



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

1^a Commissione (Affari costituzionali)

Documento di Osservazioni e Proposte

Audizione informale nell'ambito della "Conversione in legge del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, recante 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*"

(A.S. 2394)

6 ottobre 2021

Confartigianato esprime un giudizio positivo sulla *ratio* del decreto-legge n. 127/2021 che estende l'ambito applicativo del green pass ai luoghi di lavoro. Il provvedimento, infatti, rappresenta la soluzione attesa per garantire la continuità delle attività economiche, consentire al Paese di ripartire in sicurezza, accelerare la campagna vaccinale e scongiurare ulteriori restrizioni.

Il provvedimento risponde, quindi, alla necessità, più volte evidenziata da Confartigianato, di superare incertezze e ambiguità, con l'obiettivo di garantire insieme la salute delle persone e il rilancio dell'economia e non vanificare l'impegno e i grandi sacrifici che i cittadini e gli imprenditori si sono assunti dall'inizio della pandemia.

Regole chiare e univoche sull'uso delle certificazioni verdi, oltre ad accelerare le vaccinazioni, aiutano anche a superare il problema della responsabilità dei datori di lavoro in materia di sicurezza in azienda, considerata l'impossibilità, alla luce della normativa e delle indicazioni fornite dal Garante della privacy, di conoscere e trattare i dati sanitari dei dipendenti.

L'estensione dell'obbligo di green pass apre, quindi, la strada alla ripartenza dell'economia e all'uscita dalla crisi, consentendo di consolidare i segnali positivi e di fiducia che è possibile cogliere nei settori in cui operano gli artigiani e le piccole imprese.

Le previsioni dell'Ocse, infatti, collocano il PIL dell'economia italiana del 2022 al di sopra dello 0,4% del livello del 2019, risultato di una crescita del 5,9% per quest'anno e del 4,1% per il prossimo anno, e la stessa Nota di aggiornamento del DEF 2021 conferma l'intensità della ripresa con una crescita del livello di PIL stimata al 6% per l'anno in corso.

In tale contesto, come evidenziato dall'Ufficio Studi di Confartigianato, manifattura e *made in Italy* forniscono un consistente apporto alla ripresa: nel secondo trimestre 2021 la produzione manifatturiera italiana ha recuperato i livelli dello stesso periodo del 2019, le esportazioni delle imprese italiane salgono del 4,1% rispetto ai livelli pre-Covid-19, il superbonus del 110% sta sostenendo l'attività edilizia e il credito d'imposta per gli investimenti stimola la domanda interna di macchinari.

La ripresa, inoltre, sta stimolando la domanda di lavoro, trainata dalle micro e piccole imprese: nei settori in ripresa si addensa più della metà (53,5%) dell'occupazione dell'artigianato, interessando 1 milione e 399 mila addetti.

In particolare, l'esame dei dati dell'ultima Nota del Ministero del Lavoro, Anpal, Istat, Inps e Inail evidenzia che le micro e piccole imprese con meno di 50 dipendenti, nelle quali si concentra il 50,5% dei dipendenti, nel primo semestre del 2021 determinano il 66,7% delle posizioni lavorative dipendenti, dato dal saldo tra assunzioni e cessazioni. Questa tendenza è confermata dall'analisi dei dati del sistema Excelsior di Unioncamere-Anpal che evidenzia come le entrate previste dalle imprese tra settembre e novembre 2021 siano per il 62,5% in micro e piccole imprese.

Il monitoraggio proposto da Ministero del Lavoro e Banca d'Italia, infine, evidenzia nel primo semestre del 2021 una crescita del 12,2% delle attivazioni nette rispetto allo stesso periodo del 2019, trainata dalla ripresa del settore dell'edilizia – un comparto ad ampia diffusione di piccola impresa – nel quale le assunzioni nette salgono del 57,6%.

È del tutto evidente, quindi, come in un contesto di questo tipo il Paese non possa permettersi nuovi *lockdown*, che vanificherebbero gli sforzi fin qui fatti per agganciare e sostenere i segnali positivi dell'attuale congiuntura economica.

Per questo Confartigianato considera l'estensione del green pass nei luoghi di lavoro una misura importante non solo per la tutela di cittadini, lavoratori e imprenditori ma anche per favorire e consolidare la ripresa economica.

