



S.2394

Conversione in legge del D.L n. 127/2021

“Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening”

**Modalità di implementazione del “Green Pass “
nei riguardi del personale viaggiante addetto al
trasporto di persone con autobus**

**I Commissione (Affari Costituzionali)
del Senato della Repubblica**

Roma, 5 ottobre 2021



Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

desideriamo innanzitutto ringraziarVi per l'attenzione che avete rivolto ad ANAV, l'Associazione di Confindustria del trasporto di persone con autobus, consentendole di contribuire con le proprie osservazioni e proposte all'esame avviato da codesta Commissione sul disegno di legge di conversione del decreto "Green Pass nei luoghi di lavoro".

Nel difficile contesto emergenziale che ha contrassegnato il 2020 e l'anno in corso, le imprese che ANAV rappresenta hanno contribuito con grandi sforzi e responsabilità a garantire la tenuta del sistema di mobilità collettiva e ad assicurare un trasporto in sicurezza di cittadini, lavoratori e studenti sugli autobus adibiti al trasporto pubblico locale, al trasporto dedicato degli studenti, ai servizi di noleggino con conducente e alle linee commerciali in genere.

L'importante avanzamento del piano vaccinale e il significativo calo dei contagi, dei ricoveri nei reparti ordinari Covid-19 e nei reparti di terapia intensiva, delle vittime, registratisi nell'ultimo periodo consentono finalmente di guardare al futuro con speranze più solide di una rapida ripresa che può e deve essere favorita e accelerata grazie alle misure di stimolo adottate da Governo e Parlamento.

Il Green Pass rappresenta uno strumento efficace di perseguimento degli obiettivi di massima copertura vaccinale della popolazione e di contenimento del rischio di contagio in tutti i luoghi di aggregazione. L'estensione dell'utilizzo del Green Pass a tutti i luoghi di lavoro può ora accelerare il processo e imprimere un ulteriore impulso per un più rapido superamento dell'emergenza epidemiologica. L'ANAV condivide pienamente questa strategia e si propone di offrire il proprio contributo e quello delle imprese rappresentate affinché l'implementazione del Certificato verde Covid-19 nel sistema del trasporto di persone con autobus nel suo complesso possa avvenire in maniera corretta ed efficace, tenendo conto delle peculiarità del modello organizzativo e di offerta dei servizi, e possa contribuire ad aumentare il senso di sicurezza dei cittadini nell'utilizzo quotidiano della mobilità collettiva per recarsi nei luoghi di lavoro, di studio, di cultura, svago e turismo.

Il recupero e lo sviluppo della mobilità collettiva nel nostro Paese costituiscono una leva fondamentale per la ripresa economica e la crescita dell'Italia.

Esprimiamo, quindi, il nostro pieno apprezzamento per la pronta disponibilità manifestata da codesta Commissione a un concreto e proficuo confronto sul tema.

In questo senso il documento allegato che, dopo una preliminare fotografia dei numeri del settore, degli effetti economici della pandemia e delle relative misure di sostegno, si sofferma su un aspetto applicativo della norma nei riguardi del personale viaggiante delle aziende del settore sicuramente meritevole di chiarimento, anche interpretativo, allo scopo di non frustrare l'effettività della norma e di non creare potenziali disservizi del trasporto pubblico a partire dal 15 ottobre e cioè dalla data di entrata in vigore della norma sulla certificazione verde in tutti i luoghi di lavoro.

Roma, 5 ottobre 2021

Il Presidente



Presentazione

L'Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV), aderente a Confindustria, dal 1944 rappresenta le imprese private che operano nei diversi segmenti del trasporto di persone con autobus (trasporto pubblico locale, trasporto dedicato degli studenti, linee commerciali, noleggio autobus con conducente). Un mercato di grande rilievo economico, occupazionale e sociale, con **6.000 Aziende, 70.000 autobus, 120.000 addetti (di cui 100.000 personale viaggiante)**, di cui ANAV rappresenta una parte fondamentale e qualificata.

I numeri e il ruolo del trasporto pubblico locale

Complessivamente, considerando anche la modalità ferroviaria, il settore del trasporto pubblico locale e regionale in Italia genera ogni anno circa **12 miliardi di euro di fatturato** e trasporta oltre **5 miliardi di passeggeri per 2 miliardi di corse-Km** complessive sulle diverse modalità (di cui oltre i due terzi tramite autobus) attraverso poco meno di **800 gestori** titolari di contratti di servizio/atti di affidamento, in forma singola o aggregata, e oltre **113.000 addetti** (dati Osservatorio Nazionale TPL – Relazione 2018).

