

Working Paper

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

# Il ruolo delle relazioni industriali nella gestione delle calamità naturali e dei disastri ambientali

## Riflessioni sul caso italiano

Responsabile scientifico:

**Michele Tiraboschi**, Università di Modena e Reggio Emilia

Gruppo di ricerca:

**Nicola D’Erario**, Politecnico di Bari

**Daniela Del Duca**, Università di Bergamo

**Maria Giovannone**, Università di Modena e Reggio Emilia

**Serena Santagata**, ADAPT Junior fellow,

**Antonio Valenti**, INAL e Università di Bergamo

## Abstract

La serie di continue e violente scosse di terremoto che hanno colpito l'Italia, e segnatamente, l'Emilia-Romagna nel maggio e giugno 2012, hanno evidenziato un aspetto innovativo nella gestione e anche nella prevenzione di disastri legati a calamità naturali. Ciò che, infatti, ha più colpito, rispetto a questo ultimo terremoto, è che la maggior parte dei morti sono stati lavoratori e che la morte non è avvenuta al verificarsi della prima scossa di terremoto, ma successivamente, dopo qualche giorno, quando i lavoratori sono stati richiamati in servizio nelle fabbriche e nei luoghi di lavoro per riprendere la ordinaria attività lavorativa e avviare la fase di ricostruzione. Un migliore dialogo tra imprese e sindacati avrebbe con tutta probabilità scongiurato queste morti inutili e dolorose.

È l'esperienza di un altro terremoto, quello registrato in Umbria tra il 1997 e il 1998, che dimostra il ruolo positivo delle relazioni industriali nella prevenzione dei disastri e nella loro gestione. In quella circostanza, per prevenire i rischi di una ricostruzione affidata a imprese irregolari e non in grado di garantire la ricostruzione nel rispetto delle normative antisismiche, il sistema di relazioni industriali locale inventò il DURC (il Documento Unico di Regolarità Contributiva), strumento di selezione diretta delle imprese ammesse al processo di ricostruzione e anche di tutela indiretta dei lavoratori e dei cittadini del territorio. Il DURC, nato dalla prassi delle relazioni industriali e poi recepito dal Legislatore, è diventato nel corso degli anni lo strumento principale per contrastare il lavoro nero e irregolare, specie in settori ad altro rischio e nelle lavorazioni che prevedono la presenza di una catena di appaltatori e subappaltatori.

Sulla scorta del DURC il Legislatore ha poi ipotizzato, nel Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro del 2008, un sistema più articolato e moderno di selezione degli operatori economici (e di tutela indiretta di lavoratori e cittadini) denominato "sistema di qualificazione delle imprese che consente di ammettere a determinati mercati solo operatori qualificati per competenze tecniche e professionali, rispetto del contratto collettivo, adozione di determinati standard contrattuali in generale e negli appalti in particolare, rispetto delle procedure in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ecc. Tale sistema, ipotizzato dal Legislatore per i settori sottoposti a maggiori rischi per le persone, è ora pienamente operativo per i cosiddetti ambienti confinati e può essere preso in considerazione per tutte le tipologie di disastri non solo naturali ma anche e soprattutto ambientali (crolli di miniere, fuoriuscita di greggio da piattaforme petrolifere, inquinamento e contaminazione ambientale da attività industriali).

In questa prospettiva di analisi il saggio si propone di analizzare il funzionamento del dialogo sociale e il ruolo dei sistemi di relazioni industriali in relazione ai disastri naturali (terremoti e alluvioni) non senza un opportuno riferimento al fenomeno, distinto ma analogo, disastri ambientali. Dopo un breve inquadramento del fenomeno a livello europeo e internazionale, il saggio si concentra sul caso italiano mettendo in luce quelle prassi e quei codici di condotta che, adottati o sperimentati in situazione di emergenza, sono poi divenuti prassi comune nelle relazioni industriali consentendo una innovazione nel dialogo sociale a livello aziendale o di settore.

# 1. Impostazione del problema

Nell'opinione pubblica europea le calamità naturali suscitano un fortissimo impatto emotivo per gli ingenti danni materiali a edifici e infrastrutture e per le morti e i danni fisici e psicologici alle persone che ne conseguono. A differenza di quanto avviene per i disastri ambientali causati, direttamente o indirettamente, dal comportamento umano si parla, in questi casi, di fatalità e imprevedibilità. Forse anche per questa ragione l'opinione pubblica e i mezzi di informazione di massa raramente vanno oltre l'immagine – drammatica – del disastro dimenticando o trascurando, anche perché di difficile quantificazione e rappresentazione visiva, le conseguenze, solo apparentemente secondarie, sul sistema economico e produttivo e, conseguentemente, sul funzionamento del mercato del lavoro. Lo stesso, invero, vale per gli addetti ai lavori e le istituzioni coinvolte che concentrano la loro attenzione sui danni diretti causati dall'evento trascurando i notevoli effetti indiretti sulla economia e sul funzionamento del mercato del lavoro.

Eppure, come anche evidenziato da un recente rapporto della European Environment Agency <sup>(1)</sup>, l'Europa sta sperimentando un numero crescente di disastri dovuti a pericoli naturali e ambientali e a incidenti tecnologici causati dalla interazione dei cambiamenti dei suoi aspetti fisici e geografici, tecnologici e del sistema umano e sociale. Secondo il rapporto della European Environment Agency, i principali disastri naturali verificatisi in Europa tra il 1998 e il 2009 hanno causato una perdita economica di circa 150 bilioni di euro. Tale importo arriva fino ai 200 bilioni se si considerano anche i disastri di minore gravità. Sono 928 i maggiori eventi censiti in questo arco di tempo, con circa 99.000 morti. Tra le varie tipologie di disastri, al secondo posto per gravità e per numero di morti, vi sono i terremoti. Un numero rilevante dei morti erano persone impegnate al lavoro e molti dei danni registrati hanno comportato non solo il danneggiamento di beni fisici e materiali, come case e palazzi, ma anche la sospensione temporanea o la cessazione definitiva di imprese e attività lavorative.

Il monitoraggio effettuato dalla European Environment Agency per il decennio 1998 – 2009 è netto nell'indicare che l'intensità dei danni causati dai disastri naturali e ambientali dipende da quanto è "vulnerabile" la comunità esposta agli stessi: specifiche azioni e misure, se implementate in modo corretto, possono ridurre l'impatto di tali eventi sulla sicurezza delle persone e sulla economia di un Paese al pari della presenza di istituzioni efficienti e affidabili che sappiano prevenire i disastri e gestirli correttamente una volta che si sono verificati.

Obiettivo di questo contributo è valutare il ruolo del sistema di relazioni industriali nella prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali) sia in termini generali per la sicurezza e per l'economia di un Paese sia in relazione alla tutela di una comunità territoriale e/o aziendale.

Un importante spunto, in questa direzione, deriva dalla esperienza del sisma che ha recentemente colpito l'Emilia Romagna in Italia. La serie di continue e violente scosse di terremoto del maggio e giugno 2012 hanno infatti evidenziato un aspetto cruciale, sebbene poco analizzato e mai preso in considerazione, nella gestione e anche nella prevenzione di disastri legati a calamità naturali. Ciò che, infatti, ha più colpito, rispetto

---

<sup>(1)</sup> *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe - An overview of the last decade*, EEA Technical Report No 13/2010, Luxembourg, 2010 (vedilo in <http://www.eea.europa.eu/publications/mapping-the-impacts-of-natural>).

a questo ultimo terremoto, è che la maggior parte dei morti sono stati lavoratori e che la morte non è avvenuta al verificarsi della prima scossa di terremoto, ma solo successivamente, dopo qualche giorno, quando i lavoratori sono stati richiamati in servizio nelle fabbriche e nei luoghi di lavoro per riprendere la ordinaria attività lavorativa e avviare la fase di ricostruzione. Un efficiente sistema di relazioni industriali e un migliore dialogo tra imprese e rappresentanze sindacali avrebbe con tutta probabilità scongiurato morti inutili e dolorose. Altrettanto rilevante è il fatto che costruzioni moderne, come gli impianti industriali di una delle aree più ricche e produttive dell'Italia, siano crollate durante un terremoto forte, ma non di intensità eccezionale.

È l'esperienza di un altro terremoto italiano, quello registrato in Umbria tra il 1997 e il 1998, che conferma il possibile ruolo positivo delle relazioni industriali nella prevenzione dei disastri e nella loro gestione. In quella circostanza, per prevenire i rischi di una ricostruzione affidata a imprese irregolari e non in grado di garantire la ricostruzione nel rispetto delle normative antisismiche, il sistema di relazioni industriali locale inventò il DURC (il Documento Unico di Regolarità Contributiva), strumento di selezione diretta delle imprese ammesse al processo di ricostruzione e anche di tutela indiretta dei lavoratori e dei cittadini del territorio. Il DURC, nato dalla prassi delle relazioni industriali e poi recepito dal Legislatore su base nazionale <sup>(2)</sup>, è diventato nel corso degli anni lo strumento principale in Italia per contrastare il lavoro nero e irregolare, specie in settori ad altro rischio e nelle lavorazioni che prevedono la presenza di una catena di appaltatori e subappaltatori.