Il provvedimento in esame – la cui analisi si concentra sull'estensione dell'obbligo di green pass ai lavoratori del settore privato – presenta, tuttavia, alcuni rilevanti problemi interpretativi e applicativi, legati in particolar modo alla tematica dei controlli sul possesso del green pass, anche alla luce del regime sanzionatorio previsto a carico dei lavoratori inadempienti e degli stessi datori di lavoro, e necessita di ulteriori chiarimenti su numerosi aspetti applicativi quali, ad esempio, quello relativo al regime previsto per le imprese con meno di 15 dipendenti in caso di sostituzione del lavoratore privo di certificazione verde.

Con riferimento al tema del controllo, i commi 4 e 5 dell'articolo 3 rimettono in capo al datore di lavoro l'obbligo di verificare il possesso della certificazione verde e di definire entro il 15 ottobre le modalità operative per l'organizzazione delle relative verifiche, fornendo tuttavia solo indicazioni minime per la strutturazione di tali controlli, che possono essere svolti, anche a campione,

prevedendo prioritariamente, ove possibile, la loro effettuazione al momento dell'accesso ai luoghi di lavoro. È necessario, inoltre, individuare con atto formale i soggetti incaricati delle verifiche, verifiche che devono essere effettuate secondo le modalità individuate dal DPCM 17 giugno 2021 (provvedimento con il quale è stata adottata l'app "VerificaC19").

Questo quadro normativo di riferimento, nella sua essenzialità, pone tuttavia diverse problematiche applicative, sia in merito alle concrete modalità di controllo, che dovranno necessariamente intrecciarsi con la normativa in materia di privacy, sia per il numero di adempimenti connessi all'attività di controllo.

In primo luogo, e con riferimento al momento del controllo, il provvedimento pur ammettendo la possibilità di un controllo a campione, e non prevedendo quindi una necessaria verifica giornaliera e generalizzata su tutti i lavoratori, non fornisce criteri generali o indicazioni per poter procedere con tale modalità, mettendo quindi a carico del datore di lavoro l'*alea* di una possibile contestazione circa i criteri individuati per la campionatura.

A tale riguardo non fornisce elementi utili neanche la FAQ pubblicata dal Governo, che se da un lato chiarisce che le aziende che effettueranno controlli a campione non incorreranno in sanzioni a condizione che i controlli siano effettuati nel rispetto di adeguati modelli organizzativi, dall'altro lascia aperto il problema di quali saranno gli elementi per verificare l'adeguatezza o meno del modello adottato.

L'effettuazione del controllo a campione, peraltro, potendo comportare l'accesso in azienda di un lavoratore privo di green pass, non controllato perché non rientrante nel campione, aggiunge un ulteriore grado di complessità alla gestione del personale in azienda.

Mentre, infatti, il lavoratore controllato in ingresso e privo di green pass sarà considerato, per espressa previsione di legge, assente ingiustificato con sospensione della retribuzione, il lavoratore per il quale venga riscontrata l'assenza della certificazione verde successivamente all'ingresso al lavoro sarà anche suscettibile di sanzione amministrativa e di sanzioni disciplinari.

La possibilità che il lavoratore, in caso di violazione del divieto di accesso al luogo di lavoro, sia destinatario anche di una sanzione amministrativa (da 600 a 1.500 euro), irrogata dal Prefetto su

segnalazione dell’incaricato all’accertamento, rischia inoltre di introdurre ulteriori adempimenti a carico del datore di lavoro o del suo delegato al controllo.

In tale ipotesi, infatti, i soggetti incaricati dell’accertamento sarebbero chiamati a svolgere una funzione pubblicistica a loro estranea, dovendo segnalare al Prefetto una violazione di natura amministrativa.

Al fine di dare corretta attuazione alla normativa, che all’art. 3, comma 10, prevede la trasmissione al Prefetto degli atti relativi alla violazione, appare inoltre necessario chiarire con quali modalità il soggetto incaricato del controllo debba predisporre la documentazione e secondo quali procedure e in che tempi debba essere effettuato l’invio della stessa al Prefetto.

Vanno, poi, dissipati i dubbi circa l’obbligo di possedere la certificazione verde da parte dei lavoratori autonomi che svolgono prestazioni di servizi presso le abitazioni private. Confartigianato, nel condividere lo spirito della normativa, volta a equiparare tutti i lavoratori, siano essi pubblici, privati o autonomi, ritiene infatti che la risposta fornita dalla specifica FAQ del Governo – che esclude l’obbligo per i clienti privati di controllare il green pass – non sia risolutiva e possa ingenerare ulteriori dubbi interpretativi.

