

ISSN 1121-8762

# Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da  
MARCO BIAGI

*Disastri naturali e lavoro:  
misure prevenzionistiche  
e di protezione sociale*

Daniela Del Duca e Maria Giovannone

anticipazione

N. 3/XXIV - 2014

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



GIUFFRÈ EDITORE



## **Disastri naturali e lavoro: misure prevenzionistiche e di protezione sociale**

*Daniela Del Duca e Maria Giovannone*

*Sommario:* **1.** Premessa. – **2.** Le misure di prevenzione e la gestione delle emergenze: il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro. – **2.1.** Le attività di prevenzione e tutela. – **2.2.** La gestione delle emergenze e il rientro in attività. – **3.** L'impatto delle catastrofi naturali ed ambientali sul mercato del lavoro e sul welfare. – **3.1.** Gli interventi del sistema di protezione sociale pubblico a sostegno del reddito dei lavoratori. – **3.2.** Gli aiuti alle imprese sotto l'aspetto fiscale e contributivo. – **4.** Il ruolo delle relazioni industriali. – **4.1.** La buona prassi del DURC nel terremoto umbro. – **5.** Alcune considerazioni su effettività e limiti del sistema.

### **1. Premessa**

L'Italia, come buona parte dei Paesi industrializzati <sup>(1)</sup>, si è dotata, nel corso del tempo, di una serie di misure di prevenzione e di gestione emergenziale dei disastri naturali e ambientali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, così come di un sistema di welfare a sostegno dei lavoratori e delle popolazioni colpite.

Obiettivo del presente contributo è fornire una analisi ragionata delle principali misure predisposte dall'ordinamento nazionale, nonché una rassegna degli strumenti di carattere emergenziale adottati in chiave di welfare e protezione del lavoro anche con il contributo delle parti sociali.

---

\* Daniela Del Duca è dottoranda di ricerca della Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo. L'A. ha redatto in particolare i §§ 3, 3.1 e 3.2.

Maria Giovannone è ricercatrice senior di ADAPT. L'A. ha redatto in particolare i §§ 1, 2, 2.1, 2.2, 4, 4.1 e 5.

<sup>(1)</sup> Cfr. sul punto il contributo di M. TIRABOSCHI, *Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali*, che precede in q. Fascicolo.

## 2. Le misure di prevenzione e la gestione delle emergenze: il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro

In Italia è assente una regolamentazione organica e specifica per la prevenzione e la gestione degli effetti dei disastri ambientali e industriali sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori. Fa eccezione la sola normativa sugli impianti a rischio di “incidenti rilevanti”<sup>(2)</sup>.

Le misure tecnico-organizzative in materia si traggono pertanto direttamente dalla disciplina generale del decreto legislativo n. 81/2008 (c.d. Testo Unico della sicurezza e tutela della salute negli ambienti di lavoro) che ha definitivamente trasposto nel nostro ordinamento principi e regole sanciti dalle direttive comunitarie<sup>(3)</sup> e precisato gli adempimenti in capo ai diversi “attori della sicurezza”.

In realtà i principi su cui si fondano la disciplina di sicurezza sul lavoro e quella per la tutela dell’ambiente paiono analoghi e convergenti<sup>(4)</sup>, come emerge da alcuni dati. Il primo è contenuto nell’articolo 2, lettera *n*, decreto legislativo n. 81/2008, che definisce la prevenzione come «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». Il secondo si rinviene nell’articolo 1, comma 2, dell’AIA (Autorizzazione Integrale Ambientale) dell’Ilva, come riesaminata nel 2012 da parte del Ministero dell’Ambiente<sup>(5)</sup>,

---

<sup>(2)</sup> Si rammenta che in Italia le prime tre “direttive Seveso” sono state progressivamente trasposte con il d.P.R. n. 175/1988, il d.lgs. n. 334/1999 e il d.lgs. n. 238/2005 che costituiscono una disciplina speciale che si aggiunge a quanto stabilito dal d.lgs. n. 81/2008. Essa ha inaugurato un importante orientamento giurisprudenziale e dottrinale sulla risarcibilità dei danni (biologico, morale ed esistenziale) verificatisi a seguito dei disastri tecnologici e ambientali. Cfr. sul punto B. POZZO (a cura di), *Seveso trent’anni dopo: percorsi giurisprudenziali, sociologici e di ricerca*, Giuffrè, 2008.

<sup>(3)</sup> Per una rassegna completa dei principi comunitari in materia cfr. M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

<sup>(4)</sup> Per un approfondimento sulle analogie tra principi in materia di sicurezza e principi in materia di tutela ambientale, in caso di disastri industriali, cfr. P. PASCUCCI, *La salvaguardia dell’occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, Working Paper di Olympus, 2013, n. 27.

<sup>(5)</sup> Si segnala che comunemente si ritrova l’espressione “AIA riesaminata” con cui si fa riferimento all’Autorizzazione integrata ambientale dell’Ilva rilasciata il 4 agosto 2011 e riesaminata dal Ministero dell’ambiente il 26 ottobre 2012, anch’essa oggetto di contestazioni nel corso della vicenda giudiziaria inerente all’impianto siderurgico. Più in generale, guardando alla letteratura sul disastro dell’Ilva, sulla tutela della salute dei lavoratori e dell’ambiente cfr. M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul ca-*

che prescrive che «l'esercizio dell'impianto dovrà avvenire nell'integrale rispetto della vigente normativa, in particolare in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, tutela ambientale e sanitaria». Si tratta di elementi che spingono ad una riconsiderazione sistemica delle questioni ambientali nell'ottica della tutela della sicurezza e della salute sul lavoro, tanto più necessaria nel momento in cui ha sempre meno senso distinguere rigidamente gli ambienti di vita e gli ambienti di lavoro, così come la salute dei lavoratori da quella dei cittadini.

Di questa integrazione vi è traccia anche nei recenti provvedimenti inerenti al disastro industriale dell'Ilva<sup>(6)</sup>, oltre che nella più ampia e generale disciplina in materia di responsabilità amministrativa degli enti e di modelli di organizzazione e gestione<sup>(7)</sup>.