Sulla scorta del DURC il Legislatore ha successivamente ipotizzato, nel Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro del 2008 <sup>(3)</sup>, un sistema più articolato e moderno di selezione degli operatori economici (e di tutela indiretta di lavoratori e cittadini) denominato "sistema di qualificazione delle imprese che consente di ammettere a determinati mercati solo operatori qualificati per competenze tecniche e professionali, rispetto del contratto collettivo, adozione di determinati standard contrattuali in generale e negli appalti in particolare, rispetto delle procedure in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ecc. Tale sistema, ipotizzato dal Legislatore per i settori sottoposti a maggiori rischi per le persone, è ora pienamente operativo per i lavori da svolgersi negli ambienti cosiddetti confinati (come le cisterne) <sup>(4)</sup> e può essere preso in considerazione per tutte le tipologie di disastri non solo naturali ma anche e soprattutto ambientali (crolli di miniere, fuoriuscita di greggio da piattaforme petrolifere, inquinamento e contaminazione ambientale da attività industriali).

In questa prospettiva di analisi il saggio si propone di analizzare il funzionamento del dialogo sociale e il ruolo dei sistemi di relazioni industriali in relazione ai disastri naturali (terremoti e alluvioni) non senza un opportuno riferimento al fenomeno, distinto ma analogo, disastri ambientali.

---

<sup>(2)</sup> Legge n. 266/2002 e Decreto legge n. 276/2033.

<sup>(3)</sup> Decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(4)</sup> Decreto Presidente Repubblica n. 177/2011.

## 2. Prevenzione e gestione: il quadro legale

L'Italia è stata interessata nel tempo da terremoti, frane e alluvioni che hanno avuto un inevitabile riflesso sulla organizzazione del lavoro e delle attività produttive nelle aree interessate da questi fenomeni. Ciò ha indotto il legislatore italiano a disciplinare con norme inderogabili di legge gli adempimenti da porre in essere a fronte delle molteplici problematiche che da questi eventi derivano. Una delle principali criticità riguarda il basso tasso di effettività di queste previsioni legali e il basso numero di controlli da parte delle autorità pubbliche.

Gli adempimenti previsti riguardano sia la agibilità e la sicurezza delle strutture e degli impianti industriali che la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, da bilanciare a loro volta con i profili non meno problematici relativi alla conservazione del posto di lavoro.

Invero a fronte di tali eventi, riveste primaria rilevanza l'esigenza di provvedere tempestivamente alla verifica di agibilità degli edifici. Ad esempio, restando al caso dei terremoti, è necessario attivare le procedure di valutazione della sicurezza e dell'agibilità sismica degli edifici a uso produttivo in conseguenza degli eventi sismici. Lo stesso vale per edifici aperti al pubblico, come ospedali, scuole, università dove, accanto alla tutela degli utenti, si pone il problema della tutela delle persone che vi lavorano.

In particolare, al fine di favorire la rapida ripresa delle attività produttive e delle normali condizioni di vita e di lavoro, con livelli di sicurezza adeguati, il datore di lavoro deve acquisire la certificazione di agibilità sismica rilasciata, a seguito di verifica di sicurezza effettuata ai sensi delle norme tecniche vigenti <sup>(5)</sup> da un professionista abilitato, e depositare la predetta certificazione al comune territorialmente competente. Successivamente, il datore di lavoro, avvalendosi della assistenza del responsabile del servizio di prevenzione e protezione sotto l'aspetto tecnico organizzativo, provvede a supportare e verificare l'operato del professionista abilitato, fornendogli la necessaria assistenza e verbalizzando i risultati dei sopralluoghi effettuati, il tutto adeguandosi alle prescrizioni, derivanti dalle verifiche sull'agibilità sismica, fino a eseguire le opere di consolidamento indicate. Di tali attività devono essere resi edotti, ai sensi del Testo Unico di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro <sup>(6)</sup>, i dirigenti, i preposti e i lavoratori, per gli aspetti inerenti alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, nonché il medico competente per gli aspetti relativi alla sorveglianza sanitaria. Tale attività deve prevedere il coinvolgimento del rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, sin dall'inizio delle verifiche di agibilità.

Passando dalla valutazione sulla sicurezza e sulla stabilità delle strutture a quella relativa alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, gli adempimenti da porre in essere vanno analizzati da tre punti di vista: *in primis* quello della gestione della emergenza correlata all'evento in corso; in secondo luogo quello della gestione della sicurezza al rientro in attività, dopo il verificarsi della calamità; da ultimo quello della prevenzione e della mitigazione, nel medio e nel lungo periodo, degli effetti negativi che i rischi derivanti da tali eventi eccezionali possono produrre sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori e a fronte dei quali le ordinarie regole possono rivelare limiti di

---

<sup>(5)</sup> Per gli aspetti tecnici, si rimanda al D.P.R. n. 380/2001, recante il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*.

<sup>(6)</sup> Articolo 36 del Decreto legislativo n. 81/2008.

efficacia che richiedono ai datori di lavoro la ricerca di soluzioni organizzative ulteriori e la messa a punto di buone prassi.

Per quanto concerne la gestione del rischio e delle emergenze, l'ordinamento italiano prevede l'obbligo del datore di lavoro - supportato dai suoi ausiliari quale il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente - di aumentare la conoscenza e la consapevolezza dei rischi e dei comportamenti in grado di ridurli.

A tal fine la legge prevede a carico del datore di lavoro e dei dirigenti obblighi specifici per la gestione di qualunque forma di emergenza. Sul punto il Testo Unico di sicurezza e salute sul lavoro <sup>(7)</sup> impone l'obbligo, la cui inosservanza è penalmente sanzionata, del datore di lavoro e dei dirigenti di designare preventivamente i lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di: prevenzione incendi e lotta antincendio; evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di pericolo grave e immediato; salvataggio; primo soccorso e, comunque, gestione dell'emergenza. In più, le figure aziendali apicali devono adottare le misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dare istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato ed inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa.

A tal fine il Testo Unico di sicurezza e salute sul lavoro <sup>(8)</sup>, prevede l'obbligo del datore di lavoro e dei dirigenti di designare preventivamente i lavoratori incaricati della attuazione delle misure di prevenzione delle emergenze e che gli stessi siano formati in numero sufficiente e dispongano di attrezzature adeguate, tenendo conto delle dimensioni e dei rischi specifici dell'azienda o dell'unità produttiva. Essenziale, per gestire le emergenze è anche fornire istruzioni affinché i lavoratori non riprendano la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato.

Il Testo Unico di sicurezza e salute sul lavoro stabilisce poi chiaramente <sup>(9)</sup> i diritti dei lavoratori in caso di pericolo grave e immediato prevedendo che il lavoratore che, nel caso di pericolo grave, immediato e inevitabile, si allontani dal posto di lavoro o da una zona pericolosa, non possa per questo subire pregiudizio alcuno e sia protetto da qualsiasi conseguenza dannosa per se stesso. Si prevede inoltre che se il lavoratore, nell'impossibilità di contattare il competente superiore gerarchico, adotti misure per evitare le conseguenze di tale pericolo, non possa subire pregiudizio per tale azione, a meno che non abbia commesso una grave negligenza.

In sintesi, il datore di lavoro e i dirigenti devono redigere e rendere conoscibile a tutti il documento formale denominato "piano di emergenza"; tale documento deve descrivere le procedure e le misure di comportamento da tenere in caso di eventi simili. Il datore di lavoro e il dirigente sono tenuti altresì alla designazione dei responsabili e degli addetti alla gestione delle emergenze, che devono gestire e coordinare tutte le azioni da intraprendere. I lavoratori dal canto loro hanno il diritto di abbandonare il posto di lavoro e di non essere chiamati a rientrare nei luoghi di lavoro, se non dopo il puntuale accertamento, da parte dei vigili del fuoco o della protezione civile, della sicurezza degli impianti e delle strutture.

Una volta superata la prima fase post evento, il datore di lavoro dovrà occuparsi di organizzare la gestione della sicurezza al rientro in attività e le procedure di prevenzione e mitigazione del rischio per il futuro. Il primo passo è l'effettuazione di una nuova

---

<sup>(7)</sup> Articolo 18 del Decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(8)</sup> Articolo 43 del Decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(9)</sup> Articolo 44 del Decreto legislativo n. 81/2008.

valutazione dei rischi <sup>(10)</sup> o, comunque, un aggiornamento del “documento di valutazione dei rischi” presente in azienda <sup>(11)</sup> soprattutto al fine di rivalutare i rischi presenti nel contesto lavorativo alla luce dell’impatto degli eventi calamitosi e di verificare la sicurezza concreta degli impianti, delle attrezzature e dei dispositivi di protezione individuale e collettiva.

