.; M. LAI, *I rappresentanti dei lavoratori*

Fra le novità più rilevanti, introdotte dal d.lgs. n. 81/2008, rientra la nuova formulazione delle norme sulla rappresentanza collettiva dei lavoratori, contenuta nella Sezione VII, intitolata consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori <sup>95</sup>, nelle quali emerge di tutta evidenza la necessità / obbligatorietà della rappresentanza *de qua*.

Ciò specie in considerazione dell'obiettivo normativo di dar rilievo fondamentale nell'organizzazione prevenzionistica aziendale alla rappresentanza diffusa, quale strumento più idoneo alla tutela della sicurezza del lavoro, che costituisce una tra le maggiori innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 81/2008 <sup>96</sup>.

Lo stesso art. 47 del d.lgs. n. 81/2008 depone nel senso dell'obbligatorietà della rappresentanza, ponendosi in una linea di discontinuità rispetto alle previsioni contenute nell'art. 18 del d.lgs. n. 626/1994; discontinuità che si evidenzia, non tanto sotto il profilo della sovrapposibilità delle funzioni di RLS con quelle di RSA / RSU, che permane, quanto piuttosto nella precisa opzione del legislatore verso un sistema chiaramente improntato al tentativo di sfruttare appieno le prerogative partecipative delle rappresentanze dei lavoratori e di garantire l'effettiva presenza in tutti gli ambienti di lavoro di quest'ultime, tramite l'istituzionalizzazione effettiva delle rappresentanze territoriali e lo sviluppo dei poteri e attribuzioni devoluti a quest'ultime <sup>97</sup>, che rappresentavano, peraltro, obiettivi specifici della legge delega 3 agosto 2007, n. 123.

L'assoluta portata innovativa del d.lgs. n. 81/2008 si evince in via immediata dalla semplice lettura dell'art. 47, comma 1, in cui, con termini di rara chiarezza esplicativa, il legislatore afferma che: «il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è istituito a livello territoriale o di comparto, aziendale e di sito produttivo».

L'utilizzo del termine è istituito rappresenta, infatti, un'esplicita affermazione d'intenti del legislatore nazionale che, nel delineare un triplice livello di rappresentanza, ne segnala la natura obbligatoria in tutte le attività produttive, cui fa da *pendant*, l'inserimento di quello territoriale al primo posto nell'indicazione dei diversi livelli di rappresentanza, il che consente di rimarcare la natura

---

*per la sicurezza e gli organismi paritetici*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice*, cit., p. 25 ss.

<sup>95</sup> In dottrina, v. P. PASCUCCI, *La nuova disciplina*, cit., p. 26 ss.; P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 140 ss.

<sup>96</sup> In dottrina, cfr. P. PASCUCCI, *La nuova disciplina*, cit., p. 23 ss.; M. LAI, *Il sistema della rappresentanza e delle relazioni collettive*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il D.Lgs. n. 81/2008: due anni dopo. I "sistemi" del diritto della sicurezza del lavoro*, Quaderni di Olympus – 2, Milano, 2011, pp. 53-54.

<sup>97</sup> Cfr., sul punto, M. LAI, *I rappresentanti*, cit., p. 519 ss.; P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 140 ss.

generalmente surrogatoria rispetto a quello aziendale e a quello di sito produttivo<sup>98</sup>.

Se, quindi, sotto questo profilo emerge evidente la scelta del legislatore verso l'obbligatorietà della presenza delle rappresentanze per la sicurezza, l'art. 47 del d.lgs. n. 81/2008 ripropone alcune tra le più rilevanti previsioni precedentemente individuate sul tema dal d.lgs. n. 626/1994.

*In primis*, l'art. 47, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, ribadisce la formulazione giusta la quale il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è eletto o designato in tutte le aziende, o unità produttive, detta previsione, però assume un connotato maggiormente stringente se letta in considerazione della previsione relativa all'istituzione del RLS, contenuta nel comma 1 della norma.

I successivi commi 3 e 4, invece, ai fini dell'elezione o designazione del RLS, ripropongono la distinzione, già contenuta nell'art. 18 del d.lgs. n. 626/1994, tra aziende o unità produttive con meno o più di 15 dipendenti; ne mutano, però, di tutta evidenza, gli effetti sotto il profilo pratico-applicativo<sup>99</sup>.

Con riferimento alle imprese o unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori, infatti, l'art. 47, comma 3, del T.U., prevede che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sia di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno, oppure sia individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo, secondo quanto previsto dall'art. 48 del d.lgs. n. 81/2008.

L'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008 conferma, invece, la previsione, contenuta nell'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 626/1994, giusta la quale: «il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda», fermo restando che: «in assenza di tali rappresentanze, il rappresentante è eletto dai lavoratori della azienda al loro interno» che ripropone, peraltro, il favore del legislatore verso la tendenziale sovrapposizione tra le rappresentanze sindacali interne e quelle per la sicurezza, che già aveva caratterizzato il d.lgs. n. 626/1994.