Il tema dei controlli, come sopra detto, comporta inoltre la necessità per i datori di lavoro di predisporre misure tese a rispettare la privacy dei dipendenti: la verifica del possesso del green pass, o della certificazione di esenzione, deve infatti svolgersi tenendo conto della normativa sulla privacy e delle modalità individuate dal DPCM 17 giugno 2021. Il Datore di lavoro non potrà, dunque, raccogliere né conservare i dati del green pass dei lavoratori oggetto di controllo dal prossimo 15 ottobre.

In virtù della disciplina di riferimento, quindi, ad oggi l’unica modalità per verificare il possesso del green pass è l’utilizzo dell’applicazione “VerificaC19”, che consente di controllare l’autenticità, la validità e l’integrità della certificazione verde e di conoscere le generalità dell’intestatario, senza rendere visibili le informazioni che ne hanno determinato l’emissione.

Attualmente, quindi, alla luce degli orientamenti dell’Autorità Garante nonché per espressa previsione del DPCM 17 giugno 2021 (l’art. 13, comma 5, dispone che *“l’attività di verifica delle*

certificazioni non comporta, in alcun caso, la raccolta dei dati dell'intestatario in qualunque forma"), non sembra possibile utilizzare modalità alternative di controllo (copia, anche digitale, del green pass, annotazione della validità della certificazione, autodichiarazione) né acquisire dati o informazioni diverse da quelle espressamente indicate.

A tale riguardo, Confartigianato, pur comprendendo le ragioni sottese alla necessità di protezione dei dati personali, ritiene tuttavia necessario individuare un miglior bilanciamento tra l'esigenza di tutela della privacy e l'esigenza per i datori di lavoro di porre in essere controlli che possano rendere effettivo ed efficace l'uso del green pass.

Alla luce delle disposizioni, e delle limitazioni, in materia di trattamento dei dati personali resta infatti ancora da comprendere quali siano le modalità più idonee, soprattutto per le piccole imprese, per poter operare i controlli nel rispetto della privacy dell'interessato, a partire dalla possibilità per il datore di lavoro di dimostrare di aver effettuato il controllo, anche in riferimento all'obbligo di comunicazione al Prefetto.

È necessario, inoltre, chiarire quali possano essere le modalità di svolgimento delle verifiche in tutte quelle ipotesi, proprie dell'organizzazione aziendale o della specifica attività di impresa, in cui i lavoratori svolgano prestazioni in luoghi diversi da quelli del proprio datore di lavoro (a titolo esemplificativo, lavoratori distaccati, autotrasportatori, lavoratori impegnati presso il committente, ecc...).

Se è vero che in questi casi la normativa pone l'obbligo di verifica a carico anche dei rispettivi datori di lavoro, è comunque opportuno chiarire se tale obbligo si applichi anche con riferimento a quei lavoratori che, nell'esecuzione del rapporto di lavoro, non accedano mai ai luoghi di lavoro del proprio datore o che comunque non vi accedano in modo continuativo.

Tenuto conto di questi profili, Confartigianato ritiene quindi auspicabile la predisposizione, in un'ottica di semplificazione degli adempimenti, di linee guida o indicazioni operative, anche da parte del Garante della privacy, che possano essere da riferimento per le imprese artigiane e le piccole imprese nella definizione delle modalità operative per l'organizzazione delle verifiche richieste dal decreto-legge.

In tal senso potrebbe essere utile anche la predisposizione di piattaforme per i controlli analoghe a quelle della scuola e del pubblico impiego, dando così seguito alla FAQ del Governo sul tema che, pur non prevedendole al momento, apre alla possibilità di verificarne la realizzabilità da un punto di vista tecnico.

In merito a tali profili, va infine sottolineato come l'attuale quadro normativo in materia di privacy, che sostanzialmente non consente la raccolta e conservazione dei dati sanitari dei lavoratori, incide non solo sugli ambiti individuati dal decreto-legge ma anche sugli obblighi introdotti dalla complessiva normativa sul green pass e, in particolare, dal decreto-legge n. 122/2021.

Tale provvedimento, all'articolo 2, estende a partire dal 10 ottobre l'obbligo vaccinale per tutti i soggetti anche esterni che svolgono, a qualsiasi titolo, la propria attività lavorativa nelle strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie.

La stessa disposizione prevede che, a tal fine, i responsabili delle strutture e i datori di lavoro *“possono verificare l'adempimento dell'obbligo acquisendo le informazioni necessarie secondo le modalità definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con i Ministri della salute, per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali”*.