La valutazione del rischio è dunque lo strumento fondamentale che permette al datore di lavoro di individuare le misure di prevenzione e di pianificarne l’attuazione, il miglioramento e il controllo al fine di verificarne l’efficacia e l’efficienza. In più, l’aggiornamento del documento, soprattutto dopo un sisma o una calamità naturale, diventa essenziale per confermare le misure di sicurezza già in atto o apportare delle modifiche laddove quelle preesistenti si siano rivelate insufficienti. Allo scopo di ottenere una completa valutazione del rischio è necessario utilizzare un approccio partecipativo, vale a dire coinvolgere il personale nel rilevare e comprendere le problematiche presenti nell’ambiente di lavoro. Per questa ragione, alla ripresa delle attività dopo un disastro naturale o ambientale, sarà necessario potenziare e indirizzare anche verso queste tipologie di rischio le attività di formazione, informazione e addestramento di tutti i lavoratori e non solo di quelli addetti alle emergenze <sup>(12)</sup>.

Va detto, comunque, che nel contesto italiano, pur a fronte delle numerose disposizioni esistenti sul tema, le recenti calamità naturali e anche ambientali hanno evidenziato i limiti del sistema normativo, evoluto sotto il profilo delle tutele formali, ma poco effettivi in termini sostanziali e in ogni caso poco o nulla incline ad accogliere una nozione ampia, dinamica e articolata di rischio. Una nozione legale di rischio ancora troppo sbilanciata sul profilo della tutela della sicurezza e della prevenzione rispetto ai fattori interni al processo produttivo, piuttosto che ai fattori esterni al processo produttivo, ma comunque prevedibili in determinati territori come appunto i terremoti. Fattori interni (sotto il controllo del datore di lavoro) e fattori esterni (frutto della fatalità) sono ancora trattati come due elementi in distinti e separati in termini di oneri e responsabilità del datore di lavoro.

---

<sup>(10)</sup> Articolo 28 del Decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(11)</sup> Ai sensi dell’art. 29 del d.lgs. n. 81/2008, comma 3, “*La valutazione dei rischi deve essere immediatamente rielaborata, nel rispetto delle modalità di cui ai commi 1 e 2, in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità. A seguito di tale rielaborazione, le misure di prevenzione debbono essere aggiornate. Nelle ipotesi di cui ai periodi che precedono il documento di valutazione dei rischi deve essere rielaborato, nel rispetto delle modalità di cui ai commi 1 e 2, nel termine di trenta giorni dalle rispettive causali.*”

<sup>(12)</sup> Al fine di supportare le imprese in questi delicati passaggi, a livello di Unione Europea, l’Agenzia Europea per la sicurezza ha predisposto alcune buone prassi di gestione e suggerimenti su come fronteggiare le calamità. In dettaglio, l’ente raccomanda alle aziende di strutturare una efficace comunicazione e modalità di scambio di informazioni tra i lavoratori, puntando sulla loro capacità di coordinamento. Inoltre, viene sottolineata l’opportunità di organizzare un *safety management cycle*, basato sull’esame dei rischi che interessano l’azienda in caso di calamità, sull’analisi delle azioni idonee a fronteggiarli e sull’implementazione delle stesse nel contesto di lavoro. Ancora, sempre nell’ambito della Agenzia Europea per la sicurezza, è stato istituito il National Research Institute of Fire and Disaster (NRIFD) che si occupa della ricerca sui temi legati ad eventi quali incendi, terremoti o calamità naturali in generale, fornendo così ulteriori strumenti per migliorare la gestione di tali drammatici accadimenti.

### 3. Gli interventi del sistema di protezione sociale pubblico a sostegno della ripresa delle attività produttive

#### 3.1. Gli aiuti alle imprese sotto l'aspetto fiscale e contributivo

Per gestire le conseguenze sul mercato del lavoro di disastri naturali (e spesso anche ambientali) e promuovere la ripresa delle attività produttive, il sistema di protezione sociale italiano contempla una serie di interventi di tipo strutturale a cui si affiancano, caso per caso, misure di tipo emergenziale e straordinario.

Rispetto ai recenti terremoti dell'Abruzzo e dell'Emilia Romagna il primo provvedimento adottato è stato un decreto legge con la finalità di riconoscere lo stato di emergenza e la necessità di sospendere gli effetti legali dei principali obblighi legislativi posti in capo alle realtà produttive <sup>(13)</sup>. I numerosi decreti adottati per ragioni di calamità naturali dispongono, tra le altre cose, la sospensione in via eccezionale e temporanea degli adempimenti in materia fiscale (imposte, tasse e contributi sia corrisposti agli organi centrali dello Stato e sia corrisposti agli Enti Locali) e contributiva a fini previdenziali e assicurativi (Inps e Inail). Tale congelamento degli obblighi permette agli operatori economici di non essere ulteriormente gravati dal carico contributivo e fiscale in un momento in cui l'attività produttiva, per ragioni di forza maggiore, non può essere operativa. Accanto a tali provvedimenti si innestano, poi, ulteriori misure a livello nazionale e locale (regionale) fondate su un intento differente rispetto ai decreti legge emergenziali poiché rivolti a sostenere la ripresa del sistema produttivo mediante la concessione di incentivi economici e altre forme di sostegno diretto o indiretto come, per esempio, un credito d'imposta agevolato per gli investimenti e facilitazioni relative alla delocalizzazione degli impianti.

A livello regionale, attingendo a risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE), sono stati predisposti specifici Programmi Operativi Regionali (POR) con l'ulteriore obiettivo di facilitare e irrobustire la ripartenza della attività economica attraverso l'inserimento in organico di nuovo personale. Tale operazione viene normalmente realizzata per il tramite di un contributo economico per ogni lavoratore assunto.

Altri interventi riguardano il coinvolgimento del sistema universitario locale con risorse e incentivi a sostegno delle attività di ricerca e sviluppo delle imprese ubicate nelle zone interessate dall'evento sismico auspicando così non la semplice ripresa ordinaria delle attività sospese o danneggiate ma un complessivo ripensamento in chiave moderna e con proiezione al futuro.

La Regione Emilia Romagna ha assunto l'impegno di sostenere l'attività di ricerca industriale delle imprese delle principali filiere produttive dei territori colpiti dal sisma al fine di favorirne il rilancio competitivo attraverso tre linee principali di azione: l'avanzamento tecnologico dei prodotti, dei sistemi di produzione, dei sistemi organizzativi delle imprese; la diversificazione produttiva, anche verso l'ampliamento dei confini delle filiere stesse e la contaminazione delle tecnologie e delle loro applicazioni; la riqualificazione sostenibile delle imprese in termini di sfruttamento efficiente, razionale e pulito delle risorse energetiche e dei materiali, di sicurezza degli ambienti di lavoro, rispetto del territorio e salute dei consumatori.

---

<sup>(13)</sup> A riguardo per i casi emergenziali citati si vedano gli effetti sospensivi degli obblighi di legge previsti dai decreti: decreto-legge del 6 giugno 2012, n. 74 emanato per gli eventi sismici verificatisi in Emilia Romagna e il decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 per il terremoto in Abruzzo.

### 3.2 Il sostegno al reddito dei lavoratori

In Italia la possibilità di attivare meccanismi previdenziali di sostegno al reddito dei lavoratori (cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga) è prevista in caso di sospensione della attività lavorativa. Durata e intensità dell'intervento dipendono dal settore produttivo, dalle dimensioni aziendali e dalla causale della sospensione.

Pare, pertanto, quasi superfluo osservare come tali esigenze di sostegno sorgano e diventino imprescindibili in seguito al verificarsi di disastri ambientali e di catastrofi naturali.

In caso di disastri naturali, accanto alle problematiche generate dalla sospensione stessa della attività, vengono ad aggiungersene di ulteriori e specifiche legate alla impossibilità di reinserirsi velocemente nel tessuto produttivo, che risulta colpito uniformemente a livello territoriale, in tutti i suoi settori, senza che ci sia modo di stimare, in modo rapido ed attendibile, i tempi della ripresa economica e delle attività di lavoro. Inoltre, a differenza di quel che solitamente accade in caso di sospensione delle attività, i lavoratori colpiti non sono solo quelli subordinati, ma anche i lavoratori autonomi e i parasubordinati, gli apprendisti e i lavoratori somministrati: tutti vedono sparire, in un solo momento, il mercato del lavoro a cui, fino a quel momento, avevano fatto riferimento.

A novembre 2012, a causa del terremoto che ha colpito l'Emilia Romagna il 20-29 maggio, oltre 40 mila lavoratori, per un totale di circa 4 mila unità produttive appartenenti soprattutto al settore manifatturiero e del commercio, hanno visto sospendere la loro attività di lavoro e hanno dovuto far ricorso agli ammortizzatori sociali. Più in generale, secondo i dati forniti dalla Regione Emilia Romagna, si stima che i danni provocati dal terremoto abbiano causato la perdita di 4.800 posti di lavoro dipendente nel settore privato <sup>(14)</sup>. Prima ancora, nel 2009, lo stesso tipo di emergenza si era già presentata a causa del sisma che il 6 aprile 2009 aveva colpito l'Abruzzo.