---

so ILVA, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2013, n. 2, e ancora R. COLOMBO, V. COMITO, *L'Ilva di Taranto e cosa farne. L'ambiente, la salute, il lavoro*, Edizioni dell'Asino, 2013. Sul bilanciamento tra diritto al lavoro e diritto alla salute cfr. R. CARAGNANO, M. GIOVANNONE (a cura di), *ILVA: Le relazioni industriali tra diritto alla salute e diritto al lavoro*, Boll. spec. ADAPT, 22 maggio 2013, n. 13; ancora sul punto A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, n. 1, e V. CAVANNA, *Ilva: criterio di ragionevolezza e bilanciamento dei diritti* (nota a C. cost. n. 85/2013), in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, n. 7. Sulla gestione del disastro tra interessi privati e pubblici cfr. D. PULITANÒ, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, n. 1; S. ROCCA, V. MONTARULI, *Prime riflessioni sulla compatibilità delle misure a tutela della salute e della sicurezza pubblica di cui al Decreto salva Ilva-2 con i principi della Costituzione Italiana e con la Normativa Comunitaria*, in *www.diritto.it*, 3 luglio 2013.

<sup>(6)</sup> Cfr. il protocollo operativo sugli interventi in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro nell'area industriale di Taranto, siglato l'11 novembre 2013 tra le parti sociali, il commissario straordinario dell'ILVA e le autorità locali della Provincia di Taranto, alla presenza dell'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali Enrico Giovannini e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare Andrea Orlando, nonché da ultimo il d.P.C.M. 14 marzo 2014, *Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89*, in *GU*, 8 maggio 2014, n. 105.

<sup>(7)</sup> Art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e artt. 25-septies e 25-undecies del d.lgs. n. 231/2001. In dottrina cfr. G. CATELLANI, *Responsabilità da reato delle aziende e ambiente*, Ipsoa, 2013.

## 2.1. Le attività di prevenzione e tutela

Nella prevenzione primaria <sup>(8)</sup> si realizza il punto di equilibrio tra l'attività di impresa in tutte le sue fasi, la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, e la tutela dell'ambiente. Pertanto, gli adempimenti da porre in essere vanno analizzati nel seguente ordine: quelli volti alla prevenzione, nel medio e nel lungo periodo; quelli per la gestione della emergenza correlata all'evento in corso e per la mitigazione del suo impatto; da ultimo, quelli inerenti alla riorganizzazione della sicurezza al rientro in attività, dopo il verificarsi della calamità o del disastro <sup>(9)</sup>. Per quanto concerne la prima tipologia di interventi, il datore di lavoro deve occuparsi di effettuare la valutazione di tutti i rischi <sup>(10)</sup> e di redigere il relativo documento, alla luce del potenziale impatto che i disastri possono avere sui luoghi di lavoro. Egli deve verificare la sicurezza concreta degli impianti, delle attrezzature e dei dispositivi di protezione individuale e collettiva, regolarmente forniti e mantenuti <sup>(11)</sup>. La valutazione del rischio è lo strumento che permette al datore di lavoro di individuare le misure di prevenzione e di pianificarne l'attuazione, il miglioramento e il controllo. È altresì necessario potenziare e indirizzare, verso queste tipologie di rischio, le attività di formazione <sup>(12)</sup>, informazione e addestramento <sup>(13)</sup> di tutti i lavoratori.

---

<sup>(8)</sup> Sul concetto di "prevenzione primaria" cfr. B. MAGGI, *Analisi e progettazione del lavoro per la tutela della salute. L'orientamento innovativo del d.lgs. n. 626 del 1994*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, Giappichelli, 1997, 323 ss.; P. PASCUCCI, *La prevenzione primaria nel decreto legislativo 81/2008, tra ombre e luci*, in B. MAGGI, G. RULLI (a cura di), *Decreto Legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro? Quaderno del programma interdisciplinare di ricerca Organization and Well-Being*, TAO Digital Library, 2011, 32.

<sup>(9)</sup> Sugli adempimenti e gli obblighi tecnici in materia cfr. C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, Working Paper di Olympus, 2014, n. 30.

<sup>(10)</sup> Artt. 17 e 28 del d.lgs. n. 81/2008. Per una ricognizione recente sul valore della valutazione di tutti i rischi cfr. A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, Working Paper di Olympus, 2014, n. 36.

<sup>(11)</sup> Artt. 69-87 del d.lgs. n. 81/2008. Per approfondimenti cfr. M. ALVINO, *Uso delle attrezzature di lavoro, dei dispositivi di protezione individuale e degli impianti e apparecchiature elettriche* (Titolo III, artt. 69-87), in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè, 2009.

<sup>(12)</sup> Artt. 34 e 37, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(13)</sup> Art. 36, d.lgs. n. 81/2008.

Ulteriori misure sono poi indicate dall'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2008 che prevede l'obbligo per il datore di lavoro di valutare anche i "rischi particolari", nel cui novero ben possono essere ricompresi quelli afferenti alla "particolarità del lavoro" (articolo 2087 c.c.)<sup>(14)</sup> e al contesto ambientale esterno in cui si svolge l'attività di impresa<sup>(15)</sup>. Questo approccio interpretativo consente di contemplare nelle strategie di prevenzione le varie forme di vulnerabilità oggettiva e soggettiva dei lavoratori, dalle quali dipende il livello di preparazione e di risposta al disastro; tanto più che il novero dei rischi particolari (di cui all'articolo 28, comma 1) non costituisce un elenco tassativo<sup>(16)</sup>.

La medesima logica potrebbe essere adottata per le attività di formazione – soprattutto quella speciale –<sup>(17)</sup>, come già disposto per i lavoratori a contatto con agenti chimici, fisici e biologici nocivi o che operino in processi produttivi esposti al rischio di incidenti rilevanti.