Lo sviluppo dei sistemi di mobilità collettiva e, in particolare, del trasporto pubblico locale e regionale, rappresenta una componente imprescindibile per il raggiungimento di una mobilità realmente sostenibile.

I numeri e il ruolo del trasporto commerciale con autobus

Il settore riveste un ruolo di grande rilievo nel sistema economico e di mobilità collettiva del Paese e, soprattutto, costituisce un anello di fondamentale importanza nella filiera turistica, testimoniato anche dai numeri. Complessivamente considerati i servizi commerciali di trasporto con autobus non soggetti a obblighi di servizio pubblico impegnano, nei segmenti del **noleggio autobus con conducente** e dei **servizi di linea commerciale, 35.000 addetti e quasi 29.000 autobus** per un **fatturato** che, negli anni pre-Covid, raggiungeva i **2,6 miliardi di euro annui**. Nello specifico i numeri del settore sono così distribuiti:

LINEE COMMERCIALI

- **2.400 autobus immatricolati**
- **5.000 addetti**
- **400 milioni di euro di fatturato annuo nel periodo ante-COVID**

NOLEGGIO CON CONDUCENTE

- **26.300 autobus immatricolati**
- **30mila addetti**
- **2,2 miliardi di euro di fatturato annuo nel periodo ante-COVID**

Gli impatti del Covid-19

L'emergenza sanitaria per il Covid-19 ha avuto un impatto relevantissimo sul settore del trasporto di persone con autobus nel suo complesso. Ingenti, in tutto il Paese, gli impatti dell'emergenza epidemiologica sull'assetto finanziario, economico, organizzativo e gestionale del sistema di **trasporto pubblico regionale e locale**. Il crollo della domanda, nel periodo del lockdown del 2020, ha raggiunto livelli superiori al 90% rispetto ai valori normali. Nel settembre 2020, con la riapertura delle scuole il livello della domanda è cresciuto fino a raggiungere il 60% rispetto al periodo pre-covid-19, dato che a partire dalla seconda metà di ottobre 2020 è però rapidamente disceso al di sotto del 50% per effetto delle misure adottate per fronteggiare la seconda ondata del virus. Solo a decorrere da maggio 2021 si è registrata una significativa inversione di tendenza della curva dei contagi e delle vittime grazie all'importante sforzo portato avanti nell'implementazione del piano vaccinale e che ha consentito di rivalutare le misure precauzionali varate nel pieno dell'emergenza e che hanno pesato fortemente sulla redditività del settore, a partire dal limite di riempimento al 50% dei mezzi impiegati nei servizi, portato ora all'80% nelle Regioni collocate in zona bianca o gialla.

Nel contesto descritto le **perdite di ricavi tariffari** sono state **ingenti nel 2020** (stimabili in circa **2,2 miliardi di euro**, pari a oltre la metà dei ricavi tariffari annuali pre-covid) e **nel primo semestre 2021** stimabili in circa **1 miliardo di euro**). **Perdite rilevanti sono attese anche per il secondo semestre 2021** ed un recupero della redditività dei servizi ai livelli pre-covid è ipotizzabile solo nel medio periodo, con la prospettiva realistica di ulteriori perdite nel 2022.

Ma la pandemia si è abbattuta in maniera altrettanto grave sui **servizi commerciali di trasporto con autobus** non soggetti a obbligo di servizio pubblico e le restrizioni "anti-contagio" hanno avuto ricadute economiche pesantissime per i settori.

Nel **noleggio autobus con conducente** si sono registrati danni relevantissimi sin dall'inizio dell'emergenza e le imprese del comparto rischiano concretamente il *default* in assenza di misure di sostegno ulteriori rispetto a quelle sinora adottate. Il comparto ha subito una forte contrazione dei servizi sin da fine febbraio a causa del blocco dei viaggi di istruzione in Italia e all'estero, seguito da un rapido crollo della domanda anche in tutti gli altri segmenti gestiti (turismo di gruppi organizzati, turismo congressuale, crocieristico, religioso ecc.). Il trend negativo è proseguito per

tutto il 2020 e per il primo semestre del 2021 ed una ripresa della domanda a livelli pre-covid è conseguibile solo nel medio periodo, con la previsione di perdite sensibili anche nel secondo semestre 2021 e per il 2022.