In entrambi i casi, la reazione del Governo è stata immediatamente volta a individuare le risorse straordinarie necessarie per il sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti, indicando, altresì, la via che le istituzioni locali colpite e le parti sociali avrebbero dovuto seguire per procedere alla erogazione dei fondi messi a disposizione per gli ammortizzatori sociali, sia ordinari che in deroga.

Con tale espressione, infatti, si individuano svariate misure di sostegno al reddito, di cui le più utilizzate sono il trattamento di disoccupazione (ordinario e straordinario, edile e agricolo), il trattamento di cassa integrazione (ordinaria, straordinaria ed in deroga), l'indennità di mobilità, nonché forme di tutela alternative o in deroga a quelle ordinariamente previste basate sull'autonomia di alcuni settori produttivi o sulla bilateralità.

Nello specifico, le misure che hanno trovato spazio nel caso delle calamità naturali sono state, in primo luogo, quelle ordinariamente previste per la sospensione della attività, vale a dire l'indennità di disoccupazione, erogata al lavoratore subordinato rimasto privo di occupazione e in possesso di determinati requisiti contributivi; la cassa integrazione ordinaria, erogabile a fronte di eventi transitori non imputabili all'imprenditore o agli operai; la cassa integrazione straordinaria, prevista, tra l'altro, nei casi di crisi aziendale di particolare rilevanza settoriale o territoriale; ed, infine,

---

<sup>(14)</sup> Dati forniti dalla Regione Emilia Romagna nel dossier del 2013 *Un anno dopo*.

L'indennità di mobilità, volta a sostenere economicamente (ma non solo) i lavoratori licenziati a seguito di procedure di esubero collettive.

Acconto a questo sistema complesso di misure e in via subordinata, il Legislatore ha previsto la possibilità di ottenere erogazioni anche per le aziende prive degli specifici requisiti di accesso alle misure richiesti dalla legge, i cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga, ma solo a condizione che gli stessi siano puntualmente finanziati.

Il sistema attuato per aiutare i lavoratori colpiti dalle catastrofi naturali passa attraverso tappe ben precise. In primo luogo, le istituzioni prorogano le misure di sostegno al reddito per i lavoratori subordinati, già in essere sul territorio o comunque attivabili, ed individuano la necessità di prevedere un indennizzo una tantum anche per i lavoratori parasubordinati (co.co.co.) e quelli autonomi <sup>(15)</sup>, normalmente esclusi da questo tipo di tutele. Successivamente, appena lo stato di emergenza lo permette, vengono individuati i territori localmente interessati dalla adozione degli interventi straordinari, anche in materia di sostegno al reddito. Infine, a livello centrale vengono individuati l'ammontare delle risorse disponibili, i fondi di spesa a cui tali capitoli verranno imputati e, soprattutto, le modalità e le procedure necessarie agli attori sociali presenti a livello locale perché i medesimi possano disporre delle risorse stesse, estendendole anche a figure di lavoratori generalmente esclusi dalle tutele, quali lavoratori apprendisti e somministrati.

Un ruolo rilevante è ricoperto, quindi, dalle istituzioni locali e dalle organizzazioni sindacali che, presenti sul territorio colpito, sono deputate a elaborare, attuando nel più breve tempo possibile i tavoli tecnici, ripartizione delle risorse, modalità di richiesta, iter burocratico della procedura, dando rilievo alle necessità di celerità e semplificazione.

Significativa, ad esempio, appare la previsione contenuta nel verbale di riunione del Comitato di intervento per le crisi aziendali e di settore (C.I.C.A.S.) del 27 aprile 2009,

---

<sup>(15)</sup> Tale risultato è raggiunto, in Abruzzo, con il decreto-legge adottato nel Consiglio dei Ministri n. 46 del 23/04/2009, con cui viene inizialmente concessa la proroga della sola indennità di disoccupazione e l'indennizzo per i lavoratori autonomi e parasubordinati costretti a sospendere l'attività. Tale previsione viene in parte anticipata già nell'Accordo del 17/04/2009 tra il Ministero del lavoro e la Regione Abruzzo e confermato nell'Accordo quadro tra Regione e OO.SS del 27/04/2009. Nello stesso si prevede l'erogazione di trattamenti di CIG in deroga, proroga della mobilità in deroga, proroga della Cassa Integrazione in deroga per imprese sino a 15 dipendenti per 13 settimane. Gli ammortizzatori sociali in deroga sono stati, inoltre, rifinanziati (anche se non espressamente con la causale legata al sisma) con il D.M. n. 64127 del 1 febbraio 2012.

Per ciò che riguarda la regione Emilia-Romagna e gli altri territori colpiti dal terremoto del 20-29 maggio 2012, il comma 2 dell'art. 15 del D.L. n. 74 del 6 giugno 2012 prevede l'indennità in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, dei titolari di rapporti agenzia e di rappresentanza commerciale, dei lavoratori autonomi, ivi compresi i titolari di attività di impresa e professionali, iscritti a qualsiasi forma obbligatoria di previdenza e assistenza, che abbiano dovuto sospendere l'attività a causa degli eventi sismici, da finanziare attraverso il Fondo Sociale Europeo. Già il 25 maggio 2012 veniva convocato presso la Regione Emilia Romagna il "Tavolo del Patto per la Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva" che stabiliva le causali di "evento transitorio non imputabile all'imprenditore, riconducibile all'evento sismico" al fine di fruire della CIGO (Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria) e la causale "crisi aziendale conseguente ad un evento improvviso ed imprevisto, riconducibile all'evento sismico" al fine di fruire della CIGS (Cassa Integrazioni Guadagno Straordinaria). Inoltre, viene stabilito di formare un unico elenco delle imprese che non potendo accedere agli strumenti ordinari, fruiranno della CIG in deroga a cui si aggiungeranno le imprese aderenti a enti bilaterali attivi. Per questi ultimi soggetti, l'ammortizzatore in deroga va a sostituire il meccanismo tipico di sostegno, dato dalla fruizione dell'indennità di disoccupazione integrata dall'intervento dell'ente bilaterale. A tutto ciò, ha fatto seguito, in tempi stretti, l'adozione dei singoli accordi sindacali.

laddove si prevede che, nell'inerzia del datore di lavoro, la domanda volta all'ottenimento della cassa integrazione in deroga possa essere proposta anche dai lavoratori.

Preme osservare come, nella prassi, l'erogazione di ammortizzatori sociali ai lavoratori dipendenti delle imprese non ha presentato specifiche difficoltà, rappresentando per gli attori coinvolti un sistema ben rodato. Diversamente, le risorse previste a sostegno di lavoratori autonomi e parasubordinati coinvolti nel terremoto dell'Emilia Romagna (ed ammontanti a 20 milioni di Euro) <sup>(16)</sup> risultano al momento ancora bloccate perché subordinate alla emanazione di un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze di fatto mai adottato <sup>(17)</sup>.

#### **4. La riconversione delle attività produttive e la riqualificazione delle competenze dei lavoratori**

Oltre alla perdita di vite umane, le calamità naturali (e i disastri ambientali) implicano rilevanti conseguenze economiche in termini di costi diretti (la parte di produzione economica che deve essere dedicata alla ricostruzione) e costi indiretti (la riduzione del valore aggiunto totale per l'economia, la riduzione della produzione di beni e servizi, l'interruzione di attività in seguito dell'evento, perdite di produzione durante il periodo di ricostruzione).

Le strategie di mitigazione delle conseguenze suddette possono offrire la opportunità di riconvertire le attività produttive, orientandole verso nuovi mercati – tra cui quello della *green economy* – contribuendo così alla creazione di nuovi mercati e processi produttivi e alla riqualificazione delle competenze e delle abilità dei lavoratori. Da tempo si parla, infatti, di “conversione ecologica” delle attività produttive come un processo strutturale messo in atto non solo per fare fronte alle minacce che l'Italia, al pari di molti altri Paesi, dovrà affrontare nei prossimi decenni (mutamenti climatici, scarsità di acqua e suolo fertile, esaurimento di risorse geologiche-biologiche-alimentari, disastri ambientali, ecc.), ma anche per salvare l'occupazione, riaprire le assunzioni, rendere accettabile l'ambiente di lavoro, valorizzare l'esperienza e le conoscenze del personale tecnico e operaio.

Il processo di ricostruzione a seguito di un disastro naturale (e ambientale) può favorire questo processo attraverso: nuovi impianti per lo sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili (eolico, solare, geotermico, biomasse, idrico, ecc.); soluzioni meccaniche, elettroniche, costruttive per promuovere l'efficienza energetica; veicoli da usare in forma condivisa e sistemi di governo della mobilità e del trasporto sostenibili; sistemi di recupero integrale delle risorse (riciclo totale di scarti e rifiuti); progetti, know-how e strumenti per la salvaguardia e la rinaturalizzazione del territorio; sistemi

---

<sup>(16)</sup> Art. 15, comma 2, del decreto legge 6 giugno 2012 n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2012, n. 122.