Infatti, in materia di rischio di incidenti rilevanti<sup>(18)</sup>, il gestore dello stabilimento interessato è tenuto a prendere tutte le misure idonee a prevenire tali eventi e a limitarne le conseguenze nel rispetto dei principi del decreto legislativo n. 334/1999 e delle normative vigenti in materia di sicurezza. Ancora, in caso di determinati stabilimenti industriali<sup>(19)</sup>, in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità inferiori alle

<sup>(14)</sup> Sull'applicazione dell'art. 2087 c.c., in funzione della organizzazione concreta del lavoro e delle concrete modalità di svolgimento dello stesso, cfr. per tutti L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, 1989, 78.

<sup>(15)</sup> Un consolidato orientamento giurisprudenziale conferma l'obbligo datoriale di valutare e gestire i rischi "esogeni" rispetto al sistema produttivo ove gli stessi siano prevedibili, facendo discendere dalla inosservanza dello stesso l'insorgenza di obblighi risarcitori da parte datoriale e indennitari a carico dell'Inail. Cfr. *ex pluribus* Cass. 20 aprile 1998, n. 4012, Cass. 6 settembre 1988, n. 5048, Cass. 17 luglio 1999, n. 7768, nonché da ultimo Cass. 8 aprile 2013, n. 8486.

<sup>(16)</sup> Sulla valutazione dei rischi particolari di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, cfr. S. FERRUA, M. GIOVANNONE, M. TIRABOSCHI, *Gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari e tipologie di lavoro flessibile: la valutazione del rischio* (Titolo I, Capo III, art. 28), in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *op. cit.*

<sup>(17)</sup> Cfr. art. 34 e 37 del d.lgs. n. 81/2008. Sulla formazione quale strumento di protezione e di responsabilizzazione soggettiva e dinamica di tutti gli attori della sicurezza si veda T. GIORNALE, *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, Working Paper di Olympus, 2014, n. 34.

<sup>(18)</sup> La definizione di incidente rilevante è contenuta nell'art. 3, lett. f, del d.lgs. n. 334/1999. Per una ricostruzione della evoluzione della disciplina italiana sul tema si veda P. BRANCIFORTE, *La sicurezza nel settore dell'energia* (Titolo III, artt. 69-87; Titolo VIII, artt. 180-220; Titolo IX, artt. 221-232), in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *op. cit.*, 901-904.

<sup>(19)</sup> Cfr. all. A, d.lgs. n. 334/1999.

soglie previste, il gestore è tenuto a provvedere all'individuazione dei rischi di incidenti rilevanti, integrando il documento di valutazione dei rischi <sup>(20)</sup>. Il gestore è altresì tenuto ad adottare un sistema di gestione della sicurezza <sup>(21)</sup>.

Infine, in caso di stabilimenti in cui siano presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle previste, il gestore è tenuto ad osservare determinati obblighi di carattere informativo <sup>(22)</sup> ed attuativo, volti alla definizione di una politica di prevenzione degli incidenti <sup>(23)</sup> e alla redazione del relativo rapporto di sicurezza; ciò in modo che lo stesso evidenzi l'avvenuta adozione del sistema di gestione, l'individuazione dei pericoli di incidente rilevante e l'adozione delle misure necessarie per prevenirli e limitarne le conseguenze <sup>(24)</sup>.

## 2.2. La gestione delle emergenze e il rientro in attività

Al verificarsi delle calamità naturali e dei disastri industriali rivestono primaria importanza la verifica tempestiva della agibilità degli edifici e la messa in sicurezza degli stessi <sup>(25)</sup>.

In Italia, stando alle previsioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 <sup>(26)</sup>, il datore di lavoro deve, innanzitutto, acquisire la certificazione di agibilità degli edifici che viene rilasciata da un professionista abilitato a seguito della verifica di sicurezza effettuata ai sensi delle norme tecniche vigenti; e, in secondo luogo, depositare la predetta certificazione al comune territorialmente competente. Succes-

---

<sup>(20)</sup> Cfr. art. 5, d.lgs. n. 334/1999.

<sup>(21)</sup> Per "sistema di gestione" si intende l'insieme di struttura organizzativa, attività di pianificazione, responsabilità, prassi, procedure, processi e risorse per elaborare, mettere in atto e mantenere attiva la politica aziendale.

<sup>(22)</sup> Ai sensi dell'art. 6, d.lgs. n. 334/1999, il gestore ha l'obbligo di trasmettere a Ministero dell'ambiente, Regione, Provincia, Comune, Prefetto, Comando provinciale dei Vigili del fuoco competente per territorio una notifica contenente le generalità del gestore e tutte le informazioni inerenti allo stabilimento interessato, all'attività in corso dell'impianto o del deposito, nonché all'ambiente immediatamente circostante lo stabilimento con l'obbligo di aggiornarla tempestivamente in caso di chiusura definitiva dell'impianto o aumento significativo delle quantità o della natura delle sostanze impiegate.

<sup>(23)</sup> Art. 7 e all. III, d.lgs. n. 334/1999.

<sup>(24)</sup> Artt. 8 e 21 e all. II, d.lgs. n. 334/1999.

<sup>(25)</sup> Sulle norme a tutela delle strutture, cfr. M. TIRABOSCHI, *Preventing and Managing Natural Disasters: Welfare Systems, Employment Safeguards and Industrial Relations. Some Research Notes*, Working Paper ADAPT, 2014, n. 157.

<sup>(26)</sup> C.d. Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.



sivamente, il datore di lavoro, deve supportare e verificare l'operato del professionista abilitato, fornendogli la necessaria assistenza e verbalizzando i risultati dei sopralluoghi effettuati, fino ad eseguire le opere di consolidamento indicate.

Di questi adempimenti devono essere resi edotti <sup>(27)</sup> i dirigenti, i preposti e i lavoratori, nonché il medico competente. Tale attività prevede il coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, sin dall'inizio delle verifiche di agibilità.

Il decreto legislativo n. 81/2008 regola poi in modo molto dettagliato la gestione delle emergenze per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Si prevede l'obbligo del datore di lavoro di aumentare la conoscenza e la consapevolezza dei rischi e dei comportamenti in grado di ridurli <sup>(28)</sup>.

Il Testo Unico sicurezza <sup>(29)</sup> impone al datore di lavoro e ai 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 gestione dell'emergenza <sup>(30)</sup>. In più, le figure aziendali apicali devono adottare le misure per il controllo delle situazioni di rischio e fornire istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato ed inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa <sup>(31)</sup>.

Il Testo Unico <sup>(32)</sup> prevede ancora 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 ade-

<sup>(27)</sup> Art. 36 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(28)</sup> Cfr. A. CORVINO, *La gestione delle emergenze* (Titolo I, Capo III, artt. 43-46), in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *op. cit.*, nonché N. PACI, *Disposizioni generali in merito alla gestione delle emergenze*, in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet, 2010, 333 ss., e ancora L. ANGELINI, *La gestione delle emergenze*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, 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*, Ipsoa, 2010, 456-457.

<sup>(29)</sup> Art. 18 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(30)</sup> Cfr. L. FANTINI, *Il primo soccorso e la prevenzione incendi* (Titolo I, Capo III, artt. 45 e 46), in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *op. cit.*, nonché F. BACCHINI, *La prevenzione incendi sui luoghi di lavoro*, ISL, 2003, n. 1S.

<sup>(31)</sup> Cfr. A. CORVINO, *Diritti del lavoratore in caso di pericolo grave e immediato* (Titolo I, Capo III, art. 44), in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *op. cit.*, nonché, sulla legittimità dell'allontanamento del lavoratore, M.R. IORIO, *L'eccezione di inadempiamento del lavoratore giustificata da una situazione di pericolo per la sua salute* (nota a Cass. 9 maggio 2005, n. 9576), in *q. Rivista*, 2006, n. 2.

<sup>(32)</sup> Art. 43 del d.lgs. n. 81/2008.

guate, tenendo conto delle dimensioni e dei rischi specifici dell'azienda o dell'unità produttiva.

È altresì obbligatorio fornire istruzioni affinché i lavoratori non riprendano la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato. La legge, infatti, disciplina <sup>(33)</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 <sup>(34)</sup>. Inoltre se il lavoratore, nell'impossibilità di contattare il competente superiore gerarchico, adotta misure per evitare le conseguenze di tale pericolo, non può subire pregiudizio per tale azione, a meno che ciò non sia frutto di sua grave negligenza.

Una volta superata la fase "post evento", il datore di lavoro deve 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 valutazione dei rischi <sup>(35)</sup> o, comunque, l'aggiornamento del documento di valutazione dei rischi esistente, ove fossero state adottate misure di sorveglianza sanitaria o realizzate variazioni nella struttura delle macchine e delle attrezzature di lavoro o nella sistemazione delle postazioni e dei luoghi di lavoro <sup>(36)</sup>. Tale adempimento persegue la finalità di ri-valutare i rischi aziendali, alla luce dell'impatto concreto dei disastri, di verificare la sicurezza degli impianti, delle attrezzature e dei dispositivi di protezione individuale e collettiva e di indurre le opportune riflessioni critiche sulla tenuta tecnico-organizzativa del sistema di prevenzione nel suo complesso.

Successivamente sarà opportuno revisionare, se necessario, le attività di formazione, informazione e addestramento di tutti i lavoratori.

---

<sup>(33)</sup> Art. 44 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(34)</sup> Cfr. ancora A. CORVINO, *Diritti del lavoratore in caso di pericolo grave e immediato* (Titolo I, Capo III, art. 44), cit., nonché sulla legittimità dell'allontanamento del lavoratore M.R. IORIO, *op. cit.*

<sup>(35)</sup> Art. 28 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(36)</sup> Art. 29, comma 3, d.lgs. n. 81/2008. Invero ogni variazione organizzativa è in grado di incidere sul documento di valutazione dei rischi che andrà di conseguenza aggiornato.

### 3. L'impatto delle catastrofi naturali ed ambientali sul mercato del lavoro e sul welfare

#### 3.1. Gli interventi del sistema di protezione sociale pubblico a sostegno del reddito dei lavoratori

Le problematiche che occorrono al mercato del lavoro in occasione di calamità naturali e ambientali sono da ricondursi, in via principale, alla sospensione delle attività produttive.

Invero, il sistema di welfare del nostro Paese non prevede specifici meccanismi preventivi e di gestione dell'emergenza occupazionale, né misure *ad hoc* di sostegno del reddito dei lavoratori, da attivare in caso di catastrofi naturali o disastri ambientali <sup>(37)</sup>.

Piuttosto, le istituzioni intervengono sulla base dei più ampi principi solidaristici sottesi all'ordinamento, oltre che nell'ottica di tutela dei diritti costituzionalmente garantiti dei lavoratori <sup>(38)</sup>. Alla mancata previsione *ex ante* di un sistema assicurativo (di natura privata o mista), l'ordinamento supplisce con il ricorso alle ordinarie misure di sostegno al reddito, comunemente individuate con l'espressione di "ammortizzatori sociali", le cui causali di intervento vengono ampliate, caso per caso, così da ricomprendere l'emergenza occupazionale di turno. La tutela sociale offerta in caso di disastri ambientali risente della disomogeneità di protezione riservata ai lavoratori, fattore che caratterizza l'intero sistema previdenziale italiano.

Per poter godere della tutela al reddito, i lavoratori coinvolti in una sospensione dell'attività produttiva o privi di occupazione a causa del disastro occorso, dovranno dimostrare di possedere i requisiti minimi necessari per l'accesso alle relative misure, cosicché la tutela offerta a lavoratori ugualmente coinvolti potrà essere anche notevolmente diversa. In Italia, la sospensione dell'attività produttiva e lo stato di disoccupazione sono causali che permettono ai lavoratori di ricorrere a diversi strumenti di sostegno economico; essi consistono nella erogazione di prestazioni di durata e intensità differenti e calibrate rispetto al settore

---

<sup>(37)</sup> Sul ruolo dei sistemi di welfare, a fronte dei disastri, cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI, *Preventing and Managing Natural Disasters: Welfare Systems, Employment Safeguards and Industrial Relations. Some Research Notes*, cit.