Va, tuttavia, evidenziato come allo stato attuale i datori di lavoro non abbiano possibilità di verificare l'adempimento dell'obbligo vaccinale sia perché non è loro consentito acquisire tale informazione sia per la mancata emanazione del DPCM richiamato dalla norma.

Anche in tal caso, quindi, nelle more dell'adozione dei provvedimenti attuativi, resta aperto il problema di individuare le modalità operative con le quali i datori lavoro possono verificare l'avvenuta somministrazione del vaccino.

Un altro aspetto che Confartigianato ritiene debba essere oggetto di ulteriori chiarimenti è quello dello specifico regime previsto per le imprese fino a 15 dipendenti nelle ipotesi di lavoratori privi di green pass.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 6, i lavoratori che non siano in possesso del green pass, o che ne siano privi al momento dell'accesso al luogo di lavoro, sono considerati assenti ingiustificati fino alla

presentazione della certificazione, senza corresponsione della retribuzione o di altro compenso ed emolumento, con diritto alla conservazione del posto e senza conseguenze disciplinari.

Per le imprese con meno 15 dipendenti (art. 3, comma 7), dopo 5 giorni di assenza ingiustificata è invece prevista la possibilità per il datore di lavoro di sospendere e sostituire il lavoratore per un periodo massimo di 10 giorni, rinnovabili una sola volta, fermo restando il limite del 31 dicembre 2021 (termine dello stato di emergenza).

Quest'ultima previsione, pur apprezzabile per l'attenzione che rivolge alle piccole imprese, e la cui *ratio* è quella di introdurre un regime di miglior favore per tali imprese, appare tuttavia problematica dal punto di vista della sua attuazione.

In primo luogo, desta alcune perplessità il riferimento ai dieci giorni, rinnovabili, quale termine massimo per la sostituzione del lavoratore, sia per le difficoltà ad effettuare un'assunzione per una sostituzione così breve, sia perché potrebbe essere un lasso temporale non sufficiente per far fronte all'indisponibilità del lavoratore privo di green pass. Stante la formulazione della norma, non sembra infatti possibile instaurare un rapporto sostitutivo superiore complessivamente a venti giorni, circostanza che tuttavia non consentirebbe alle piccole imprese di trovare una soluzione a una prolungata assenza ingiustificata del lavoratore.

In merito alla possibilità di rinnovo, inoltre, andrebbe chiarito che il contratto a termine per sostituzione del lavoratore privo del green pass, in quanto originato dalla mancata osservanza di un obbligo di legge da parte del lavoratore, possa derogare sia al rispetto del c.d. stop and go (art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015) sia all'obbligo di indicare la causale in caso di rinnovo (art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015).

Parimenti, il contratto sostitutivo, stante la sua natura speciale, dovrebbe essere escluso sia dal contributo maggiorato dell'1,4% al momento della sua stipula sia dalla corresponsione del contributo addizionale dello 0,5% in caso di rinnovo.

Una diversa interpretazione, infatti, vanificherebbe la finalità della norma di riconoscere maggiore flessibilità alle piccole imprese di fronte a una situazione, quale l'assenza del lavoratore privo di green pass, che può incidere profondamente sull'organizzazione aziendale e sull'attività di impresa.

Al fine di dare maggiore certezza alle imprese è opportuno, inoltre, chiarire se la sospensione del lavoratore sia condizione necessaria per la stipula del contratto a termine per sostituzione.

Alla luce della formulazione dei commi 6 e 7 dell'articolo 3 sembra, infatti, possibile affermare come le imprese sotto i 15 dipendenti abbiano a disposizione due possibilità:

- considerare il lavoratore privo di green pass assente ingiustificato fino alla presentazione del certificato verde, senza quindi procedere alla sospensione;
- valutare, decorsi 5 giorni di assenza, la sospensione del lavoratore per poi procedere con un contratto a termine per sostituzione.

Al fine di evitare possibili contenziosi appare utile chiarire, inoltre, come l'assunzione in sostituzione impedisca il rientro del lavoratore anche nel caso in cui abbia nelle more ottenuto il green pass: ciò darebbe maggiore certezza ed escluderebbe l'eventualità di dover recedere anticipatamente da tale contratto sostitutivo per rientro del dipendente.

Questi, così come quelli inerenti ai controlli e alla tutela della privacy, sono aspetti che meritano certamente un approfondimento al fine di consentire alle imprese di adeguarsi a un quadro normativo che pone la sfida di coniugare la tutela dei cittadini, e quindi della salute pubblica, con l'esigenza di garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro.