Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 39

11ª COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI E DI RAPPRESENTANTI DELL'ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO IN RELAZIONE ALL'AFFARE ASSEGNATO RIGUARDANTE RICADUTE OCCUPAZIONALI DELL'EPIDEMIA DA COVID-19, AZIONI IDONEE A FRONTEGGIARE LE SITUAZIONI DI CRISI E NECESSITÀ DI GARANTIRE LA SICUREZZA SANITARIA NEI LUOGHI DI LAVORO (N. 453)

193ª seduta: giovedì 2 luglio 2020

Presidenza della presidente MATRISCIANO

AU 0584
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

Audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e di rappresentanti dell'ispettorato nazionale del lavoro in relazione all'affare assegnato riguardante ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro (n. 453)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 9
DE VECCHIS *(L-SP-PSd'Az)* 6
* *PAPA* . . . . . *Pag.* 7
* *SANTORO-PASSARELLI* 4, 6, 7

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

Intervengono, nell'ambito dell'affare assegnato, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, e per gli effetti dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, in rappresentanza della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, il professor Giuseppe Santoro-Passarelli, presidente, accompagnato dal dottor Giovanni Pino, capo di gabinetto, e, in rappresentanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro, il dottor Danilo Papa, direttore della Direzione centrale coordinamento giuridico.

I lavori hanno inizio alle ore 9,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e di rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro in relazione all'affare assegnato riguardante ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro (n. 453)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'affare assegnato riguardante le ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare situazioni di crisi e la necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro, la cui ultima trattazione risale alla seduta del 25 giugno, l'audizione in videoconferenza del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, professor Giuseppe Santoro Passarelli, accompagnato dal dottor Giovanni Pino, capo di gabinetto, e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, rappresentato dal dottor Danilo Papa, direttore centrale coordinamento giuridico.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché la trasmissione su *WebTV* 2 e canale YouTube 2 del Senato e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

Comunico, altresì, che la documentazione riferita all'affare assegnato riguardante ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro (n. 453), consegnata nell'ambito dell'audizione odierna, sarà resa disponibile, per la pubblica consultazione, sulla pagina *web* della Commissione.

Do ora la parola al professor Santoro-Passarelli.

SANTORO-PASSARELLI. Signor Presidente, io voglio fare una breve introduzione, richiamando la vostra attenzione sulle leggi che hanno istituito la Commissione di garanzia, cioè la legge n. 146 del 1990 e la legge n. 83 del 2000. Come sapete, l'obiettivo di queste leggi era quello di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con l'esercizio dei diritti degli utenti e dei cittadini a fruire dei servizi pubblici essenziali.

Questo obiettivo era raggiunto sia attraverso l'accordo delle parti, che dovevano individuare le prestazioni indispensabili, sia attraverso l'intervento della Commissione, molto importante perché non solo doveva valutare l'idoneità di questi accordi a realizzare questo contemperamento, ma, nel caso in cui non fosse stato raggiunto l'accordo, doveva sostituirsi attraverso un potere di regolamentazione provvisoria, che infatti è intervenuto dal 2000 e ha avuto anche effetti benefici, dal momento che alcune volte le parti non si mettono d'accordo.

Premesso questo, bisogna chiarire che, di fronte a questa emergenza sanitaria imprevista, la Commissione non si è trovata solo di fronte al fatto di dover contemperare quelli che erano i diritti tradizionali degli utenti a servirsi, per esempio, della nettezza urbana, dei trasporti pubblici locali, del trasporto ferroviario, del trasporto aereo e anche del servizio sanitario, come ben sappiamo. La Commissione ha dovuto prendere atto che c'era un interesse ulteriore da parte dei lavoratori, oltre a quello di scioperare, cioè quello di vedere garantita la propria salute nei luoghi di lavoro. Questo è un aspetto importantissimo, che era sempre presente, ovviamente, ma che si e posto con maggiore evidenza proprio a seguito di questa emergenza sanitaria.