<sup>(38)</sup> Il riferimento è all'art. 4 Cost. e, più ampiamente, alle norme di cui al titolo III della prima parte della Carta, su cui si fondano il sistema assistenziale e previdenziale italiano.

produttivo, alle dimensioni aziendali ed alla ragione giustificatrice dell'intervento.

Un primo gruppo di misure, attivabili in caso di sospensione temporanea dell'attività produttiva, è composto dalla Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria<sup>(39)</sup> e dalla Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria<sup>(40)</sup>.

In caso di perdita dell'occupazione, invece, il sistema previdenziale prevede l'erogazione di benefici economici quali l'Assicurazione Sociale Per l'Impiego (Aspi e mini-Aspi)<sup>(41)</sup>, l'indennità di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti (sostituita ora dall'Aspi)<sup>(42)</sup> ed ulteriori misure a sostegno del reddito di soggetti storicamente non tutelati, come apprendisti e collaboratori<sup>(43)</sup>.

A queste devono poi aggiungersi le forme di tutela in deroga<sup>(44)</sup> o alternative, basate sull'autonomia di alcuni settori produttivi o sulla bilateralità<sup>(45)</sup>.

Se è vero che l'intervento delle misure sociali va coordinato in modo razionale, deve darsi atto della mancanza di una previsione normativa in tal senso.

In occasione del terremoto emiliano, ad esempio, tale coordinamento è stato raggiunto con il *Protocollo d'intesa per interventi straordinari*

---

<sup>(39)</sup> L. n. 1115/1968.

<sup>(40)</sup> Tale strumento di politica industriale trova la sua fonte nella l. n. 223/1991, come successivamente modificata dalla l. n. 92/2012.

<sup>(41)</sup> Introdotte recentemente dalla l. n. 92/2012. Per un commento cfr. S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012, nonché S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali*, in S. SPATTINI (a cura di), *Ammortizzatori sociali: il nuovo assetto*, Boll. spec. ADAPT, 7 dicembre 2012, n. 24, e, in ottica comparata, S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *q. Rivista*, 2012, n. 3.

<sup>(42)</sup> Di cui alla l. n. 1272/1939 (indennità ordinaria) e alla l. n. 160/1988 (requisiti ridotti).

<sup>(43)</sup> In tale ottica, con il d.l. n. 185/2008, il Governo vara un primo pacchetto di misure a sostegno della famiglia, del lavoro, dell'occupazione e dell'impresa, ridisegnando in funzione anti-crisi il quadro delle politiche del lavoro. Apprendisti, lavoratori assunti con contratto di somministrazione e collaboratori a progetto possono, per la prima volta, godere così dei c.d. ammortizzatori in deroga.

<sup>(44)</sup> Il riferimento normativo per il finanziamento e l'erogazione di ammortizzatori sociali in deroga è all'art. 2, comma 36, della l. n. 203/2008 ed alla successiva l. n. 2/2009.

<sup>(45)</sup> Ad esempio per quanto riguarda il settore edile. Sul ruolo della bilateralità cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI, *Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali*, cit.

*per ammortizzatori sociali causa evento sismico che ha interessato i territori delle province di Bologna, Modena e Ferrara il giorno 20 maggio 2012*, siglato da istituzioni, parti sociali, rappresentanti del terzo settore, Unioncamere e Abi. Il protocollo era volto ad accelerare e semplificare le procedure di accesso agli ammortizzatori sociali, all'indomani della dichiarazione dello stato di emergenza per gli eventi sismici occorsi.

Lo stesso documento ha disciplinato le diverse procedure per l'accesso ai benefici, con l'esatta individuazione della portata delle misure e della specifica causale riconducibile al terremoto <sup>(46)</sup>.

Il Protocollo ha risolto in modo pratico due diversi ordini di problemi. Il primo è quello legato alle causali giustificatrici dell'erogazione dei sussidi. Esse sono stabilite *ex lege* e sono legate a rischi prevedibili legati all'andamento dell'attività di produzione industriale, quindi non immediatamente riferibili alle calamità. Pertanto, in via teorica, la perdita di reddito riconducibile ai disastri ambientali o alle calamità naturali, ad oggi, non è direttamente assicurata dalle indennità finanziate con il pagamento delle contribuzioni obbligatorie per l'indennità di disoccupazione (ora ASpI) o per la Cassa Integrazione.

Inoltre, esso stabilisce puntualmente la "gerarchia" nell'utilizzo delle risorse finanziarie, cercando di conferire al sistema un minimo di organicità, da molti auspicata <sup>(47)</sup>.

La ratio sociale è quella di ampliare il più possibile le maglie del sistema, sino a ricomprendervi il maggior numero di lavoratori, e raziona-

---

<sup>(46)</sup> La CIGO viene erogata sulla base della causale «evento transitorio non imputabile all'imprenditore, riconducibile all'evento sismico», mentre la CIGS per «crisi aziendale conseguente ad un evento improvviso ed imprevisto, riconducibile all'evento sismico». Gli ammortizzatori sociali in deroga trovano la loro unica causale giustificatrice nell'evento sismico; in merito viene prevista la formazione di 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.

<sup>(47)</sup> Di tale mancanza di coordinamento la dottrina ha preso atto ormai da tempo, cfr. sul punto M.G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in *DLRI*, 1990, 236, il quale osservava che «Dopo ogni intervento l'assetto che ne scaturiva era immediatamente posto in crisi dal successivo problema, altrettanto drammatico e contingente, la cui soluzione richiedeva una o più deroghe all'assetto sistematico appena (più o meno felicemente) raggiunto».

lizzare l'accesso alle risorse, fermi restando i requisiti di legge e le risorse disponibili <sup>(48)</sup>.

Sempre in occasione del terremoto emiliano, le istituzioni, in un'ottica di maggiore equità, oltre a prorogare le misure di sostegno al reddito per i lavoratori subordinati, hanno anche previsto un indennizzo *una tantum* per i lavoratori parasubordinati (co.co.co.) e per quelli autonomi <sup>(49)</sup>, soggetti vulnerabili normalmente esclusi da questo tipo di tutele.

