

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

*Accordo-quadro sulla gestione dei cantieri del
piano nazionale di prevenzione e contrasto al
dissesto idrogeologico: un primo segnale di
approccio di relazioni industriali nella
prevenzione e gestione dei disastri naturali*

Francesca Sperotti

anticipazione

N. 3/XXV - 2015



GIUFFRÈ EDITORE

2. Disastri naturali

2.1. Accordo-quadro sulla gestione dei cantieri del piano nazionale di prevenzione e contrasto al dissesto idrogeologico, 21 aprile 2015 (in *Boll. ADAPT*, 2015, n. 16).

Accordo-quadro sulla gestione dei cantieri del piano nazionale di prevenzione e contrasto al dissesto idrogeologico: un primo segnale di approccio di relazioni industriali nella prevenzione e gestione dei disastri naturali

Sommario: **1.** Premessa: cause e conseguenze del dissesto idrogeologico. – **2.** Il ruolo delle relazioni industriali nella prevenzione e gestione dei disastri naturali. – **3.** La firma dell'accordo-quadro. – **4.** Prospettive evolutive.

1. È ormai noto che l'azione umana, andando ad alterare le variabili climatiche e ambientali, sia causa diretta dell'aumento dell'intensità e distribuzione dei disastri naturali. Questo è tanto più vero nel caso del dissesto idrogeologico che, comprendendo tutti quei processi morfologici che hanno un'azione distruttiva in termini di degradazione del suolo, ha le sue origini in processi di natura antropica. L'eccessivo consumo del suolo, le pratiche di cementificazione e quelle di deforestazione, insieme agli effetti del cambiamento climatico, hanno nel tempo contribuito all'aumento della forza distruttiva di frane e alluvioni, tanto a livello mondiale quanto a quello nazionale.

Nel 2013, su scala globale, i disastri idrogeologici (frane e alluvioni) hanno rappresentato il più alto numero di disastri naturali (48,2%), causando circa 32 milioni di vittime (33,2% del totale delle vittime per disastro naturale) e danni pari a 53,2 miliardi di dollari (D. GUHA-SAPIR, P. HOYOIS, R. BELOW, *Annual Disaster Statistical Review 2013. The numbers and trends*, CRED, Bruxelles, 2014, 22). In Italia, ad oggi, sono state censite 499.511 frane, che interessano un'area di 21.182 km². La popolazione ad esse esposta ammonta a 1.001.174 abitanti (soprattutto residenti in Calabria e nelle Marche). Le aree ad alta criticità idraulica, invece, sono pari a 12.263 km², e la relativa popolazione esposta è pari a 6.154.011 abitanti (la maggiore esposizione demografica si registra in Toscana e nell'Emilia Romagna. Per i dati esposti cfr. ISPRA, *Rapporto di sintesi sul dissesto idrogeologico in Italia 2014*, 2014).

Ampiamente conosciuti (e studiati) sono gli effetti sociali, economici e occupazionali dei disastri naturali (si veda AA.VV., *Disastri, lavoro, welfare: una literature review*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, ADAPT University Press, 2014) mentre ancora poco noto è il ruolo positivo che il sistema di relazioni industriali può svolgere nella prevenzione e gestione dei disastri naturali, 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 (uno dei pochi studi in tal senso è M. TIRABOSCHI, *Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op.cit.*). Di conseguenza, i tradizionali sistemi e cicli di prevenzione e gestione del rischio difettano dell'inclusione della componente delle relazioni industriali.

2. Eppure non mancano casi, anche nel contesto italiano, dove si sono potuti osservare gli effetti positivi derivanti da un ruolo attivo delle istituzioni di relazioni industriali nella prevenzione e gestione dei disastri naturali. Tra questi è possibile annoverare il terremoto registrato in Umbria tra il 1997 e il 1998, al seguito del quale, per garantire una ricostruzione degli edifici in osservanza delle normative antisismiche, il sistema di relazioni industriali locale inventò il documento unico di regolarità contributiva (DURC) che è diventato poi lo strumento, recepito dal legislatore, per contrastare il lavoro nero e irregolare, soprattutto nei settori e nelle lavorazioni che prevedono la presenza di una catena di appaltatori e subappaltatori (per un approfondimento si veda M. TIRABOSCHI, *Il ruolo delle relazioni industriali nella gestione delle calamità naturali e dei disastri ambientali. Riflessioni sul caso italiano*, Working Paper ADAPT, 2014, n. 148). È questo un caso in cui le istituzioni del mercato del lavoro, attraverso l'elaborazione di uno strumento normativo in grado di garantire la tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro (c.d. sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, di cui al d.lgs. n. 106/2009, correttivo al d.lgs. n. 81/2008), hanno saputo svolgere un ruolo strategico in chiave preventiva dei successivi simili fenomeni.