Quando l'emergenza si è manifestata, la Commissione ha opportunamente richiamato le parti sociali a una moratoria, perché si è posto il seguente problema: durante questa emergenza sanitaria, era opportuno l'esercizio del diritto di sciopero? A questa domanda, la Commissione ha risposto con delle delibere, invitando le parti sociali a non proclamare e a revocare gli scioperi durante questo periodo, sia nel mese di marzo sia nel mese di aprile, facendo ovviamente salvi gli scioperi proclamati per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Successivamente, con l'avvio della cosiddetta fase 2, che inizia il 4 maggio, evidentemente la Commissione di garanzia non ha più indicato alle parti di non scioperare, ma ha svolto una funzione di *moral suasion* che, bisogna riconoscerlo, è stata osservata ed è stata rispettata in gran parte delle vertenze.

Ora, il problema importante è mettere in evidenza che questa tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro era ovviamente frutto anche di una contestazione, perché spesso i sindacati dei lavoratori lamentavano l'inosservanza, da parte delle aziende, dell'adozione di misure di sicurezza e le aziende a volte rispondevano di avere, invece, osservato le misure di sicurezza.

La Commissione, che non possiede personale ispettivo proprio, ha dovuto avvalersi, ha voluto anche avvalersi, di una norma che è stata opportunamente emanata nel decreto-legge del 25 marzo 2020 n. 19 e nel DPCM del 26 aprile del 2020, alcune volte avvalendosi dell'opera di monitoraggio e di ispezione dei prefetti, i quali hanno adempiuto anche a questa opera di monitoraggio per controllare se, effettivamente, le aziende avessero effettuato queste misure di sicurezza.

È ovvio che, in questo periodo, è necessaria, ed è ancora tutt'ora necessaria, una cooperazione tra le parti sociali e una forma di concertazione. Abbiamo visto tutti che questa è stata raggiunta attraverso i decreti, che sono stati poi emanati, a seguito di accordi fra le parti sociali, dal Consiglio dei ministri e poi riversati nei decreti-legge.

Quello che vorrei sottolineare, che è non noto a tutti, ma che diventa sempre più importante perché più grave, è una situazione che si manifesta spesso nei piccoli Comuni, non nei grandi, dove le aziende appaltatrici (ad esempio, quelle dei trasporti) non corrispondono ai lavoratori le retribuzioni dovute, con ritardi anche di sei o sette mensilità. Questo, naturalmente, pone la Commissione di fronte all'obbligo di sanzionare questi comportamenti, con le aziende che, spesso e volentieri, rispondono che non possono pagare le retribuzioni perché i Comuni non corrispondono alle aziende il canone di servizio. D'altra parte, i Comuni, a loro volta, se i cittadini non pagano la TARI si trovano a corto di fondi.

È vero che il Consiglio dei ministri ha previsto una liquidità nei confronti degli enti locali, ma fino a dicembre del 2019. Sono passati 6 mesi dall'inizio del 2020 e queste sovvenzioni da parte dello Stato nei confronti dei Comuni non si sono ancora verificate. Quindi, questi ritardi si ripercuotono poi nei confronti delle aziende appaltatrici, che, a loro volta, non provvedono a corrispondere le retribuzioni.

Notate che la legge del 2000 è tarata sul rapporto tra i sindacati e le aziende. Questo ulteriore aspetto, cioè questo intervento del Comune o dell'ente appaltante in generale (che di solito è il Comune), non riesce a rientrare nell'alveo della legge n. 146 del 1990 e, quindi, diventa problematico.

Noi ci stiamo sforzando, come Commissione di garanzia, di arrivare a trovare una soluzione, ma, con grande onestà, devo dire che non è facile trovare una soluzione sul piano giuridico per cercare poi, in pratica, di individuare i responsabili di questi mancati pagamenti. Per questo, di fronte a una situazione in evoluzione, della quale non si sa ancora l'esito – perché alcuni dicono che ormai tutto è finito, che il peggio è alle spalle, mentre altri dicono che a settembre potrebbe ritornare la pandemia – sta di fatto, comunque, e di questo bisogna tenere conto, che il Governo ha già previsto, fino a dicembre, la proroga della cassa integrazione e ha anche previsto la proroga del divieto dei licenziamenti.

Da questo punto di vista, quindi, le possibili tensioni sociali che erano in qualche modo state adombrate dai sindacati dei trasporti forse (perché non c'è nessuna sicurezza) potrebbero essere scongiurate. Come è noto, abbiamo raccolto questo appello dei sindacati nazionali dei tra-

sporti e abbiamo scritto sia alle Presidenze del Senato e della Camera dei deputati, sia al Capo del Governo, proprio per far presente questi rischi che potrebbero manifestarsi in autunno.

Tengo, infine, a mettere in evidenza che la Commissione di garanzia non si occupa degli interventi di cassa integrazione e di licenziamento in tutte le aziende, ma soltanto in quelle aziende che erogano servizi pubblici essenziali. Molte di queste aziende sono pubbliche ed è noto che il trattamento dei dipendenti pubblici è di gran lunga più garantito di quello dei dipendenti privati.

DE VECCHIS *(L-SP-PSd'Az).* Presidente Santoro-Passarelli, io vorrei ringraziarla per la sua relazione e fare anche un passaggio sul diritto di sciopero in fase di Covid-19, soprattutto nella prima fase. Ho trovato la sua relazione condivisibile in molti punti, ma, più che una domanda, vorrei fare una riflessione insieme.

Il lavoratore, di solito, quando sciopera, lo fa per motivi legati alla propria condizione lavorativa o, come in questo caso, per la tutela della propria salute. Quando è partita l'emergenza Covid-19 nessuna azienda aveva i dispositivi di protezione individuale.

SANTORO-PASSARELLI. Non erano attrezzate.

DE VECCHIS *(L-SP-PSd'Az).* Sì, non erano attrezzate. Non avevano i dispositivi di protezione individuale. Porto l'esempio del mondo del trasporto aereo, delle aziende di *handling*, di gestione dei passeggeri. Quando ancora arrivavano molti voli dalla Cina, le persone erano preoccupate. Le notizie che si sentivano nei telegiornali e si leggevano sui quotidiani hanno preoccupato sia le sigle sindacali sia gli stessi dipendenti.

I lavoratori italiani hanno, comunque, dimostrato maturità, perché sono venuti incontro alle esigenze del momento e hanno dimostrato veramente una maturità e un coraggio non indifferenti.

Io oggi porto ad esempio quello che avverrà l'8 luglio nel mondo del trasporto aereo, quando ci sarà lo sciopero del trasporto aereo a Fiumicino e a Ciampino, dal momento che, purtroppo, ancora non ci sono certezze su quale sarà il futuro di tutto il comparto. Ad esempio, non c'è ancora certezza sul piano industriale di Alitalia; non c'è ancora certezza sul piano di ristrutturazione degli aeroporti di Fiumicino e di Ciampino. C'è anche incertezza su Linate, perché ancora oggi la SEA ha deciso di tenere chiuso il sito aeroportuale di Linate, con tutte le conseguenze del caso sull'impatto lavorativo. Infatti, credo che anche a Linate a breve ci sarà uno sciopero.

Dobbiamo quindi pensare, certamente, alle esigenze nazionali, ma anche comprendere che chi sciopera, di solito, lo fa per difendere i propri diritti. Poiché ci sono delle incertezze, i lavoratori si sentono ovviamente inzaccheri e utilizzano l'unico strumento che hanno, che è quello di protestare attraverso lo sciopero. Dobbiamo, anche in fase di emergenza, an-

dare avanti, come ha fatto il Governo con dei decreti, ma anche rispettare i diritti costituzionali dei lavoratori e dei cittadini, nel rispetto degli utenti.

Approfitto di questi pochi minuti per ringraziare gli operatori del trasporto aereo che, in un momento di crisi, hanno deciso di fare uno sciopero di mercoledì, giorno che non provoca un grande impatto come potrebbe fare uno sciopero nel fine settimana sul mondo del trasporto aereo, nella fascia oraria fra le 10,30 e le 12,30, per non creare ulteriori disagi a un comparto che, comunque, produce, deve produrre e che è in difficoltà.

Bisogna trovare una via di mezzo tra il sostenere un impatto negativo di questa emergenza Covid-19 e tutelare diritti sacrosanti come quello dello sciopero. Reputo, quindi, il suo intervento veramente equilibrato e la domanda che le pongo, come ultima riflessione, è se si debbano soffocare (uso questo termine perché veramente le mascherine ci hanno fatto sentire soffocati, soprattutto con questo caldo) i diritti dei lavoratori e dei cittadini in nome di un'emergenza che, comunque, io auspico passi il prima possibile.

SANTORO-PASSARELLI. Senatore De Vecchis, lei ha espresso con parole molto semplici un concetto che io avevo introdotto all'inizio. Noi dobbiamo preoccuparci di contemperare, ovvero mettere d'accordo le esigenze dei lavoratori, che possono e devono comprensibilmente scioperare quando sono messi a rischio i loro diritti, con i diritti dei cittadini a usufruire dei servizi pubblici.

Lei ha fatto benissimo a mettere in evidenza la responsabilità di questi lavoratori del trasporto aereo, che hanno scelto una fascia oraria dalle 10,30 alle 12,30, che evidentemente garantisce il loro diritto di scioperare, ma, nello stesso tempo, non pregiudica completamente il diritto dei cittadini a usufruire del trasporto aereo. Nessuno può contestare che questa sia la regola principe già della legge n. 146 del 1990, della quale quest'anno festeggiamo il trentesimo anniversario.

È stato sempre questo l'obiettivo: contemperare l'esercizio dello sciopero con il godimento dei diritti degli utenti. Lei ha portato un esempio efficacissimo, quello dello sciopero del trasporto aereo in una fascia oraria che non pregiudica completamente quei diritti.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Santoro-Passarelli per il suo intervento molto puntuale, che richiama tutte le parti alla responsabilità, soprattutto in questo periodo di emergenza. Restiamo in attesa delle eventuali integrazioni alle vostre memorie scritte, che verranno pubblicate.

Passiamo ora all'audizione, in rappresentanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro, del dottor Papa.

PAPA. Signor Presidente, noi, come Ispettorato del lavoro, abbiamo già fatto pervenire una sintetica relazione su quello che potrebbe essere il nostro contributo, che riguarda la tematica delle ricadute occupazionali relative all'epidemia Covid-19.

Queste ricadute sono, in qualche modo, già evidenziate dai primi dati statistici, sia per quanto riguarda i dati del PIL dell'ultimo trimestre, paragonati a quelli del trimestre precedente, sia per il periodo analogo dell'anno scorso.

Per quanto ci riguarda, abbiamo questa forte sensazione, anche in relazione al fatto che, da contatti che abbiamo con organizzazioni datoriali e sindacali, ci vengono frequentemente richieste informazioni su come poter procedere ai licenziamenti successivamente al loro blocco – anzi, durante il blocco – e su come procedere nel caso in cui l'azienda non possa riprendere l'attività. Questo ci fa capire che molte aziende, purtroppo, non saranno in grado di riprendere a lavorare nel prossimo futuro.

Abbiamo anche qualche numero, che non ha sicuramente una valenza statistica. Nell'ultima rilevazione bisettimanale, che abbiamo fatto per il tramite del Ministero del lavoro, abbiamo già visto che, nonostante il blocco dell'articolo 46 sul divieto di licenziamenti, sono state effettuate oltre 1000 cessazioni dei rapporti di lavoro. Tale dato non ha alcun rilievo statistico, perché non siamo in grado ancora di filtrare questo dato in relazione al fatto che, per esempio, il blocco non è previsto in caso di cambio appalto. Su questo, però, siete sicuramente molto più informati di me.

Per quanto riguarda le proposte, le idee, i suggerimenti che possono pervenire dall'Ispettorato, non diciamo nulla di nuovo nel momento in cui andiamo ad evidenziare la necessità di semplificare gli adempimenti correlati ai rapporti di lavoro, adempimenti di carattere burocratico che sicuramente hanno ancora ampi margini di semplificazione, soprattutto in relazione a una informatizzazione dei sistemi.