Analoga situazione di sostanziale fermo dell'attività ha colpito nel 2020 anche **le autolinee commerciali** che già da metà marzo 2020 hanno registrato un crollo della domanda che ha toccato punte del 95% e - dopo una breve ripresa estiva - una nuova fortissima riduzione già a partire dalla seconda metà del mese di ottobre 2020 per effetto della recrudescenza dell'emergenza epidemiologica e delle conseguenti nuove restrizioni adottate. Anche in questo caso il trend negativo registrato nel 2020 e nel primo semestre del 2021 è destinato a protrarsi, sia pure con minore intensità, nel secondo semestre 2021 e, in parte, nel 2022.

Le perdite di fatturato in entrambi i settori sono pari a circa il 75% del fatturato annuo, per una **perdita complessiva di circa 2,6 miliardi di euro nel periodo marzo 2020 – aprile 2021.**

Le misure di sostegno adottate

Nel contesto descritto **le misure specifiche di sostegno alle imprese operanti nei diversi settori del trasporto di persone con autobus necessitano di essere rafforzate, in particolare** per le imprese operanti nei segmenti a mercato del **trasporto turistico, noleggio autobus con conducente e autolinee commerciali** di corto, medio e lungo raggio, nonché per le imprese esercenti i servizi di **trasporto scolastico dedicato**, settori che hanno sinora beneficiato di misure che non sono proporzionate all'entità della crisi in atto – **misure di sostegno “verticali” per uno stanziamento complessivo di 147 milioni di euro nel biennio 2020-2021 e misure “trasversali”** (come il taglio dell'IRAP) per ulteriori 75 milioni di euro nel periodo a beneficio delle imprese del settore – che per gran parte attendono ancora di essere attuate e che comunque risultano ben lontane dall'assicurare la sopravvivenza delle numerose piccole-medie imprese del settore, gravate da ingenti costi fissi per l'acquisto di materiale rotabile e attrezzature. Imprese tutte che con il loro determinante apporto e mettendo a disposizione il proprio capitale umano e di mezzi hanno contribuito alla tenuta del sistema di mobilità collettiva nel suo complesso ed a garantire un'offerta di servizio idonea ad assicurare il diritto alla mobilità nel pieno rispetto delle misure di prevenzione stabilite.

Sicuramente più efficaci le misure sinora adottate di sostegno al settore del **trasporto pubblico locale e regionale**, con uno stanziamento di **1.837 milioni di euro** sul Fondo compensazioni per le perdite di ricavi da traffico registrate dal 23 febbraio 2020 e fino alla cessazione dello stato di emergenza, attualmente fissata al 31 dicembre 2021, e con uno stanziamento complessivo di circa 900 milioni di euro per il finanziamento dei servizi aggiuntivi attivati nel 2020 e nel 2021 per

soddisfare la domanda nel pieno rispetto dei limiti stabiliti di capienza dei mezzi. Si tratta di **risorse** ingenti, idonee a ripristinare un livello minimo indispensabile di equilibrio economico-finanziario del settore per il 2020 ma **che dovranno essere necessariamente incrementate per fronteggiare le perdite attese per il 2021 e quelle prevedibili per il 2022.**

L'utilizzo del Green Pass nei riguardi del personale viaggiante delle aziende di trasporto persone con autobus – criticità e proposte