Una differenza di primaria rilevanza è individuabile, però, sotto il profilo delle reali misure di *enforcement*, in caso di mancata elezione o designazione del RLS sia per le aziende con meno di 15 lavoratori, sia – e ciò rappresenta una novità particolarmente caratterizzante dell'obiettivo posto dal legislatore – per le aziende con più di 15 lavoratori.

<sup>98</sup> Sul punto, v. P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 142.

<sup>99</sup> V., in dottrina, M. LAI, *I rappresentanti*, cit., p. 519 ss.; P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 140 ss.

In tal caso, infatti, la norma prevede espressamente, *ex artt.* 47, comma 8, e 48, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, l'intervento surrogatorio del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale stabilendo che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale eserciti le competenze del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza con riferimento a tutte le aziende o unità produttive del territorio o del comparto di competenza nelle quali non sia stato eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e non solo, come in precedenza, *ex art.* 18, comma 2, del d.lgs. n. 626/1994, nelle aziende che occupano fino a 15 dipendenti<sup>100</sup>.

Ulteriormente, la novità è da considerare fondamentale sotto il profilo dell'effettiva presenza delle rappresentanze territoriali in ambito aziendale, in quanto, diversamente dall'art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 626/1994, il d.lgs. n. 81/2008 non si esprime più in termini meramente potenziali dell'intervento della rappresentanza territoriale, ma ne impone la presenza a fronte di qualsiasi livello dimensionale in caso di mancata elezione o designazione del RLS aziendale<sup>101</sup>.

Per quanto, invece, attiene alle attribuzioni delle Rappresentanze per la Sicurezza di ogni livello, la via italiana al recepimento delle misure legate alla partecipazione equilibrata di cui alla direttiva n. 89/391/CEE, si connota per un duplice rilievo, tendenzialmente a-conflittuale, allorché ci si avvicina alle attribuzioni in materia di formazione, informazione e consultazione, mentre conflittuale allorché, a fronte del mancato accordo, in prima istanza, tra la parte datoriale e le rappresentanze specialistiche dei lavoratori, intervengono attribuzioni ulteriori che completano i diritti di quest'ultime.

In detto contesto, quindi, la consultazione delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza si caratterizza, nel rinnovato impianto legislativo, per la propria tempestività e anteriorità rispetto ai più rilevanti processi decisionali datoriali in materia di tutela della sicurezza dell'ambiente di lavoro e, pur non potendosi ritenere vincolante per l'imprenditore, funge da presupposto essenziale affinché i rappresentanti possano, in senso tecnico, partecipare alle decisioni datoriali facendo proposte e verificando l'attuazione delle misure di sicurezza.

In tale ottica, pertanto, il d.lgs. n. 81/2008, tentando di risolvere uno dei profili di maggior criticità, contenuti nel d.lgs. n. 626/1994, ha aggiunto tra le attribuzioni del RLS, di cui all'art. 50, il principio secondo cui la consultazione avvenga anche su due decisioni datoriali di primaria rilevanza, ossia sulla designazione del

<sup>100</sup> Cfr. P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 142.

<sup>101</sup> Sul dibattito circa la costituzionalità di tale intervento, rispetto alle previsioni di cui all'art. 39, comma 1, Cost., cfr. P. CAMPANELLA, *I rappresentanti*, cit., p. 487 ss.

medico competente e, soprattutto, sull'organizzazione della formazione, in generale, non più, quindi, limitata a quella per gli addetti alle emergenze<sup>102</sup>.

Se, quindi, la consultazione ha luogo sulle tematiche maggiormente rilevanti in materia di salute e sicurezza e involge la stragrande maggioranza delle decisioni datoriali, con potenziali effetti sulla gestione della salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro, il nervo scoperto del disposto normativo è rappresentato dalla mancanza di vincolatività del parere delle rappresentanze dei lavoratori.

Nello specifico, quindi, a fronte della mancanza, in ambito aziendale, d'identità di vedute sulle misure di sicurezza adottate o da adottare nell'ambiente di lavoro, si riepanda la naturale tendenza conflittuale delle relazioni industriali italiane<sup>103</sup>, con il conseguente riconoscimento, in capo alle rappresentanze per la sicurezza, *in primis* del diritto d'accesso ai luoghi di lavoro, in secondo luogo del diritto di presentare osservazioni durante le visite ispettive e di controllo predisposte dall'autorità amministrativa, che si completano con il diritto / obbligo di allertare il responsabile della azienda dei rischi individuati nel corso della propria attività e il diritto al ricorso alle autorità competenti, servizi ispettivi e autorità giudiziaria ordinaria, in caso di ritenuta inidoneità delle misure di sicurezza adottate dal datore di lavoro.