Su questo aspetto tengo, però, a sottolineare che ogni nuova iniziativa di informatizzazione delle procedure suggerisce, al contempo, la possibilità, da parte di tutte le amministrazioni interessate, di poter verificare gli adempimenti previsti e che non siano, quindi, rimessi semplicemente al possesso di una sola amministrazione. Altrimenti, poi, è necessario procedere a convenzioni fra amministrazioni che richiedono tempi lunghissimi; dall'altro lato, una semplificazione attraverso sistemi di silenzio-assenso, per esempio per quanto riguarda alcune autorizzazioni, che anche noi rilasciamo, come l'autorizzazione al lavoro dei minori.

L'elemento che più ci preoccupa, anche in relazione al recente passato, perché comunque non è la prima volta che il Pese attraversa una difficoltà economica, è quella che potrebbe essere la reazione, da parte del tessuto imprenditoriale, alla comminazione di sanzioni anche pesanti. Noi ci siamo passati anche nel 2013 in una situazione del genere. Peraltro, sono situazioni che le testate giornalistiche hanno cavalcato, anche con una certa frequenza, evidenziando il fatto che datori di lavoro che hanno commesso determinate violazioni siano, in qualche modo, tartassati più del dovuto, con la conseguente difficoltà a fare attività ispettiva. Addirittura, abbiamo temuto per l'incolumità dei nostri ispettori, che in quel periodo avevano paura a fare l'attività di vigilanza.

Forse bisognerebbe riflettere anche su questo tema, attraverso l'introduzione, ad esempio, di una forma di rateizzazione degli importi sanzio-

natori, perché oggi, dal punto di vista giuridico, le nostre sanzioni amministrative sono rateizzabili solo nel momento in cui si tramutano in un'ordinanza ingiunzione.

Nel momento in cui c'è una verbalizzazione da parte dell'ispettore non è possibile richiedere subito la rateizzazione degli importi, che può avvenire solo nel momento in cui il verbale si trasforma, anche a distanza di anni, in un'ordinanza ingiunzione ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 689 del 1981.

Chiaramente, per quanto riguarda invece l'altro aspetto, quello relativo alla necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro, noi, come Ispettorato, abbiamo partecipato fin dall'inizio, fin dal periodo del *lockdown*, attraverso la «parte militare» dell'Ispettorato rappresentata dal nucleo dei Carabinieri, alle verifiche ispettive in ordine all'osservanza delle prescrizioni contenute nei protocolli di intesa e nei DPCM. Successivamente, direttamente con il nostro personale di ruolo, abbiamo effettuato molti accertamenti e, fino a metà giugno, abbiamo fatto oltre 3000 accertamenti sull'osservanza di queste misure anti contagio.

Tali accertamenti ci hanno, comunque, trasmesso un dato confortante, evidenziando che nella quasi totalità dei casi (siamo intorno all'88 per cento dei casi), le aziende visitate hanno rispettato appieno le indicazioni contenute nei protocolli di intesa. Sono attività ispettive che abbiamo svolto prevalentemente nel settore manifatturiero, nel commercio e nell'edilizia. Questo, nonostante corra sempre l'obbligo di evidenziare l'esiguità del personale ispettivo in possesso delle caratteristiche tecniche per fare queste attività. Parlo di personale tecnico, di ispettori che svolgono attività in materia di salute e sicurezza, che nell'Ispettorato per tutto il territorio nazionale non arrivano a 200 unità.

Termino qui e rimando, per ogni altra piccola precisazione, a quanto già contenuto nel documento inviato.

PRESIDENTE. Dottor Papa, la ringrazio per questa relazione, che interviene su dei punti importanti e specifici, soprattutto per quanto riguarda proprio il concetto della rateizzazione. In questo momento mi piacerebbe, però, che non passasse il concetto di sanatoria, perché comunque il controllo avviene. Probabilmente questa modalità aiuterebbe a sanare un problema che oggi vede un processo molto più lungo.

Io la ringrazio ancora. Le memorie sono state già inviate, ma, se volete integrarle con qualche altro concetto, noi siamo qui a disposizione e poi provvederemo a pubblicarle in forma completa.

Dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 10,15.

€ 1,00