<sup>(17)</sup> Nelle more dell'attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato attivato un gruppo di lavoro comprendente Regione, Province, ABI e delegati delle Banche sul territorio, al fine di valutare la possibilità di anticipare l'indennità una tantum, in attesa dello sblocco dei fondi. Sullo stesso sblocco è stata presentata in Senato, nel maggio 2013, una mozione volta a impegnare il Governo sia a liberare i fondi, sia eventualmente ad integrarli.

di coltivazione ecologici a elevata intensità di lavoro qualificato e di tecnologia; progetti per il recupero e l'efficienza degli edifici obsoleti o dismessi; laboratori e capacità tecniche per prolungare la vita dei prodotti con la manutenzione e la riparazione; ecc. Gran parte dei prodotti e delle merci possono essere riprogettati nel loro intero ciclo di vita, recuperando efficienza nell'uso delle risorse e dell'energia necessarie e progettando un loro riciclo o riuso a fine vita. Per molti di questi prodotti può essere progettato un accorciamento della filiera produttiva, dalle materie prime, alla trasformazione, alla produzione e al loro uso finale, razionalizzando i consumi energetici e gli impatti ambientali. Di conseguenza, si assiste ad un aumento dei cosiddetti *green jobs*, definiti come “quelle occupazioni nei settori dell'agricoltura, del manifatturiero, nell'ambito della ricerca e sviluppo, dell'amministrazione e dei servizi che contribuiscono in maniera incisiva a preservare o restaurare la qualità ambientale”<sup>(18)</sup>. Rinnovabili, edilizia, trasporti, agricoltura, turismo, comunicazione, finanza, gestione dei rifiuti. L'elenco è ampio, e dimostra che la *green economy* interessa ogni comparto produttivo, con rilevanti ripercussioni sul mercato del lavoro.

L'individuazione e la definizione di nuove figure professionali oppure dei lavori classici aggiornati in chiave ecologica, può richiedere competenze diverse e maggiormente definite, che sono strettamente collegate alla struttura e alle diverse fasi di sviluppo delle singole filiere produttive. Nel momento in cui tali figure professionali vengono definite, è necessario che venga effettuata una valutazione qualitativa che riguardi tutti quegli aspetti, organizzativi, retributivi, di crescita professionale, nonché di salute e sicurezza sul lavoro, un aspetto emergente ancora poco esplorato.

Per creare nuovi lavori verdi e rendere ancora più sostenibili quelli esistenti in diversi settori, risulta fondamentale colmare il gap di competenze richieste dall'economia verde, che crea già oggi strozzature al processo di diffusione di tecnologie e pratiche pulite e a bassa emissione di carbonio. Di fatto, nello sviluppo di competenze inadeguate e nella debole attenzione verso questi temi da parte del sistema di relazioni industriali nel suo complesso può essere identificata la causa di un circolo vizioso generato da una scarsa produttività e uno scarso reddito che esclude i lavoratori da una partecipazione attiva nella crescita economica e nello sviluppo sociale.

## **5. Il ruolo delle relazioni industriali: la buona prassi del DURC**

L'ordinamento giuridico italiano dispone, anche in attuazione di precisi vincoli di appartenenza alla Unione Europea, un moderno quadro di regole di prevenzione e gestione delle conseguenze di disastri naturali (e ambientali). Allo stesso modo il sistema di protezione sociale pubblico contempla, in via ordinaria e straordinaria, misure di sostegno alle imprese e ai lavoratori a cui viene conservato il reddito nel periodo di sospensione della attività produttiva. Quello che l'esperienza italiana indica è, tuttavia, l'insufficienza di leggi e di misure di incentivazione economica e sostegno al reddito in assenza di un robusto tessuto istituzionale in grado di implementare le regole (che spesso non vengono rispettate) e di utilizzare le risorse disponibili non solo in termini difensivi ma anche in chiave di rilancio e riprogettazione di un territorio o di un

---

<sup>(18)</sup> United Nations Environment Programme - UNEP, 2010.

settore produttivo. Indicativa, in negativo, è l'esperienza di alcune aree territoriali dell'Italia, con fragili contesti comunitari e deboli sistemi di relazioni industriali (come nel caso dei terremoti del Mezzogiorno d'Italia), rispetto alla positiva e virtuosa esperienza di territori (Emilia Romagna e Umbria in particolare) dove istituzioni e dialogo sociale hanno consentito una rapida e robusta ripresa delle attività e produzioni. Pesa, sul quadro italiano, anche l'assenza di adeguati sistemi di monitoraggio degli andamenti del mercato del lavoro e l'inefficienza dei centri pubblici per il lavoro che non consentono di valutare l'effettivo impatto di un disastro naturale sul funzionamento del mercato del lavoro interessato, non tanto e non solo in termini di posti di lavoro effettivamente perduti quanto piuttosto in chiave di disallineamento tra la domanda e l'offerta di lavoro all'esito dell'evento negativo e di efficacia delle misure emergenziali adottate sull'andamento delle dinamiche occupazionali.

Il quadro legale e istituzionale, seppure differenziato per intensità ed effettività, tra le diverse parti d'Italia, mostra dunque una certa capacità di reazione in termini emergenziali per gestire le conseguenze dirette e immediate di un disastro naturale (e ambientale), mentre appare carente di progettualità verso le fasi della ricostruzione che vengono normalmente intese in termini di ripristino delle strutture e infrastrutture e non riprogettazione delle stesse anche in chiave di rilancio e riprogettazione di un territorio, di un settore produttivo, di una attività impresa. Quando questo è avvenuto è stato prevalentemente merito del sistema di relazioni industriali e cioè del dialogo tra istituzioni, imprese e sindacati dei lavoratori che hanno saputo cogliere nel disastro una opportunità di crescita oltre le logiche della mera emergenza.

### **5.1 Il DURC nel terremoto Umbro: da prassi emergenziale a strumento normativo nazionale**

La ricostruzione e la bonifica, tanto dopo le calamità naturali quanto a seguito dei disastri ambientali, sono percorsi molto complessi e articolati che richiedono non solo leggi moderne, ma anche la cooperazione tra le istituzioni pubbliche e i diretti interessati, quali le imprese, i cittadini e i lavoratori. Importante, in questa prospettiva, è il buon funzionamento del sistema di relazioni industriali che, in taluni casi, ha peraltro dimostrato di saper anticipare il Legislatore indicando proposte e soluzioni di particolare efficacia.

In questo alveo si iscrive la positiva esperienza del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva), nato a seguito del sisma in Umbria del 1997 come strumento condiviso tra le parti sociali e poi normato per legge, al fine di garantire quanto più possibile la tutela della salute e della sicurezza e la posizione contributiva dei lavoratori ed impedire, allo stesso tempo, alle imprese edili non in regola di aggiudicarsi contratti d'appalto per la realizzazione di opere di ricostruzione. Esso ha rappresentato una grande innovazione amministrativa per il controllo della gestione degli appalti e della regolarità contributiva delle imprese, fino ad assumere una rilevanza centrale nel nostro ordinamento.

In particolare, con una legge regionale<sup>(19)</sup>, la Regione Umbria ha istituito per la prima volta il DURC, quale documento necessario ad attestare, in occasione di ogni pagamento, la regolarità contributiva dell'impresa appaltatrice nel rapporto con i lavoratori impiegati nei cantieri della ricostruzione. Successivamente è stato approvato

---

<sup>(19)</sup> Legge Regionale n. 30/1998.

un protocollo d'intesa per l'attestazione della regolarità contributiva, previdenziale e assicurativa tra la Regione Umbria, l'INPS, l'INAIL e la cassa edile ed è stato istituito lo "sportello unico" per il rilascio del DURC<sup>(20)</sup>.

Il DURC nasce come strumento di semplificazione relativamente alla certificazione di regolarità nei confronti di Inps, Inail e successivamente nei confronti delle casse edili, ma il Legislatore nazionale ne ha progressivamente ampliato gli ambiti di utilizzo conferendo allo stesso un ruolo di maggior impatto, quello di "selezione" delle imprese abilitate a partecipare al processo di ricostruzione<sup>(21)</sup>.

Dal 2002 il DURC diventa infatti un presupposto indispensabile ai fini degli appalti pubblici, giacché è obbligatoria la sua presentazione alla stazione appaltante «a pena di revoca dell'affidamento». Nel 2003 se ne prevede l'utilizzo nell'ambito degli appalti privati in edilizia; si stabilisce infatti che il committente o responsabile dei lavori deve richiedere un certificato di regolarità contributiva rilasciato, oltre che dall'Inps e dall'Inail, «anche dalle Casse edili le quali stipulano una apposita convenzione con i predetti istituti al fine del rilascio di un Documento Unico di Regolarità Contributiva»<sup>(22)</sup>. Per effetto di successivi provvedimenti si è previsto inoltre che, per accedere ai benefici ed alle sovvenzioni comunitarie, le imprese di tutti i settori fossero tenute a presentare il DURC<sup>(23)</sup> e che i benefici e le sovvenzioni comunitarie in questione fossero quelli «per la realizzazione di investimenti»<sup>(24)</sup>. L'anno successivo<sup>(25)</sup> si è poi stabilito che i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale fossero subordinati al possesso del DURC, oltre al rispetto degli «altri obblighi di legge» ed al rispetto «degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Infine con il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro del 2008, in particolare,<sup>(26)</sup> si è previsto l'obbligo di presentazione del DURC rispettivamente nell'ambito degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture e nell'ambito di appalti privati in edilizia, cioè in tutte le ipotesi di «cantieri temporanei o mobili» in cui si effettuano «lavori edili o di ingegneria civile».

Proprio nell'ambito del Testo Unico – ma anche nelle altre norme di legge in materia – il DURC sembra rivestire una funzione che va oltre quella relativa alla certificazione della mera regolarità contributiva. Esso costituisce, insieme ad altri, un elemento indispensabile ai fini della verifica della «idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare»<sup>(27)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Delibera Giunta Regionale n. 560/1999.

<sup>(21)</sup> Sulla evoluzione normativa del DURC si veda D. Papa, P. Pennesi, *Il contrasto al lavoro nero e irregolare e il DURC*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 525-534.

<sup>(22)</sup> Segnatamente per effetto dell'articolo 86, comma 10, del decreto legislativo n. 276 del 2003, che ha modificato il decreto legislativo n. 494 del 1996.

<sup>(23)</sup> Con l'articolo 10, comma 7, del decreto legge n. 203 del 2005 (convertito dalla legge n. 248 del 2005), recante *Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*.

<sup>(24)</sup> Articolo 1, comma 553, della Legge n. 266 del 2005 (Finanziaria 2006).

<sup>(25)</sup> Articolo 1, comma 1175, della Legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007).

<sup>(26)</sup> Decreto legislativo n. 81/2008, anticipato per la verità dal Decreto legislativo n. 163 del 2006.

<sup>(27)</sup> Articolo 90 del Decreto legislativo n. 81 del 2008.

Da quanto sopra, si evince pertanto che il DURC svolge un ruolo di primo piano nel realizzare, almeno sul piano documentale, una vera e propria “selezione” delle imprese che operano sul mercato in quanto solo quelle in possesso del documento possono legittimamente operare nell’ambito dell’edilizia in cui, come noto, si riscontrano più che altrove fenomeni di lavoro “nero”.

Sulla scorta del DURC il Legislatore ha poi ipotizzato, nel Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro del 2008, un sistema più articolato e moderno di selezione degli operatori economici (e di tutela indiretta di lavoratori e cittadini) denominato “sistema di qualificazione delle imprese” che consente di ammettere a determinati mercati solo operatori qualificati per competenze tecniche e professionali, rispetto del contratto collettivo, adozione di determinati standard contrattuali in generale e negli appalti in particolare, rispetto delle procedure in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ecc. Tale sistema, ipotizzato dal Legislatore per i settori sottoposti a maggiori rischi per le persone, è ora pienamente operativo per i cosiddetti ambienti confinati e può essere preso in considerazione per tutte le tipologie di disastri non solo naturali ma anche e soprattutto ambientali (crolli di miniere, fuoriuscita di greggio da piattaforme petrolifere, inquinamento e contaminazione ambientale da attività industriali).

## 5.2. Il ruolo della bilateralità

A fronte dei disastri ambientali e delle calamità naturali, l’esperienza italiana ha visto altresì crescere e consolidarsi il ruolo degli enti bilaterali. La legge italiana<sup>(28)</sup> li definisce quali «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l’intermediazione nell’incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l’integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».

Essi hanno operato ed operano non solo quali erogatori di servizi e prestazioni a favore dei lavoratori e delle imprese, ma anche come promotori e catalizzatori di di protocolli di azione tra le parti sociali per affrontare e prevenire efficientemente le conseguenze di tali eventi.

Invero gli enti bilaterali negli anni sono stati interessati da un crescente numero di attribuzioni.

In merito alle funzioni operative e con riferimento specifico alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, gli enti bilaterali hanno prerogative che sono definite dalla legge in un’ottica promozionale e di supporto tecnico alle imprese.

In particolare il Testo Unico sicurezza<sup>(29)</sup> definisce, nell’ambito degli enti bilaterali, gli organismi paritetici quali «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano

---

<sup>(28)</sup> Articolo 2, comma 1, lettera h), del Decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(29)</sup> Articolo 2, comma 1 lett. ee), del decreto legislativo n. 81/2008.

nazionale, quali sedi privilegiate per la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento» e ne disciplina di conseguenza le prerogative<sup>(30)</sup>.

Nell'ambito delle stesse, spiccano in particolare quelle afferenti alla formazione, al supporto per la soluzione delle controversie e al supporto tecnico-organizzativo alle imprese, quali aspetti cruciali rispettivamente delle azioni di gestione nell'immediato (soluzione di controversie e supporto tecnico-organizzativo alle imprese) e di prevenzione nel medio/lungo periodo (attività formative e, ancora una volta, supporto tecnico-organizzativo alle imprese) degli effetti delle catastrofi naturali e dei disastri ambientali.

Gli organismi paritetici rappresentano dunque l'istanza specialistica sui temi della salute e sicurezza sul lavoro, del più ampio *genus* degli enti bilaterali, con competenza in materia di mercato del lavoro. La regola della *pariteticità*, che dovrebbe essere già propria degli enti bilaterali quali proiezione sul piano gestionale della fonte negoziale da cui traggono origine, in materia di salute e sicurezza è esplicitata fin dalla denominazione di detti organismi. Le modalità di costituzione e le funzioni degli organismi paritetici sono specificate dalla contrattazione collettiva. Sono peraltro fatte salve le strutture bilaterali o partecipative già previste da accordi interconfederali, di categoria, nazionali, territoriali o aziendali. Di norma è prevista un'articolazione di tali organismi a livello nazionale, regionale e provinciale, ma non anche a livello aziendale, a differenza dell'esperienza di altri Paesi europei. La territorialità è a sua volta un fattore di particolare favore per lo sviluppo delle attribuzioni degli enti bilaterali, in funzione proattiva al dialogo tra le parti sociali e tra parti sociali e istituzioni<sup>(31)</sup>.

Vanno poi sottolineate le attribuzioni degli enti bilaterali per la tutela del mercato del lavoro nelle aree colpite da tali eventi. Infatti, nel caso di una sospensione del lavoro da parte dell'azienda, dettata da avvenimenti improvvisi e imprevedibili, gli enti bilaterali gestiscono fondi settoriali cui si può attingere per il sostegno al reddito dei lavoratori a fronte di crisi temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore. Tali fondi, tra l'altro, possono essere utilizzati dalle stesse imprese per il ripristino del ciclo produttivo, la riorganizzazione e la ricollocazione/riqualificazione delle attività.

In virtù della Riforma del lavoro del 2012<sup>(32)</sup> poi si è enfatizzato il ruolo della bilateralità; *in primis* garantendo ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, in possesso di particolari requisiti assicurativi e contributivi per il triennio 2013-2015, la possibilità di fruire di specifiche indennità di disoccupazione (Aspi), ponendo come condizione l'intervento obbligatorio integrativo "*pari almeno al 20%*" a carico dei fondi bilaterali.

---

<sup>(30)</sup> Si vedano al riguardo gli articoli 30 e 51 del decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(31)</sup> Per una ricostruzione del ruolo degli organismi paritetici in materia di sicurezza si veda M. Lai, Gli organismi paritetici, in M. Tiraboschi, L. Fantini, *Il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 493-501.

<sup>(32)</sup> Articolo 3, comma 17, della Legge n. 92/2012.

In secondo luogo, istituendo<sup>(33)</sup> i “fondi di solidarietà bilaterali”, quali fondi specifici per fronteggiare le situazioni di crisi dei settori non rientranti nella operatività della cassa integrazioni guadagni, qualora si verificano le stesse cause contemplate per legge per l’accesso ai trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria.

Oltre a questo ruolo operativo, come già anticipato, gli enti bilaterali svolgono una azione promozionale nella stipula di accordi tra le parti sociali, focalizzati su prestazioni e specifiche azioni da destinare alle realtà aziendali flagellate da eventi di questa portata.

Gli esempi al riguardo sono numerosi. Tra i più recenti giova citare l’accordo raggiunto dagli enti bilaterali nazionali del sistema Confesercenti con Unicredit, grazie al quale imprese e lavoratori delle zone colpite dal sisma dell’Emilia Romagna del maggio 2012 possono accedere a finanziamenti molto vantaggiosi, dedicati al primo supporto finanziario per la ripresa delle loro attività. In dettaglio, l’accordo prevede, per le imprese, finanziamenti a 12 mesi a tasso zero e senza spese di istruttoria, con rimborso in un’unica soluzione alla scadenza, grazie all’intervento diretto da parte dell’ente bilaterale di Confesercenti che sopporta tali costi<sup>(34)</sup>.

Chiaro è dunque che lo sviluppo della bilateralità non può che essere visto positivamente, quale specifica sede di confronto esterno all’azienda che si affianca alla consultazione e alla partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori sul luogo di lavoro - per la gestione nell’immediato nonché per la prevenzione nel medio/lungo periodo - degli effetti che gli eventi in rassegna possono avere sulla sicurezza dei luoghi di lavoro e sulla stabilità del mercato del lavoro, nelle aree colpite.

## 5.3. Prospettive evolutive: il sistema di qualificazione delle imprese

### 5.3.1 La normativa sulla qualificazione delle imprese

La necessità di gestire e di prevenire in modo efficace le conseguenze negative che le emergenze possono produrre sul luogo di lavoro e sulla salute e sicurezza dei lavoratori, ha indotto da ultimo il legislatore italiano ad integrare il sistema vigente delle tutele

---

<sup>(33)</sup> Articolo 3, comma 4, della Legge n. 92/2012.

<sup>(34)</sup> Si rammenta al riguardo il caso dell’ente bilaterale del Lazio per l’Artigianato che, in caso di eventi atmosferici eccezionali o calamità naturali che causano una interruzione del ciclo produttivo, assicura una integrazione salariale in misura del 40% della retribuzione oraria netta per le prime 4 settimane di sospensione, fino al tetto massimo di intervento di 160 ore annue.

Anche gli enti bilaterali di Varese, erogano un contributo, *una tantum*, alle imprese che hanno sostenuto delle spese a seguito di danni subiti dovuti ad eventi eccezionali derivanti da “cause naturali”, che abbiano portato alla sospensione parziale o totale della attività produttiva dell’impresa nei sei mesi successivi all’evento, relative al primo ripristino del ciclo produttivo, nonché quelle conseguenti ai danni causati dall’evento agli immobili, impianti, attrezzature, materiali e prodotti. Il contributo è concesso nella misura del 15% delle somme ammesse e non può superare il massimale di €. 1.000,00.

L’ente bilaterale dell’Artigianato Toscano, poi, ha stanziato un budget di 1 milione e 200mila euro per sostenere un pronto intervento in favore delle imprese e dei lavoratori autonomi artigiani colpiti dai recenti eventi alluvionali che hanno flagellato numerosi comuni delle province di Grosseto, Massa Carrara, Lucca e Siena. Inoltre, su iniziativa dei sindacati Cgil, Cisl e Uil altri 300mila euro sono stati indirizzati per interventi a favore dei dipendenti delle imprese artigiane alluvionate.

formali – basato essenzialmente su adempimenti burocratici e sulla articolazione dettagliata dell'apparato sanzionatorio – con la previsione di strumenti sostanziali di selezione “a monte” delle imprese e degli operatori economici ammessi a svolgere l'attività nei settori di riferimento, sulla base del degli standard organizzativi e gestionali, sia dell'attività produttiva che dei rapporti di lavoro, dagli stessi adottati concretamente. Ciò con particolare riferimento a quei settori caratterizzati da alti tassi infortunistici e di rischio ovvero dall'operatività in mercati esposti a forti fenomeni di *dumping* o ancora in settori di particolare utilità sociale poiché destinati ad erogare servizi in cui rilevano, oltre a quelle degli addetti, anche la salute e la sicurezza degli utilizzatori finali (servizi di ristorazione collettiva, servizi di sterilizzazione per alberghi ed ospedali, etc...)<sup>(35)</sup>.

Alla base vi è la volontà di incentivare e premiare, da una parte, la persistenza sul mercato di imprese e lavoratori autonomi dotati di standard virtuosi, dall'altra, di indurre il miglioramento e l'adeguamento ai predetti standard degli altri operatori, pena la loro esclusione dal mercato di riferimento e dall'accesso ad appalti pubblici o privati. Questa è in sintesi la ratio che pervade il “sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi”, uno strumento normativo dapprima introdotto con esclusivo riferimento alla esecuzione di lavori pubblici<sup>(36)</sup>, poi enfaticizzato e rimodellato, come strumento generale di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, dal Testo Unico del 2008, specie a seguito delle integrazioni allo stesso apportate nel 2009<sup>(37)</sup>.

Invero, già tra i criteri di delega per la redazione del Testo Unico si era prevista la creazione di «un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi» incentrato sulla specifica esperienza ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro «acquisite attraverso percorsi formativi mirati»<sup>(38)</sup>.

Si è introdotta così una norma molto articolata<sup>(39)</sup> che espressamente prevedeva che nell'ambito della Commissione consultiva permanente sulla salute e sicurezza sul lavoro (organo consultivo di emanazione ministeriale a composizione tripartita)<sup>(40)</sup>, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici<sup>(41)</sup>, fossero individuati settori, ivi compreso il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della

---

<sup>(35)</sup> Per una ricostruzione della evoluzione dello strumento della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si veda M. Tiraboschi, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 119-128.

<sup>(36)</sup> Con il meccanismo di attestazione, vigilanza e verifica introdotto dalla Legge n. 109 del 1994 e portato a perfezionamento dal Decreto legislativo n. 163 del 2006, come modificato e integrato dal Decreto legislativo n. 152 del 2008, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive n. 2004/17/CE e n. 2004/18/CE.

<sup>(37)</sup> Decreto legislativo n. 106/2009, cosiddetto correttivo al Decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(38)</sup> Articolo 1, comma 2, lettera m, della Legge n. 123/2007.

<sup>(39)</sup> Articolo 27, del decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(40)</sup> Il ruolo e le attribuzioni della Commissione sono regolati dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 81/2008. Il riferimento alla attività della Commissione, rispetto alla qualificazione delle imprese, è stato soppresso da ultimo con l'articolo 32, comma 1, lett. a-bis, del decreto-legge n. 69/2013 che ha inteso così accelerare e semplificare l'iter normativo per la regolamentazione del sistema di qualificazione delle imprese.

<sup>(41)</sup> Il riferimento agli organismi paritetici è stato poi abrogato per effetto dell'articolo 32, comma 1, lett. a-bis, del decreto-legge n. 69/2013, convertito in Legge n. 98/2013.

salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, nonché sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati<sup>(42)</sup>.

In relazione alla partecipazione ai pubblici appalti si è precisato poi<sup>(43)</sup> che il possesso della qualificazione e dei relativi requisiti costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti.

I medesimi criteri<sup>(44)</sup> sono stati posti altresì alla base della revisione dei requisiti di idoneità tecnico-professionale degli appaltatori e dei lavoratori autonomi, la cui verifica è richiesta in generale in capo al committente nel caso di affidamento di lavori in appalto privati e pubblici e consistenti, fino a quel momento, in mere verifiche documentali e burocratiche.

La disciplina così introdotta è tanto più significativa se si considera che il Legislatore ha indicato<sup>(45)</sup> a titolo non esaustivo alcuni settori "pilota" per l'introduzione di questo meccanismo di selezione dei soggetti abilitati ad operare nel mercato, quali la sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e l'edilizia. Più in particolare, rispetto a quest'ultima, il legislatore - predeterminando anche le modalità tecniche di funzionamento del predetto sistema di qualificazione, nella formula della cosiddetta patente a punti - espressamente ha previsto che il sistema qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza almeno attraverso la adozione e la diffusione di uno strumento che consenta la continua verifica della *idoneità* delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza. Tale strumento opera per mezzo della attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro riferibili al datore di lavoro. L'azzeramento del punteggio per la ripetizione di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro potrà determinare l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di continuare a svolgere attività nel settore edile. Il Legislatore ha previsto poi che il meccanismo congegnato per l'edilizia, potrà, con le modalità ivi previste, essere esteso ad altri settori di attività individuati con uno o più accordi interconfederali stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

### 5.3.2 I Settori e i criteri della qualificazione

Oltre ai settori identificati per legge, la suddetta Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro ha individuato ulteriori settori del sistema di qualificazione, svolgendo un lavoro preliminare fondamentale per l'adozione di uno

---

<sup>(42)</sup> Ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

<sup>(43)</sup> Articolo 27, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(44)</sup> Ai sensi dell'articolo 26, comma 1, del Decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(45)</sup> Articolo 27, commi 1 e 1-bis del Decreto legislativo n. 81/2008.

specifico Decreto del Presidente della Repubblica contenente la disciplina normativa complessiva e dettagliata per settore del predetto sistema, ad oggi non ancora adottato. Sono state così individuate altre otto aree di attività lavorative per la costruzione di primi prototipi di qualificazione da sperimentare, implementare ed estendere, successivamente ad altri settori, quali: ristorazione collettiva; settore dei call-centre con specifico riferimento all'impiego di lavoratori coordinati e continuativi nella modalità a progetto, collaboratori occasionali e titolari di partita IVA prevalentemente in regime di mono-committenza; trasporti; ambienti confinati; settore relativo alle attività di somministrazione di lavoro tramite agenzia; servizi di vigilanza privata; servizi sanitari pubblici; settore degli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e delle manifestazioni fieristiche.