Ci si chiede se i bisogni nati dall'impatto delle calamità e dei disastri possano trovare tutela attraverso il modello di sicurezza sociale tradizionale <sup>(50)</sup> o se non sia auspicabile la creazione di un sistema di welfare sussidiario ed integrativo a quello statale già esistente, che veda il coinvolgimento delle parti sociali e degli organismi territoriali, in analogia a quanto già accaduto in campo previdenziale. Un tale sistema sarebbe in grado di elaborare meccanismi di risposta preordinati al verifi-

---

<sup>(48)</sup> Rispetto alla più recente riforma degli ammortizzatori sociali cfr. A. ANDREONI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Ediesse, 2012, 221 ss., e sulle aspettative future del sistema M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013, 801 ss.

<sup>(49)</sup> Come già rilevato in altra sede, tale risultato è stato raggiunto, in Abruzzo, con il d.l. n. 39 del 28 aprile 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 17 aprile 2009 tra il Ministero del lavoro e la Regione Abruzzo e confermato nell'accordo-quadro 27 aprile 2009 tra Regione e OO.SS. Nello stesso si prevede l'erogazione di trattamenti di CIG in deroga, la proroga della mobilità in deroga, la proroga della CIG 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. 74/2012 prevede l'indennità in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, dei titolari di rapporti di 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.

<sup>(50)</sup> Nell'accezione proposta da parte della dottrina il sistema degli ammortizzatori sociali individua una «garanzia di stabilità per le persone che hanno un lavoro, che sono in pregiudicato di perderlo e che, invece, hanno diritto al mantenimento della propria condizione o status». Cfr. A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, 2002, 68.

carsi del disastro, da un punto di vista organizzativo ed economico-finanziario, oltre che rispetto alle prestazioni erogabili <sup>(51)</sup>.

A tal proposito, la letteratura internazionale <sup>(52)</sup> rileva come l'imprevedibilità connessa a tali eventi non implichi, di pari passo, la rarità degli stessi, per cui si rende sempre più necessaria la creazione di un sistema di sicurezza sociale volto alla copertura di tali rischi.

Al riguardo, in Italia, un ruolo rilevante è ricoperto dalle istituzioni locali e dalle parti sociali che, presenti sul territorio colpito, sono chiamate ad agire con prontezza e immediatezza.

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

Per gestire le conseguenze del disastro e promuovere la ripresa delle attività produttive, il sistema italiano contempla una serie di interventi di tipo strutturale cui si affiancano, caso per caso, misure di tipo emergenziale e straordinario.

Nell'immediato, il Governo emette un provvedimento che riconosce e dichiara lo stato di emergenza. Conseguentemente, gli organi deputati sanciscono la sospensione degli effetti legali dei principali obblighi legislativi posti in capo alle realtà produttive <sup>(53)</sup>.

Si ha, quindi, la sospensione in via eccezionale e temporanea degli adempimenti in materia fiscale (imposte, tasse e contributi, sia quelli corrisposti agli organi centrali dello Stato che quelli corrisposti agli enti locali) e contributiva a fini previdenziali e assicurativi <sup>(54)</sup>.

La *ratio* va ravvisata nella volontà di sostenere gli operatori economici in un momento in cui l'attività produttiva, per ragioni di forza maggiore, non può essere attiva e non può produrre utili con cui ottemperare a tali obblighi.

<sup>(51)</sup> Un tale meccanismo di protezione sarebbe maggiormente in grado di assicurare alla popolazione colpita non solo un sostegno di mezzi, ma anche psicologico, circa la ripresa economica futura del territorio.

<sup>(52)</sup> Per una rassegna della letteratura internazionale cfr. AA.VV., *Disastri naturali e disastri ambientali: mercato del lavoro, relazioni industriali, welfare*, Literature Review ADAPT, 2014, in corso di pubblicazione.

<sup>(53)</sup> Rispetto ai casi emergenziali generati dal terremoto in Abruzzo e in Emilia Romagna, gli effetti sospensivi degli obblighi di legge sono stati rispettivamente previsti con il d.l. n. 39/2009 e d.l. n. 74/2012.

<sup>(54)</sup> Per il terremoto emiliano il riferimento è alla circ. Inps 15 giugno 2012, n. 85, alla circ. 14 febbraio 2014, n. 26, ed alla più recente circ. 12 maggio 2014, n. 58. Rispetto al terremoto che ha colpito l'Abruzzo si rimanda a P. MANTINI (a cura di), *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, Cedam, 2012, 303 ss.

Intervengono poi ulteriori misure a livello nazionale e locale con l'intento di aiutare la ripresa del sistema produttivo, come la concessione di incentivi economici ed altre forme di sostegno, diretto o indiretto, quali il credito d'imposta agevolato per gli investimenti nell'attività produttiva, le facilitazioni relative alla delocalizzazione degli impianti ovvero lo stanziamento di fondi per il risarcimento diretto dei danni subiti dalle imprese, nell'ottica della ripresa funzionale delle attività.

In tale ultimo senso, un interessante esempio è la recente ordinanza n. 6 del 10 luglio 2014, firmata dal commissario delegato alla Ricostruzione Vasco Errani, volta a risarcire le attività economiche colpite dall'alluvione del 17 e del 19 gennaio 2014, dalla tromba d'aria del 3 maggio 2013, dagli eccezionali eventi atmosferici e dalla tromba d'aria del 30 aprile 2014, in Emilia Romagna. Il provvedimento definisce modalità e criteri per la concessione dei contributi, stimati in 80 milioni di euro; gli interventi previsti, e ammessi a contributo, riguardano la riparazione, il ripristino, la ricostruzione di immobili a uso produttivo degli impianti e delle strutture produttive agricole, e ancora la riparazione e il riacquisto di beni mobili strumentali all'attività, di beni mobili registrati e la ricostituzione delle scorte e dei prodotti.

Gli interventi dovranno essere finalizzati alla ripresa e alla piena funzionalità dell'attività produttiva in tutte le componenti fisse e mobili strumentali, e al recupero a fini produttivi degli immobili. La quantificazione del danno dovrà avvenire attraverso perizia asseverata, mentre gli interventi devono essere realizzati successivamente alla data degli eventi calamitosi e conclusi entro il 30 giugno 2015. In presenza di copertura assicurativa, il contributo è riconosciuto sulla differenza tra i costi dell'intervento e gli indennizzi assicurativi attribuiti all'intervento finanziato, corrisposti o da corrispondersi da parte delle compagnie di assicurazioni<sup>(55)</sup>.

A livello regionale, inoltre, attingendo alle risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE), sono stati predisposti specifici Programmi Operativi Regionali (POR), per facilitare e coadiuvare – con l'assunzione di nuovo personale – la ripresa economica, tramite la erogazione di un contributo economico che concorra ad abbassare il costo del lavoro.

Altri interventi prevedono il coinvolgimento del sistema universitario locale, al fine di ottenere un complessivo ripensamento, in chiave moderna e di sviluppo futuro, del sistema economico-produttivo delle zone interessate dal disastro. Esso consiste nella erogazione di risorse e in-

---

<sup>(55)</sup> Per approfondimenti cfr. *Alluvione e tromba d'aria, varata l'ordinanza che risarcisce le imprese*, in [www.regione.emilia-romagna.it/notizie](http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie), 10 luglio 2014.



centivi a sostegno delle attività di ricerca e sviluppo che le imprese si impegnano ad intraprendere, affinché la ripresa ordinaria delle attività sospese o danneggiate porti con sé anche un miglioramento del tessuto e delle dinamiche produttive. Ne è un esempio il progetto con cui 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<sup>(56)</sup>. Se tali interventi paiono puntare nella giusta direzione, in assenza di un piano ampio di coordinamento degli investimenti a livello territoriale, i contributi economici erogati alle aziende si identificano però ancora troppo spesso con una logica unidirezionale di scambio tra organizzazione territoriale e associato, in cui il fine primario è quello di mantenere vivo il tessuto produttivo locale, ma senza una visione concreta del mercato produttivo futuro.

È opportuno quindi che gli interventi a favore delle aziende vengano coordinati con le misure erogate dal sistema di protezione sociale nei confronti dei lavoratori. Invero il finanziamento alle aziende, volto ad incrementare il personale in organico, può non essere così efficace nel caso in cui i lavoratori si trovino a godere, per un periodo relativamente lungo, di misure integrative del reddito, che li scoraggiano dal tenere un ruolo attivo nella ricerca di nuova occupazione.

Di pari passo, i sussidi rivolti esclusivamente a sostenere il reddito dei lavoratori hanno effetti limitati e non producono l'effetto auspicato nel lungo periodo, laddove il tessuto produttivo non sia riuscito a ripristinare livelli di sviluppo "pre-evento" comunque accettabili ed in grado di riassorbire i lavoratori esclusi dal mercato.

#### **4. Il ruolo delle relazioni industriali**

Come sin qui osservato, l'ordinamento giuridico italiano dispone, anche in attuazione di precisi vincoli di appartenenza alla Unione Euro-

---

<sup>(56)</sup> Si veda la d.g.r. Emilia Romagna n. 1736/2012, come modificata dalla successiva d.g.r. n. 712/2013, *Modalità di utilizzo delle risorse ex legge 122/2012*, art. 12. Come ivi stabilito, il supporto alle aziende avverrà attraverso tre linee principali di azione: a) l'avanzamento tecnologico dei prodotti, dei sistemi di produzione e dei sistemi organizzativi delle imprese; b) la diversificazione produttiva, anche mediante l'ampliamento dei confini delle filiere stesse e la contaminazione delle tecnologie e delle loro applicazioni; c) 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.

pea, un moderno quadro di regole di prevenzione e gestione delle conseguenze dei disastri, sebbene strutturate nell'ambito di un più ampio e generale sistema di tutele del lavoro. Allo stesso modo il sistema di protezione sociale pubblico contempla, in via ordinaria e straordinaria, misure di sostegno alle imprese e ai lavoratori. 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 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, al contrario, istituzioni e dialogo sociale hanno consentito una rapida e robusta ripresa delle attività e della produzione. 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, 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 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; queste ultime vengono normalmente intese in termini di ripristino delle strutture e infrastrutture, ma non di riprogettazione in chiave di rilancio di un territorio, di un settore produttivo, di una attività di 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 <sup>(57)</sup>.

---

<sup>(57)</sup> Sul ruolo del dialogo sociale nella gestione dei disastri in Italia cfr. AA.VV, *Managing and Preventing Natural (and Environmental) Disasters: The Role of Industrial Relations Some Reflections on the Italian Case*, Working Paper ADAPT, 2013, n. 142, nonché M. TIRABOSCHI, *Preventing and Managing Natural Disasters: Welfare Systems, Employment Safeguards and Industrial Relations. Some Research Notes*, cit.

#### 4.1. La buona prassi del DURC nel terremoto umbro

La ricostruzione e la bonifica a seguito di un disastro sono percorsi molto complessi e articolati che richiedono non solo leggi moderne, ma anche la cooperazione tra le istituzioni pubbliche e 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 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 emergenziale condiviso tra le parti sociali per la ricostruzione, e divenuto oggetto di norma di legge nazionale, volta a garantire la tutela della salute e della sicurezza e la posizione contributiva dei lavoratori e ad impedire, alle imprese non in regola, l'accesso agli appalti per la realizzazione di opere di ricostruzione. Esso ha rappresentato una grande innovazione amministrativa, fino ad assumere una rilevanza centrale nel nostro ordinamento, ponendosi quale strumento di razionalizzazione degli appalti in generale e non solo delle misure di ingegneria di urgenza<sup>(58)</sup>.

In particolare, con la legge regionale n. 30/1998, la Regione Umbria aveva 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 veniva approvato 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 istituito lo "sportello unico" per il rilascio del DURC<sup>(59)</sup>.

Il DURC nasce quindi per la semplificazione della certificazione di regolarità nei confronti dell'Inps e dell'Inail e successivamente nei confronti delle casse edili. Il legislatore nazionale ne ha progressivamente ampliato gli ambiti di utilizzo, conferendo allo stesso il ruolo di stru-

---

<sup>(58)</sup> Per una disamina completa e dettagliata sulla evoluzione storica e normativa del DURC cfr. P. PENNESI, D. PAPA, *Il contrasto al lavoro nero e irregolare e il DURC* (Titolo I, Capo II, art. 14), in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *op. cit.*

<sup>(59)</sup> D.g.r. n. 560/1999.

mento di “selezione” delle imprese abilitate a partecipare al processo di ricostruzione<sup>(60)</sup>.

Dal 2002 il DURC diventava così un presupposto indispensabile ai fini della aggiudicazione degli appalti pubblici, giacché veniva resa obbligatoria la sua presentazione alla stazione appaltante «a pena di revoca dell'affidamento». Nel 2003 se ne è previsto poi l'utilizzo nell'ambito degli appalti privati in edilizia; si è stabilito infatti che il committente o il 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>(61)</sup>. Per effetto di successivi provvedimenti si è previsto che, per accedere ai benefici ed alle sovvenzioni comunitarie, le imprese di tutti i settori fossero tenute a presentare il DURC<sup>(62)</sup> e che i benefici e le sovvenzioni comunitarie in questione fossero quelli «per la realizzazione di investimenti»<sup>(63)</sup>. L'anno successivo<sup>(64)</sup> si è poi stabilito che i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e di legislazione sociale fossero subordinati al possesso del DURC, oltre che al rispetto degli «altri obblighi di legge» ed all'osservanza «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»<sup>(65)</sup>.

Infine con il Testo Unico sicurezza<sup>(66)</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,

---

<sup>(60)</sup> Ancora per una analisi delle norme di contrasto al lavoro nero e irregolare e sulla evoluzione del DURC cfr. P. PASCUCI, *Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, 2008.

<sup>(61)</sup> Segnatamente per effetto dell'art. 86, comma 10, del d.lgs. n. 276/2003, che ha modificato il d.lgs. n. 494/1996.

<sup>(62)</sup> Con l'art. 10, comma 7, del d.l. n. 203/2005 (convertito dalla l. n. 248/2005), recante *Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*.

<sup>(63)</sup> Art. 1, comma 553, della l. n. 266/2005 (Finanziaria 2006).

<sup>(64)</sup> Art. 1, comma 1175, della l. n. 296/2006 (Finanziaria 2007).

<sup>(65)</sup> Sul DURC nel contesto della Finanziaria 2007 cfr. A. BELLAVISTA, *La legge Finanziaria per il 2007 e l'emersione del lavoro nero*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona”, 2007, n. 55.

<sup>(66)</sup> D.lgs. n. 81/2008, anticipato per la verità dal d.lgs. n. 163/2006.

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>(67)</sup>.

Il DURC realizza, almeno sul piano documentale, una vera e propria selezione delle imprese, in quanto solo quelle in possesso del documento possono legittimamente operare.

Del resto la funzione di questo strumento non è stata alterata dalle misure correttive successivamente introdotte dal decreto legislativo n. 69/2013 (c.d. “decreto del fare”) che, in un regime di generale semplificazione degli adempimenti in materia di rilascio a validità del DURC, ne hanno invece confermato in pieno il ruolo e l'importanza<sup>(68)</sup>.

## 5. Alcune considerazioni su effettività e limiti del sistema

Da quanto analizzato, emerge il persistente orientamento del nostro Paese ad un approccio passivo nella gestione dei disastri ambientali e industriali. Invero, se si escludono le buone pratiche come il DURC, il sistema nel suo complesso rivela ancora profonde debolezze<sup>(69)</sup>. Tra queste vi sono, innanzitutto, la scarsa coerenza delle regole (anche a seguito dei carenti controlli da parte delle autorità pubbliche) e la mancanza di norme specifiche sul tema; in secondo luogo, il mancato coinvolgimento delle comunità locali e di tutti gli *stakeholders* interessati nelle diverse fasi di prevenzione e di gestione di questi fenomeni (fino allo stesso processo decisionale e regolatorio a livello locale e poi nazionale); e infine, la difficoltà di convertire il tradizionale approccio

<sup>(67)</sup> Art. 90 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(68)</sup> Per una disamina delle novità introdotte dal decreto del fare cfr. C. SANTORO, *Gli interventi sul DURC*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato. Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, 2013.

<sup>(69)</sup> Sui limiti del sistema italiano cfr. AA.VV., *Managing and Preventing Natural (and Environmental) Disasters*, cit.

emergenziale ed “iper-settoriale” in una strategia di prevenzione integrata ed olistica diretta ad una equilibrata convergenza tra protezione del mercato del lavoro, tutela della salute e salvaguardia dell’ambiente. Oltre agli interventi volti ad affrontare le crisi innescate da questi fenomeni, ormai sempre meno imprevedibili, è necessario pertanto mettere a punto strumenti per la prevenzione in grado di innalzare il più possibile il livello di resilienza e di preparazione del territorio, delle popolazioni, dell’impresa e del mercato del lavoro al loro verificarsi. Tra questi un ruolo di primo piano può essere svolto dal dialogo sociale e dalle relazioni industriali.

Serve dunque dialogo e confronto tra tutti gli attori interessati, pubblici e privati, a livello nazionale e territoriale, affinché ad un approccio reattivo, solidaristico ed emergenziale, si affianchi una strategia proattiva di prevenzione e gestione integrate che miri al consolidamento di buone prassi <sup>(70)</sup>.

---

<sup>(70)</sup> Cfr. M. GIOVANNONE, S. SPATTINI, *L’impatto dell’alluvione su lavoratori e imprese*, in M. GIOVANNONE, E. GRAZIOLI, S. SPATTINI (a cura di), *Modena: dopo il terremoto l’alluvione. L’impatto delle calamità naturali sul sistema produttivo e sul lavoro*, Boll. spec. ADAPT, 28 gennaio 2014, n. 5; ancora sull’impatto del sisma sul mondo del lavoro in Emilia Romagna e il ruolo delle parti sociali cfr. IRES EMILIA ROMAGNA (a cura di), *Sisma e ricostruzione: per un nuovo protagonismo del lavoro*, 2013, 32-35.