Le due peculiari aree in cui è scindibile la via italiana al recepimento delle misure concernenti la partecipazione equilibrata, si completano, inoltre, con la previsione di ulteriori e specifiche attribuzioni delle rappresentanze per la sicurezza che, da

<sup>102</sup> Cfr. P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123*, cit., p. 148

<sup>103</sup> Cfr., sulla duplice connotazione, collaborativa e conflittuale, delle attribuzioni delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza E. ALES, *L'articolo 9 Statuto dei lavoratori alla luce della legislazione più recente in materia di salute e sicurezza: partecipazione o controllo?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2011, I, 62 ss.; L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, 3, p. 433, il quale segnala, con riferimento al d.lgs. n. 626/1994, ma il discorso è estensibile alle previsioni contenute nel d.lgs. n. 81/2008, che: «Quanto alle forme di esercizio della partecipazione il combinato disposto delle norme legislative e contrattuali prevede, come già detto, ed in conformità alle norme comunitarie, diritti di informazione e consultazione; in aggiunta, il d.lgs. n. 626/94 disciplina anche prerogative di carattere più "conflittuale", come il diritto di accesso ai luoghi di lavoro, per finalità di controllo, ed il potere di fare ricorso alle autorità competenti. A tale ultimo proposito, la possibilità di includere, oltre che il potere di denuncia agli organi di vigilanza (ASL, Direzione del lavoro), anche quello di ricorso all'autorità giudiziaria, non elimina comunque il problema della carenza di strumenti giudiziari *ad hoc* per i r.l.s., sul modello dell'art. 28 stat. lav.». V., altresì, E. ALES, *Informazione e consultazione nell'impresa: diritto dei lavoratori o dovere del datore di lavoro? Un'analisi comparata*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, 1, p. 239, il quale, con riferimento alla trasposizione della direttiva n. 2002/14/CE – ma il ragionamento è estensibile, in generale, ai modelli europei di rappresentanza dei lavoratori – rileva come: «nei Paesi nei quali, come l'Italia, il modello risulta piuttosto quello conflittuale, il monopolio sindacale può portare a una sovrapposizione tra contrattazione e consultazione tale da mettere a rischio l'effettività della seconda». Cfr., altresì, L. MONTUSCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro ovvero l'arte del possibile*, in *Lavoro e diritto*, 1995, 2, p. 413 ss.; G. FERRARO, M. LAMBERTI, *La sicurezza sul lavoro nel decreto legislativo attuativo delle direttive CEE*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1995, 1, p. 50 ss.

un lato, sono conseguenti allo svolgimento dei diritti d'informazione e consultazione delle rappresentanze, mentre, dall'altro, si caratterizzano per la propria anteriorità e complementarità rispetto alle funzioni concernenti il controllo e il potere di denuncia delle medesime rappresentanze.

Ci si riferisce, nello specifico, ai diritti individuati nelle lett. *b* e *m* dell'art. 50, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, giusta le quali alle rappresentanze per la sicurezza è garantito il diritto di promuovere l'elaborazione, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori e di fare proposte in merito all'attività di prevenzione.

Dette attribuzioni, infatti, sebbene rappresentino una mera conseguenza dell'informazione e della consultazione delle rappresentanze per la sicurezza e, quindi, siano da ritenersi a esse successive, al contempo rappresentano una naturale misura preliminare e complementare ai diritti di controllo e di denuncia attribuiti alle rappresentanze medesime.

Proprio la segnalata natura istituzionale della figura della rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza, in uno con le forti attribuzioni formative e con l'ampiezza dei poteri di partecipazione, controllo e gestione delle condizioni di sicurezza dell'ambiente di lavoro, rileva peculiarmente nell'ambito portuale.

Come indicato, infatti, *supra* (nel § 7) l'attività lavorativa portuale caratterizzandosi per la natura sfaccettata delle attività e, di conseguenza, dei possibili rischi professionali, rende fondamentale l'intervento delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza.

La rilevanza dei rischi lavorativi nel settore portuale, infatti, testimoniata dai dati infortunistici e dalla analisi approfondita degli eventi mortali e gravi accaduti in tante realtà nazionali, dovrebbe rappresentare tendenzialmente un campo particolarmente fertile per l'attecchimento delle attribuzioni delle rappresentanze per la sicurezza.

Ciò in quanto l'azione delle rappresentanze con competenze specifiche in materia assume un ruolo cardine nella gestione delle condizioni di lavoro, le cui ragioni discendono da un significativo rilievo del diritto alla tutela dell'ambiente di lavoro, che rappresenta l'ambito fondamentale in cui i diritti e interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro dovrebbero convergere in maniera non conflittuale verso i medesimi obiettivi, garantendo la prevalenza del diritto fondamentale alla salute su ogni considerazione di carattere individuale ed economica.