Come rileva una rassegna bibliografica svolta nel 2014 (si veda M. TIRABOSCHI (a cura di), *op.cit.*, in particolare il cap. VII, *Il ruolo del dialogo sociale e delle relazioni industriali*), da un punto di vista generale, il quadro legale e istituzionale italiano mostra una discreta capacità di reazione in termini emergenziali per gestire le conseguenze dirette e immediate di un disastro naturale. Tuttavia, il quadro nazionale appare carente in termini di progettualità verso (e nelle) le fasi della prevenzione e ricostruzione. Quello che l'esperienza italiana indica è l'insufficienza di un coordinamento con gli attori appartenenti al mondo del lavoro nelle fasi di prevenzione e rilancio, ricostruzione e riprogettazione di un territorio o di un settore produttivo esposto o colpito da un disastro naturale. Eppure il loro coinvolgimento è più che mai necessario dal momento che imprese e lavoratori, oltre a subire gli effetti dei disastri naturali, rappresentano gli elementi di leva per la prevenzione e per la ripresa economica e sociale di un territorio (sull'importanza del fattore demografico come per la ricostruzione e ripresa successive ad una calamità naturale si veda F. SPEROTTI, *Disastri naturali e mercato del lavoro: l'importanza del fattore demografico*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*).

3. Per questo motivo la firma dell'accordo-quadro sulla gestione dei cantieri del piano nazionale di prevenzione e contrasto al dissesto idrogeologico, in data 21 aprile 2015, rappresenta un momento significativo per il Paese Italia e di svolta nei sistemi di prevenzione e gestione di frane e alluvioni, e auspicabilmente nelle successive fasi di ricostruzione. Si tratta, infatti, di un accordo firmato, da un lato, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche, e dall'altro, dalle OO.SS. confederali Cgil Cisl e Uil, con l'obiettivo di «contribuire positivamente a una più celere realizzazione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico del Paese, garantendo la sicurezza del lavoro e la tutela dell'ambiente» (art. 2, comma 1). Per raggiungere tali obiettivi, al Governo spetta il compito di informare «periodicamente la Task force di Cgil-Cisl-Uil sulla programmazione delle opere finanziate e sullo stato di realizzazione delle opere stesse nelle diverse fasi, da quelle di elaborazione e progettazione a quelle esecutive» (art. 3, comma 2). Le OO.SS. confederali assumono invece l'impegno di individuare e coinvolgere «le categorie e i territori a seconda della tipologia delle problematiche rilevate dal Ministero dell'ambiente e dalla Struttura di missione» e identificano «strumenti e modalità per facilitare, laddove necessario, l'esecuzione del lavoro su più turni per opere di particolare criticità e urgenza» (art. 3, comma 3). Nello sviluppo di tali attività, le parti firmatarie possono concordare «altre azioni e iniziative che possano favorire modalità di risoluzione delle problematiche oggetto di intervento più consone all'accelerazione delle opere, alle relazioni con l'economia del territorio, garantendo un basso impatto ambientale» (art. 3, comma 4).

Nei soggetti firmatari e nelle finalità, il presente accordo mostra già alcuni dei suoi aspetti innovativi. Per la prima volta, infatti, le OO.SS. confederali, in maniera unitaria (al punto che l'intesa parla di “task force”), sono firmatarie di un accordo in materia di mitigazione di una tipologia di disastro naturale. In secondo luogo, la sicurezza del lavoro viene riconosciuta come elemento da salvaguardare: è infatti posta al centro dell'attenzione degli interventi di mitigazione.

Anche nella divisione degli impegni è possibile osservare qualche elemento positivo. Innanzitutto, è apprezzabile l'approccio locale e decentrato delle OO.SS. confederali qualora richiesto dalla tipologia di problematica rilevata. Un approccio che sembrerebbe recepire la positiva esperienza che ha portato l'elaborazione del DURC sopra menzionato, frutto proprio della progettualità delle istituzioni di relazioni industriali locali. Pertanto, viene riconosciuta l'importanza del secondo livello di azione (quello territoriale) per una più efficace e capillare esecuzione. Il coinvolgimento delle parti sindacali a livello territoriale e nelle opere di particolare criticità e urgenza che richiedono il lavoro su più turni – novità dell'accordo – è, al contempo, una garanzia del rispetto della sicurezza del lavoro, così come sancito negli obiettivi. Quindi il

coinvolgimento del livello territoriale è il mezzo sia per rispondere a determinate problematiche, sia per garantire la sicurezza sul lavoro, sempre nel rispetto dell'economia e delle dinamiche del mercato del lavoro del territorio. Non solo, la task force si impegna a contribuire alla risoluzione delle problematiche oggetto di intervento sempre nel rispetto dell'ambiente e, nello specifico, garantendo un basso impatto ambientale. L'accordo riconosce dunque anche alle parti sindacali un ruolo da protagonista nel ciclo di prevenzione del rischio.

4. Con la firma dell'accordo sembra aprirsi dunque una nuova stagione di collaborazione tra i livelli istituzionali e le organizzazioni del lavoro in tema di prevenzione e contrasto al dissesto idrogeologico. Una stagione caratterizzata dal lavoro di squadra tra Governo e sindacati che, in una logica di sussidiarietà circolare, rafforza il sistema delle norme approvate e un corretto utilizzo dei fondi stanziati. Attraverso, infatti, la firma di accordi locali per i cantieri aperti si cerca di garantire un monitoraggio in tempo reale degli stati di avanzamento delle opere nel rispetto della legalità, della sicurezza e anche del lavoro. I lavoratori stessi diventano parte integrante e decisiva nella fase di prevenzione e contrasto del dissesto idrogeologico. È auspicabile che la firma di tale accordo, e il relativo sistema di competenze e azioni, possa rappresentare il precedente per altre tipologie di disastri naturali che colpiscono il nostro Paese, di cui urge un sistema di prevenzione e ricostruzione più efficace.

*Francesca Sperotti
ADAPT Research Fellow*