Sono stati altresì individuati criteri e requisiti inderogabili e preferenziali, generali e comuni a tutti i settori, per il riconoscimento della qualificazione.

I requisiti inderogabili sono:

- a) il rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori e, segnatamente, il compiuto svolgimento delle attività di informazione e formazione come previste per legge<sup>(46)</sup>;
- b) in relazione alle imprese familiari e ai lavoratori autonomi, il comprovato espletamento degli adempimenti di legge<sup>(47)</sup>;
- c) il rispetto delle previsioni normative in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva;
- d) la presenza di personale, in percentuale non inferiore al 30% degli addetti, con esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione svolta, indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata. I titolari di impresa e/o i datori di lavoro direttamente impegnati nelle lavorazioni rientrano nel computo del 30% di cui sopra;
- e) la idoneità allo svolgimento della attività di specifico riferimento, valutata tenendo conto del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro;
- f) l'assenza di irrogazione di sanzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro nel biennio anteriore alla aggiudicazione dell'appalto o alla concessione delle agevolazioni, dei finanziamenti e dei contributi a carico della finanza pubblica o dimostrazione di integrale ottemperanza alla sola sanzione irrogata nel medesimo periodo;
- g) l'integrale applicazione degli accordi o contratti collettivi di riferimento, compreso l'eventuale versamento della contribuzione all'ente bilaterale di riferimento, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti.

I requisiti preferenziali sono:

---

<sup>(46)</sup> Ai sensi degli articoli 34, 36 e 37 del Decreto legislativo n. 81/2008, nonché, con riferimento alle imprese familiari e ai lavoratori autonomi, le attività di cui all'articolo 21, comma 2, del Decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(47)</sup> Di quanto previsto dall'articolo 21, comma 2, del Decreto legislativo n. 81/2008.

- a) la certificazione dei singoli contratti di lavoro, comprese le forme contrattuali flessibili, e dei singoli contratti di appalto o subappalto, ai sensi delle previsioni di legge<sup>(48)</sup>;
- b) l'adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di legge<sup>(49)</sup>;
- c) ogni altro elemento espressamente indicato, a questo fine, negli accordi interconfederali o nei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- d) l'applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese.

Si prevede poi che le modalità peculiari per mezzo delle quali i criteri inderogabili e preferenziali sopra riportati verranno applicati nei settori nei quali opererà la qualificazione saranno definite con provvedimenti specifici e con la aggiunta di criteri aggiuntivi di settore.

Tra i suddetti settori, quello dei lavori in ambienti confinati, ha occupato un posto di particolare rilievo, poiché connotato, nel tempo, da una elevato numero di infortuni mortali, che hanno costituito delle vere e proprie stragi di morti a catena. In questo comparto, a fronte di un quadro normativo da tempo completo sotto un profilo formale, si era infatti profilata la necessità di innalzare il livello della effettività delle tutele anche attraverso la selezione a monte degli operatori autorizzati ad operarvi e affinché fossero unicamente imprese e lavoratori autonomi dotati di adeguata formazione, professionalità e conoscenza tecnica per prevenire i rischi delle relative attività e gestire le emergenze. Ciò ha portato alla adozione di uno specifico provvedimento normativo nel 2011<sup>(50)</sup> che, oltre ai requisiti inderogabili sopra analizzati, ha previsto l'obbligo di applicazione delle regole della qualificazione non solo nei riguardi dell'impresa appaltatrice ma nei confronti di qualunque soggetto della "filiera", incluse le eventuali imprese subappaltatrici.

Si è prevista inoltre la ammissibilità del ricorso al subappalto, nel settore degli ambienti confinati solo a condizione che lo stesso sia espressamente autorizzato dal datore di lavoro committente (il quale deve, quindi, verificare il possesso da parte dell'impresa subappaltatrice dei requisiti di qualificazione) e che lo stesso subappalto venga certificato<sup>(51)</sup>.

Il provvedimento inoltre ha imposto che, nel caso di lavori svolti attraverso lo strumento dell'appalto, debba essere garantito che:

- prima dell'accesso nei luoghi di lavoro, tutti i lavoratori impiegati nelle attività (compreso, eventualmente, il datore di lavoro) siano puntualmente e dettagliatamente informati dal datore di lavoro committente di tutti i rischi che possano essere presenti nell'area di lavoro (compresi quelli legati ai precedenti utilizzi). E' previsto che tale attività debba essere svolta per un periodo sufficiente e adeguato allo scopo della medesima e, comunque, non inferiore ad un giorno;
- il datore di lavoro committente individui un proprio rappresentante, adeguatamente formato, addestrato ed edotto di tutti i rischi dell'ambiente in cui debba

---

<sup>(48)</sup> Ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del Decreto legislativo n. 276/2003 e nei limiti di cui all'articolo 27 del Decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(49)</sup> Di cui all'articolo 30 del Decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(50)</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n. 177/2011.

<sup>(51)</sup> Ai sensi degli artt. 75 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003.

svolgersi l'attività dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi, che vigili sulle attività che in tali contesti si realizzino;

- durante tutte le fasi delle lavorazioni in ambienti sospetti di inquinamento o "confinati" sia adottata ed efficacemente attuata una procedura di lavoro specificamente diretta a eliminare o ridurre al minimo i rischi propri di tali attività.

Con specifico riguardo alla edilizia, poi, sulla scorta del meccanismo di "patente a punti" sopra citato, è stata articolato un complesso a sé stante di requisiti specifici e validi con riferimento a tutte le imprese inquadrate o inquadrabili a fini previdenziali o assicurativi come edili, comprensive, a titolo esemplificativo, di imprese che svolgano le seguenti lavorazioni: costruzioni edili, idrauliche, stradali, di linee di trasporto e di distribuzione, di condotte, impiantistica.

### 5.3.3 La prevenzione e la gestione delle catastrofi naturali: quali prospettive?

Alla luce del quadro brevemente illustrato è immediato cogliere le potenzialità che uno strumento di tutela sostanziale, come quello della qualificazione delle imprese, se correttamente messo a regime ed implementato nei settori più esposti, possa essere sviluppato utilmente per la gestione di qualunque forma di emergenza, anche quelle riconducibili ai disastri ambientali e alle catastrofi naturali, ma ancor più per la prevenzione a monte degli effetti devastanti che tali eventi possono avere sugli impianti industriali, sulla sicurezza dei lavoratori e sul mercato del lavoro delle aree colpite. Ciò in virtù dei meccanismi prevenzionistici e di regolarità contributiva e contrattuale su cui la qualificazione si fonda.

Tale spinta evolutiva è tanto più da percorrere se si considera che, proprio attraverso il dialogo sociale e alle relazioni industriali, la legge<sup>(52)</sup> prevede che il sistema di qualificazione delle imprese possa essere esteso ed operare in qualunque settore produttivo. Chiaro è che il legislatore, nel disporre in tal senso, abbia intravisto nel potere di autoregolamentazione delle parti, attraverso accordi sottoscritti da organizzazioni datoriali e dei lavoratori più rappresentative a livello nazionale, lo strumento migliore per la gestione partecipata delle emergenze e per la pianificazione e il controllo razionali delle attività produttive, nel medio e nel lungo periodo.

Non si può tuttavia nascondere che, il fatto che per i settori sopra citati (eccetto quello degli ambienti confinati) la normativa sulla qualificazione delle imprese non sia stata ancora definitivamente varata, rappresenti un limite alla sua concreta operatività.

È altresì vero però che da ultimo il legislatore italiano<sup>(53)</sup>, posto di fronte alla necessità di eliminare i limiti superflui al rilancio delle attività produttive in tempi di crisi e di semplificare gli adempimenti posti in capo alle imprese, ha confermato pienamente la importanza cruciale della messa a regime, in tempi rapidi, del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi per la promozione della tutela della sicurezza sul lavoro e della regolarità delle attività produttive, da un punto di vista organizzativo e contrattuale.

Ecco che, ancora una volta, un vuoto normativo può costituire una opportunità per mettere a punto e sperimentare, anche a livello negoziale, uno strumento virtuoso per la protezione del lavoro a fronte dei disastri ambientali e delle catastrofi naturali.

<sup>(52)</sup> Articolo 27, comma 2 del decreto legislativo n. 81/2008.

<sup>(53)</sup> Il riferimento è al cosiddetto "decreto del fare", Decreto-legge n. 69/2013, convertito in Legge n. 98/2013, che ha semplificato l'iter per l'approvazione della disciplina in materia, nell'auspicio di pervenire in tempi più rapidi alla messa a regime dello strumento.