Partendo da tale presupposto, l'intervento della rappresentanza aziendale nella gestione della sicurezza dell'ambiente di lavoro rileva in tutta la sua portata,

giacché tale da consentire l'adattamento delle misure di sicurezza all'evoluzione dei processi produttivi e dell'insorgenza di, eventuali e molteplici, nuovi fattori di rischio, specie in cicli lavorativi, come quelli portuali, che presentano numerose criticità e un'innegabile riduzione dei margini di sicurezza degli operatori coinvolti.

10. *La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo e il suo impatto sulla sicurezza dell'ambiente di lavoro portuale*

Le summenzionate permanenti caratteristiche specifiche del lavoro svolto in ambito portuale, mostrano, di tutta evidenza, le difficoltà che sussistono a carico delle figure di rappresentanza specialistica interne aziendali, nel rispondere alle molteplici esigenze di sicurezza, derivanti dallo svolgimento nel medesimo ambito lavorativo di una pluralità di attività, ognuna portatrice dei propri rischi specifici.

Proprio sotto tale aspetto, nell'intento di sviluppare l'effettiva partecipazione collettiva alla gestione dei diversi aspetti legati alla sicurezza sul lavoro, come visto (cfr. *supra* nel § 7), tramite specifici protocolli contrattuali si è assistito in ambito portuale, prima della promulgazione del d.lgs. n. 81/2008, alla creazione di organismi di rappresentanza di sito portuale<sup>104</sup>, chiamati ad agire quale strumento di coordinamento per la rappresentanza specialistica di tutte le componenti operative portuali.

Il legislatore, nell'intento di valorizzare tali esperienze applicative portuali, quali esempi di corretta gestione coordinata delle misure di sicurezza sul lavoro in ambienti produttivi complessi, ha introdotto quello che può essere definito come un terzo livello di rappresentanza per la sicurezza, istituendo, *ex art.* 49 del d.lgs. n. 81/2008, la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo.

L'art. 49 del d.lgs. n. 81/2008, individua, in primo luogo, il campo d'applicazione della norma indicando gli specifici ambiti produttivi in cui tale figura è istituibile, ossia quelli caratterizzati dalla contemporanea presenza di più aziende<sup>105</sup> o cantieri.

<sup>104</sup> La prima di tali esperienze può essere individuata nel «Protocollo d'intesa Luigi Davide, per la pianificazione di interventi in materia di sicurezza nell'ambito portuale di Napoli» del 29/06/2007. In dottrina, cfr. C. FRASCHERI, *Consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del D.Lgs. n. 81/2008*, Milano, 2008, p. 242 ss.

<sup>105</sup> Ove per azienda deve farsi riferimento alla corrispondente definizione contenuta nell'art. 2, lett. c, quale «il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato».

Si tratta, nello specifico dei: porti di rilievo nazionale, sedi di autorità portuale nonché quelli sede di autorità marittima <sup>106</sup>; centri intermodali di trasporto; impianti siderurgici; cantieri con almeno 30.000 uomini-giorno, intesa quale entità presunta dei cantieri, rappresentata dalla somma delle giornate lavorative prestate dai lavoratori, anche autonomi, previste per la realizzazione di tutte le opere; contesti produttivi con complesse problematiche legate alla interferenza delle lavorazioni e da un numero complessivo di addetti mediamente operanti nell'area superiore a 500.

Attività tutte che si caratterizzano per la propria complessità, nonché per la presenza di una molteplicità di attività produttive <sup>107</sup>, ciascuna portatrice delle proprie peculiarità e dei propri rischi specifici.

La norma, al comma 2, si occupa di specificare che l'istituzione del rappresentante di sito è rimessa all'iniziativa dei singoli RLS, tra i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle aziende operanti nel sito produttivo, valorizzando, in tal modo, il ruolo delle rappresentanze specialistiche, chiamate a prendere coscienza <sup>108</sup> della necessità di nominare una figura consapevolmente in grado di operare in rappresentanza delle diverse esigenze delle molteplici attività produttive, presenti nel contesto lavorativo.

Sotto il profilo delle funzioni, invece, queste possono scindersi in due ambiti. Il rappresentante dei lavoratori di sito produttivo è, infatti, chiamato, da un lato, secondo le modalità e i limiti individuati dalla contrattazione collettiva, a favorire il coordinamento dell'attività di tutte le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza interne alle diverse aziende operanti nel sito produttivo.

La *ratio* della previsione normativa si caratterizza, quindi, per il tentativo, rimesso alle stesse rappresentanze specialistiche interessate, di promuovere la cooperazione e il coordinamento delle misure di controllo e promozione della sicurezza tra le diverse imprese presenti sul medesimo luogo di lavoro, situazione cagionevole dei rischi di interferenza.

Tale opzione si ricollega strettamente, pertanto, con l'obbligazione che l'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, pone in capo al datore di lavoro committente di elaborare «un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure

---

<sup>106</sup> Che avrebbero dovuto essere identificate entro dodici mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, tramite decreto ministeriale, ancora non promulgato.

<sup>107</sup> In merito, in dottrina, per tutti, cfr. P. CAMPANELLA, *I rappresentanti*, cit., p. 491 ss.

<sup>108</sup> Sottolinea quest'aspetto, in dottrina, P. PASCUCCI, *3 agosto 2007-3 agosto 2009. Due anni di attività legislativa per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Fano, 2011, p. 233.

adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze» (su cui vedasi *supra* § 6)<sup>109</sup>.

Il rinvio alla contrattazione collettiva, nell'individuazione delle cennate modalità di intervento della rappresentanza, assume una funzione essenziale, poiché l'autonomia collettiva rappresenta, in tale contesto, la sede migliore per rispondere alle reali esigenze di coordinamento delle rappresentanze specialistiche, stante la vicinanza delle parti sociali alle realtà lavorative, potenzialmente capace, pertanto, di implementare concretamente le attribuzioni e il ruolo svolto dalle rappresentanze specialistiche di sito<sup>110</sup>.

Dall'altro lato, invece, nei limiti e modalità individuati dalla contrattazione collettiva, alla rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo è affidata la funzione di supplenza delle rappresentanze interne, nelle aziende, operanti nel sito produttivo, nelle quali non sia stato eletto il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

In tale ultima funzione, l'opzione del legislatore si rivela particolarmente interessante, giacché garantisce ai lavoratori coinvolti la sussistenza del necessario livello di *expertise* della rappresentanza specialistica, che, difficilmente, potrebbe esser garantita dalla rappresentanza per la sicurezza territoriale, le cui attribuzioni mal si adattano alla rappresentanza in ambienti di lavoro a rischiosità complessa come quelli individuati dall'art. 49 del d.lgs. n. 81/2008<sup>111</sup>.

Nonostante le evidenti difficoltà di applicazione pratica della norma, la rappresentanza per la sicurezza di sito produttivo ha visto sviluppare, come segnalato, alcune tra le esperienze applicative più interessanti, proprio in ambito portuale.

Attualmente, pertanto, nel settore portuale, ci troviamo di fronte a un'articolata disciplina della figura del rappresentante per la sicurezza di sito produttivo, regolata, in accordo con le previsioni dell'art. 49 del d.lgs. n. 81/2008, dalle disposizioni contrattuali, che tengono conto delle necessarie peculiarità dei porti e

<sup>109</sup> Pone l'accento su tale elemento, in dottrina, P. CAMPANELLA, *I rappresentanti*, cit., p. 492.

<sup>110</sup> Sul punto, in dottrina, cfr. P. PASCUCCI, *op. ult. cit.*, p. 233.

<sup>111</sup> Ciò, nonostante la previsione contenuta nel comma 7 dell'art. 48 del d.lgs. n. 81/2008, in virtù della quale: «Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale ha diritto ad una formazione particolare in materia di salute e sicurezza concernente i rischi specifici esistenti negli ambiti in cui esercita la propria rappresentanza, tale da assicurargli adeguate competenze sulle principali tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi...», in quanto di per sé non sufficiente a coprire la molteplicità delle fattispecie di rischio presenti in detti ambiti lavorativi. Sul punto, in dottrina, cfr. P. PASCUCCI, *op. ult. cit.*, p. 233, il quale sottolinea: «Il problema della effettiva capacità rappresentativa di tale figura, ancorata appunto alle peculiarità del territorio, nei confronti dei lavoratori di imprese che, come spesso accade nei grandi siti, essendo legate alla catena degli appalti e dei subappalti, difficilmente sono radicate nel sito e nel suo territorio, spesso emergendo e scomparendo con notevole facilità».

riconoscono un ruolo decisivo a tali rappresentanze, specie in virtù delle importanti funzioni di coordinamento delle diverse misure di sicurezza presenti tra le diverse imprese <sup>112</sup>.

In detto contesto, la contrattazione collettiva settoriale, avallata degli organismi pubblici di controllo operanti nei porti, come andremo a descrivere, ha individuato alcune delle più rilevanti esperienze applicative del dettato dell'art. 49 del d.lgs. n. 81/2008, assumendo una funzione centrale nell'istituzione e specificazione delle attribuzioni della rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza di sito portuale, ben avvertendo le potenzialità d'intervento di tale figura.

A tal fine, tra i primi protocolli sottoscritti tra le parti sociali con l'ausilio degli organismi istituzionali competenti in ambito portuale, possono indicarsi, tra i più significativi, i protocolli di intesa relativi ai porti di Venezia, Genova, Napoli, Trieste e Ravenna, sottoscritti dalle parti sociali di categoria, dalle Capitanerie di porto, l'ASL, la Direzione provinciale del lavoro, l'INPS, l'INAIL, i Vigili del fuoco e l'ISPESL.

L'analisi dei summenzionati protocolli di intesa mostra due fondamentali linee guida sul tema, da un lato, prevedendo l'impegno di tutte le parti coinvolte ad assicurare la presenza della rappresentanza specialistica in tutte le imprese operanti nell'ambiente di lavoro tramite l'individuazione delle modalità di nomina e di intervento suppletivo della rappresentanza di sito portuale e, dall'altro, l'ingresso, in rappresentanza dei lavoratori interessati, di tale figura nel Comitato di igiene e sicurezza, istituito *ex art.* 7 del d.lgs. n. 272/1999, nel quale sono chiamate a operare congiuntamente con tutti gli altri soggetti istituzionali del sistema prevenzionistico, ivi compresi gli organismi pubblici di controllo titolari di competenze in ambito portuale <sup>113</sup>.

Proprio in relazione a tale importante ruolo assunto, nell'applicazione pratica, dalla rappresentanza di sito portuale, in relazione al complessivo sistema di gestione prevenzionistica del lavoro nei porti, emerge di tutta evidenza la portata innovativa delle previsioni di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 81/2008.

Ciò in quanto, al di là dell'intervento suppletivo nella gestione delle singole fattispecie di rischio presenti nelle diverse aziende coinvolte, la rappresentanza di sito è potenzialmente capace di assicurare, nel Comitato igiene e sicurezza, una

<sup>112</sup> Cfr. C. FRASCHERI, *op. cit.*, p. 242 ss., la quale segnala l'importanza strategica di tale figura nel settore portuale nel quale: «spesso l'anello debole è rappresentato dal coordinamento dei lavoratori e delle lavorazioni, anziché dai rischi specifici di queste».

<sup>113</sup> C. FRASCHERI, *op. cit.*, p. 243, per la quale tali previsioni delineano, per la prima volta, un vero sistema: «di relazioni e sinergie ad obiettivo comune, tra le diverse forze in campo in tema di prevenzione in uno specifico ambito lavorativo».

forma di rappresentanza specialistica diffusa anche di soggetti non tipicamente tutelati a livello sindacale, cui si ispirano le norme legislative in materia<sup>114</sup>, nonché il miglioramento continuo e partecipato dell'ambiente di lavoro che rappresentano alcuni tra gli obiettivi fondamentali del complessivo impianto del d.lgs. n. 81/2008<sup>115</sup>.

Un'ultima serie di considerazioni vanno svolte, poi, in relazione al protocollo d'intesa per la pianificazione degli interventi sulla sicurezza del lavoro nei porti di Carrara, Livorno e Piombino, siglato il 3 giugno 2009.

Questo, invero, ai fini della nostra analisi, riveste una particolare rilevanza, in quanto chiamato a regolare la realtà di tre porti distinti, facendo emergere di tutta evidenza la centralità della rappresentanza di sito portuale nella gestione prevenzionistica del complessivo ambiente di lavoro.

Uno degli obiettivi principali del protocollo d'intesa è, infatti, la costituzione di un sistema integrato di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza di sito (nel suo acronimo SI-RLSS), volto a sostenere i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, valorizzandone il ruolo aziendale tramite la collaborazione con il SI-RLSS.

A tal fine, il protocollo, lasciando libere le rappresentanze aziendali nell'individuazione al loro interno dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo, specifica il numero minimo di quest'ultimi, nella seguente misura: uno per il porto di Carrara, tre per il porto di Livorno e uno per il porto di Piombino, in relazione alle dimensioni dei tre porti.

Una volta individuati, e questa rappresenta una delle più interessanti previsioni del protocollo, i rappresentanti di sito si riuniscono nel sistema integrato di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza di sito e sono invitati permanenti, a tale titolo, nel Comitato di igiene e sicurezza istituito *ex art.* 7 del d.lgs. n. 272/1999, assumendo piena capacità di rappresentanza diffusa e di intervento su tutte le diverse problematiche della sicurezza di sito presenti nei tre porti.

Un problema di non scarso rilievo, che emerge dalla lettura del protocollo, invece, attiene alle previsioni relative alle modalità di esercizio delle attribuzioni di rappresentanza aziendale nelle imprese portuali in cui non è stato eletto alcun rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

In tale ipotesi, infatti, la parte V del protocollo, riproponendo una prassi contrattuale diffusa nei confronti dei rappresentanti territoriali, ma fortemente

---

<sup>114</sup> In dottrina, cfr. M. LAI, *Il sistema della rappresentanza e delle relazioni collettive*, in PASCUCCI (a cura di), *Il D.Lgs. n. 81/2008*, cit., pp. 53-54.

<sup>115</sup> In dottrina, cfr. P. PASCUCCI, *La nuova disciplina*, cit., p. 23 ss.

restrittiva, prevede che il rappresentante di sito abbia diritto di accedere ai luoghi di lavoro dell'azienda con obbligo di congruo preavviso scritto (almeno 24 ore prima) alla direzione aziendale, confermando le difficoltà applicative che scontano le rappresentanze di sito nell'esercizio delle proprie attribuzioni.

L'analisi dei protocolli citati, pertanto, conferma, pur con le non poche difficoltà applicative delineate, l'ampiezza delle funzioni delle rappresentanze per la sicurezza di sito e il ruolo cardine che tali figure potenzialmente rivestono in ambito portuale, rafforzando l'importanza di tale figura per il corretto sviluppo della dimensione collettiva delle condizioni di lavoro, quale strumento più adeguato a garantire l'efficace gestione della sicurezza sul lavoro, nell'ambito di nostro interesse.

#### 11. *Il ruolo complementare degli organismi paritetici nella gestione collettiva delle condizioni di sicurezza.*

Un ultimo cenno, a chiusura dell'analisi della dimensione collettiva degli obblighi prevenzionistici in ambito portuale va svolto con riferimento alle attribuzioni devolute agli organismi paritetici.

In merito, infatti, va segnalato come questi, individuati *ex art.* 2, lett. *ee*, del d.lgs. n. 81/2008, come organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, assumano rilevanti compiti di orientamento e di promozione d'iniziativa formative nei confronti dei lavoratori, nonché funzione di prima istanza di riferimento quando insorgono controversie sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme nazionali<sup>116</sup>.

L'intervento di tali organismi rientra, pertanto, nell'ottica della tendenziale condivisione tra le parti sociali delle decisioni relative alle misure di sicurezza in ambito aziendale, in tal modo ponendosi sul medesimo piano della partecipazione specialistica di cui assume funzione di mezzo di integrazione, quale ulteriore istanza partecipativa a livello territoriale<sup>117</sup>.

La dizione dell'art. 2, lett. *ee*, del d.lgs. n. 81/2008 recepisce la previsione contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. *b*, della l. n. 123/2007 che delegava il legislatore a individuare specifiche funzioni nuove, rispetto a quanto stabilito dal d.lgs. n. 626/1994, in capo agli organismi paritetici al fine di rivisitare e

<sup>116</sup> V. in dottrina, P. PASSALACQUA, voce *Enti bilaterali*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, Aggiornamento, vol. IV, Torino, 2008, p. 11 ss.

<sup>117</sup> Cfr. S. SALVATO, *Gli organismi paritetici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 340 ss.

potenziare le funzioni di detti organismi, «anche quali strumenti di aiuto delle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro»<sup>118</sup>.

Rispetto a tale previsione del legislatore delegante, il d.lgs. n. 81/2008, *ex art.* 51, assegna agli organismi paritetici oltre alla funzione essenziale di sede principale per la risoluzione delle controversie relative all'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, sulla base di quanto già in precedenza indicato dall'art. 20 del d.lgs. n. 626/1994, il ruolo fondamentale di sedi privilegiate per l'adozione di misure attive, volte a completare l'impianto partecipativo delineato dalla normativa.

Tra queste, rilevanza particolare assume il compito di orientamento e promozione della formazione, come previsto dall'art. 37, comma 12, del d.lgs. n. 81/2008, secondo cui: «la formazione dei lavoratori e quella dei loro rappresentanti deve avvenire, in collaborazione con gli organismi paritetici di cui all'articolo 50 ove presenti, durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori».

Se, infatti, la formazione continua delle rappresentanze per la sicurezza consente di raggiungere un livello adeguato di conoscenza tecnico-pratica e di partecipazione cosciente alla risoluzione delle problematiche di rischio aziendale, la previsione di una funzione specifica in detto contesto per gli organismi paritetici rappresenta il riconoscimento diretto del ruolo di sostegno di detti organismi al sistema di gestione della sicurezza dell'ambiente di lavoro, nell'ottica del costante miglioramento delle condizioni di lavoro.

Il d.lgs. n. 81/2008, attribuisce, altresì, a completamento delle specifiche funzioni partecipative, ai medesimi organismi paritetici il compito fondamentale di supporto alle imprese «nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro»<sup>119</sup>.

A tal fine, agli organismi paritetici, purché dispongano di personale con specifiche competenze tecniche in materia, è affidato un compito di precipua rilevanza tramite il riconoscimento del potere di effettuare sopralluoghi negli ambienti di lavoro rientranti nel territorio e nel comparto produttivo di competenza<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Così l'art. 1, comma 2, lett. *h*, della l. n. 123/2007.

<sup>119</sup> Così l'art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>120</sup> I commi 6 e 7 dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, completano detto potere prevedendo l'obbligo per gli organismi paritetici di trasmettere al Comitato regionale di coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza, di cui all'art. 7, una relazione annuale sull'attività svolta.

Detta previsione consente di superare il tendenziale contrasto tra i cennati principi direttivi della legge delega n. 123/2007, di carattere evidentemente partecipativi, e la previsione immediatamente precettiva contenuta nell'art. 7 della summenzionata legge che, nel completare le previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 626/1994, assegnava agli organismi paritetici funzioni specifiche di vigilanza, di carattere suppletivo degli organismi pubblici di vigilanza, corredandole con il potere di denuncia agli organismi ispettivi statali competenti in materia <sup>121</sup>.

In tal senso, quindi, il ruolo svolto dagli organismi paritetici è quello di supporto alle imprese nell'individuazione delle specifiche carenze in materia di tutela della salute e sicurezza, promuovendo gli interventi necessari alla messa in sicurezza dell'ambiente di lavoro.

Tale funzione rientra a pieno titolo nell'ottica partecipativa delle relazioni tra le parti sociali in materia di salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro.

Le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 confermano, inoltre, il compito degli organismi paritetici di tenere aggiornato l'elenco dei rappresentanti per la sicurezza territoriali, nonché di sito, al fine di garantire alle aziende, nelle quali non è stato eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, un'agile individuazione dei nominativi delle figure che possono supplire all'assenza della rappresentanza specialistica aziendale.

Una previsione fondamentale, nel rinnovato impulso alla partecipazione attiva alla gestione della salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro da parte degli organismi paritetici, infine, *ex art.* 51, comma 2, d.lgs. n. 81/2008, ci giunge dalla funzione di prima istanza di soluzione delle controversie «sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti» <sup>122</sup>.

La dottrina <sup>123</sup>, sin dall'analogha previsione contenuta nell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 626/1994, ha avuto modo di segnalare il valore di tale disposizione,

---

<sup>121</sup> Cfr., in dottrina, P. PASSALACQUA, voce *Enti bilaterali*, cit., p. 11; S. SALVATO, *op. cit.*, p. 340, il quale, in particolare segnala che: «era del tutto evidente la distonia tra l'art. 7 e i principi e criteri direttivi enunciati nell'art. 1 e volti alla predisposizione di un sistema integrato e condiviso per la promozione della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro».

<sup>122</sup> V., in tal senso, l'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, secondo cui: «Fatto salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva, gli organismi di cui al comma 1 sono prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti».

<sup>123</sup> Cfr. V. SPEZIALE, *La nuova legge sulla sicurezza del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - n. 60/2007*, p. 15.

seppur interpretandola variamente nel senso di mera attribuzione consultiva, senza alcuna vincolatività per il datore di lavoro <sup>124</sup>.

Alla luce del nuovo substrato normativo nazionale, nonché del summenzionato intento del legislatore delegato di affidare agli organismi paritetici il compito essenziale di supporto alle imprese, «nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro», a tale previsione, tuttavia, va attribuito un significato realmente più vincolante.

Depone in tale prospettiva, non solo la più chiara dizione contenuta nell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, rispetto alla generica previsione del d.lgs. n. 626/1994, ma anche l'attribuzione, conferita agli organismi paritetici, a seguito dell'approvazione di una delle più rilevanti innovazioni interposte sul testo del d.lgs. n. 81/2008, dal d.lgs. n. 106/2009, che, introducendo i comma 3-*bis* e 3-*ter* all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, assegna agli organi paritetici la funzione di asseverazione delle misure di sicurezza aziendali, che rappresenta una sicura scelta in favore della vincolatività del parere di detti attori collettivi <sup>125</sup>.

Letta la norma in termini generali si può segnalare come il sistema di azione degli organismi paritetici assuma un interessante ruolo nel settore portuale, nel quale all'Ente bilaterale nazionale, a livello contrattuale sono assegnate, dalle parti sociali, funzioni d'indirizzo, controllo, coordinamento e d'interrelazione con gli altri organismi competenti in materia di sicurezza e prevenzione.

L'ente, conformemente alle previsioni di legge, ha per scopo lo studio dei problemi generali e specifici inerenti alla prevenzione degli infortuni, all'igiene del lavoro e, in genere, al miglioramento dell'ambiente di lavoro, formulando proposte e suggerimenti, nonché promuovendo o partecipando a idonee iniziative.

In particolare, suggerisce l'adozione d'iniziativa dirette allo svolgimento di corsi di prevenzione per i soggetti preposti all'attuazione della normativa antinfortunistica, all'attuazione d'interventi informativi e formativi in materia di sicurezza e salute per le maestranze, per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, per i responsabili del servizio di prevenzione e protezione.

In simile quadro d'insieme, pertanto, l'ente si trova a svolgere funzioni specifiche che integrano il quadro delle misure di sicurezza dell'ambiente di lavoro, in tal

---

<sup>124</sup> Cfr., in dottrina, P. PASSALACQUA, voce *Enti bilaterali*, cit., p. 12.

<sup>125</sup> V., in dottrina, l'intero numero di A. VALLEBONA (a cura di), *Colloqui giuridici sul lavoro*, 2009, 1, Suppl. del *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2009, 12.

modo rappresentando una figura di raccordo tra le parti e monitorando concretamente le attività portuali particolarmente a rischio per i lavoratori.