ANAV ha accolto con favore l'estensione stabilita con il D.L. n. 111/2021 dell'obbligo di Certificato verde Covid-19 per l'accesso e l'utilizzo dei mezzi di trasporto collettivo adibiti a servizi commerciali o, comunque, a media e lunga percorrenza. L'obbligo del Green Pass per gli utenti delle autolinee di media e lunga percorrenza nazionali e internazionali e per i servizi di noleggio autobus con conducente contribuisce significativamente ad aumentare il senso di sicurezza dei cittadini nell'utilizzo dei servizi, già caratterizzati da standard elevatissimi di prevenzione del contagio grazie alle misure tecniche e organizzative messe in atto dalle imprese, favorendo una più rapida ripresa della domanda per attività di natura commerciale la cui redditività e continuità non possono prescindere da flussi adeguati di mobilità. In questo senso è stata importantissima la modifica delle linee guida di prevenzione del Covid con la possibilità ora introdotta di un coefficiente di riempimento massimo dell'80% dei posti disponibili sugli autobus impiegati nelle linee di media e lunga percorrenza nazionali e internazionali e sugli autobus impiegati nei servizi di noleggio con conducente. Ad avviso dell'Associazione l'attuale contesto epidemiologico, i dati estremamente rassicuranti circa il bassissimo numero di contagi riconducibile all'utilizzo degli autobus impiegati nelle predette attività, ed ora l'estensione del Green Pass a tutti i passeggeri e l'accelerazione ulteriore della campagna vaccinale, consentirebbero, in tutti i casi in cui per l'accesso agli autobus sia richiesta la preventiva prenotazione, **di aumentare al 100% la capienza o in alternativa di rendere possibile l'occupazione di posti attigui, anche in deroga al predetto limite di capienza massima, per le persone che certifichino di intrattenere rapporti interpersonali stabili.**

ANAV condivide altresì la valutazione effettuata dal Governo circa la non estensione dell'obbligo di Green Pass agli utenti dei servizi di trasporto pubblico locale in considerazione delle specifiche caratteristiche del sistema di offerta e di domanda che non consentirebbero idonee modalità di verifica. Basti ricordare il flusso di oltre 10 milioni di passeggeri ogni giorno e l'esistenza di 100.000 fermate di salita e discesa distribuite su tutto il territorio nazionale. L'estensione dell'obbligo di Green Pass a tutti i luoghi di lavoro comporta comunque un rilevante beneficio in termini di sicurezza, e ancor di più in termini di senso di sicurezza, anche nell'utilizzo dei servizi di

trasporto pubblico locale, considerato che i lavoratori, insieme agli studenti costituiscono circa il 90% dell'utenza. Ad avviso dell'Associazione **andrebbe valutata la possibile estensione dell'obbligo di Certificato verde Covid-19 anche agli studenti delle scuole superiori** anche allo scopo di incentivare un maggior utilizzo dei sistemi di mobilità collettiva, aumentando il grado di sicurezza percepita, ponendo le basi per un graduale ritorno alla normalità **in una prospettiva di riempimento pieno di tutti i mezzi impiegati**, con conseguenti benefici in termini di shift modale dagli spostamenti privati alla mobilità collettiva, di emissioni ambientali, di congestione e qualità della vita nei centri urbani, sulla spesa pubblica e tenuto conto dell'obiettivo contenuto nel PNRR di spostare verso la mobilità collettiva e dolce il 10% della mobilità privata motorizzata.

Le criticità connesse alla programmazione del servizio pubblico e le proposte di ANAV

Il settore rappresentato, in tutti i suoi segmenti del trasporto pubblico locale, dei servizi scolastici dedicati, delle linee commerciali ma anche dei servizi di noleggio e del trasporto turistico, **costituisce un servizio pubblico essenziale per la mobilità collettiva che, per la peculiare modalità di erogazione, deve necessariamente essere programmato con adeguato e congruo anticipo rispetto alla operatività dei turni di servizio e alla disponibilità del personale.** Medesima esigenza, peraltro, vale oggi per i servizi di noleggio con conducente "aggiuntivi" chiamati a integrare e supportare i servizi di TPL.

Conseguentemente, assume preliminare importanza fornire alle aziende/datori di lavoro del trasporto di persone con autobus, ma in generale alle aziende che operano nel settore della mobilità, strumenti operativi e modalità organizzative utili a garantire la continuità del servizio di trasporto, in termini di programmazione dei turni e di reperibilità delle risorse umane, nel rispetto delle misure appena introdotte dal Governo.

In merito, il fatto che il datore di lavoro sia chiamato, a pena di sanzione amministrativa, a stabilire le modalità del controllo, impone di regolare opportunamente e formalmente non solo la procedura e gli strumenti adottati ma anche, e soprattutto, le tempistiche opportune.

E' il caso di rappresentare che il turno di lavoro del personale viaggiante adibito ai servizi di trasporto con autobus inizia normalmente sul luogo ove il lavoratore è chiamato a svolgere la sua prestazione che spesso non coincide con la sede dell'azienda: nell'arco della giornata lavorativa, i c.d. "cambi uomo" per turno-servizio avvengono, di regola, a bordo dell'autobus e quindi in luoghi diversi, lontani dalla sede aziendale o da uno dei suoi depositi.

In queste situazioni appare evidente che la verifica del possesso di valida certificazione verde secondo le modalità attualmente contemplate dalla norma, comprometterebbe – o quanto meno renderebbe seriamente aleatoria – la regolarità del servizio pubblico, esponendola a improvvise

interruzioni o sospensioni, con tutte le conseguenze in termini di fruibilità del servizio e di responsabilità dell'azienda sul piano civile e penale, vista l'impossibilità di ricorrere quotidianamente a personale supplente, come ad esempio per le scuole.

Alla luce di simili scenari, **ANAV ritiene necessario che le aziende del settore possano operare il controllo preventivamente sulla validità della certificazione verde del personale viaggiante così che, con l'anticipo necessario, possano programmare i turni ed effettuare il servizio contando sulla disponibilità di personale in possesso del requisito prescritto dalla legge per lo svolgimento della prestazione lavorativa.** E ciò esclusivamente in un'ottica organizzativa, non solo delle verifiche dei green pass, ma più in generale dell'attività di impresa (es. programmazione del servizio, gestione dei turni giornalieri, trasferte e sostituzioni) e, comunque, nell'ambito delle procedure che il datore di lavoro dovrà definire per disciplinare l'attività di verifica. **Tale modalità garantirebbe, peraltro, anche il sinallagma dei contratti di servizio tra azienda ed Ente pubblico concedente il servizio di trasporto.**

Il trattamento in questione sarebbe finalizzato esclusivamente alla verifica, da parte delle aziende che erogano servizi pubblici di trasporto passeggeri, o loro delegati, del possesso delle certificazioni verdi in corso di validità, del personale conducente, per consentire agli stessi l'accesso giornaliero nella sede ove prestano servizio e garantire l'erogazione del servizio medesimo. La base giuridica del trattamento dei dati è costituita, infatti, dalla necessità di adempiere a un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento, nonché di eseguire un compito di interesse pubblico o comunque connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui alle richiamate disposizioni del Regolamento UE 679/2016.

In questo contesto, si ritiene debba ritenersi consentito, e in questo senso si auspica una esplicita conferma da parte del Garante della Privacy, al datore di lavoro di richiedere al personale viaggiante di comunicare preventivamente, con riferimento a uno specifico periodo di interesse (legato alla suddetta programmazione del servizio di trasporto) se non sarà in possesso della certificazione richiesta per l'accesso ai luoghi di lavoro. Tale richiesta, infatti, pare compatibile con l'impianto della norma di cui al DL 52/2021 che, all'art.9-septies, comma 6 prevede, tra i presupposti per l'assenza ingiustificata, la comunicazione da parte del lavoratore di non essere in possesso di un green pass (ovvero di una certificazione di esenzione). È ragionevole ritenere che tale comunicazione sia preliminare rispetto al momento di accesso ai luoghi di lavoro e che, pertanto, non sia precluso al datore di prevederla espressamente nella procedura dei controlli come una sua fase specifica e riferirla a un determinato periodo di interesse individuato in relazione alle esigenze organizzative dell'impresa.

In particolare, si ritiene che **la comunicazione preventiva da parte del lavoratore del mancato possesso di green pass debba in ogni caso precedere l'accesso in azienda, dal momento che, dopo l'ingresso, in assenza di certificato, egli è già sanzionabile.** Viceversa, il lavoratore che nulla comunichi preventivamente si dovrà presumere essere in possesso della certificazione verde, con assunzione della relativa responsabilità, in caso di comportamento non conforme. Tale comunicazione comporterebbe per il datore un trattamento di dati non sensibili (possesso di green pass valido, senza indicarne la scadenza, né i suoi presupposti), basata sul legittimo interesse del datore di organizzare l'attività d'impresa ma senza pregiudicare il lavoratore che l'ha effettuata dal presentare in qualsiasi momento la certificazione necessaria.

Le soluzioni sopra esposte ovviamente non esonerano le aziende del nostro settore dall'organizzare ed effettuare il controllo, anche a campione, delle certificazioni prodotte dai lavoratori al momento dell'accesso al luogo di lavoro e strutturare le verifiche secondo le modalità operative individuate ai sensi di legge.

Roma, 5 ottobre 2021