

Rapporto di maggioranza

numero

7937 R1

data

9 novembre 2021

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione economia e lavoro
sulla mozione 24 giugno 2020 presentata da Simona Arigoni Zürcher e
cofirmatari per MPS-POP-Indipendenti “Allarme canicola e tutela della
salute dei salariati”**

(v. messaggio 2 dicembre 2020 n. 7937)

1. INTRODUZIONE

La mozione chiede di elaborare delle proposte legislative che concretizzino la protezione della salute sul posto di lavoro in caso di canicola, sia per il personale occupato nei lavori all'aperto che all'interno dei locali e che tenga in considerazione la tutela accresciuta di determinati gruppi di lavoratori quali le donne in gravidanza e i giovani lavoratori.

Un tema sicuramente sensibile ma che si inserisce ad oggi in un quadro legislativo chiaro e definito a livello federale che vede e deve continuare ad avere al centro, la relazione datore di lavoro e dipendente. Una relazione che di principio si sviluppa e declina attraverso logiche di applicazione, cosa che già avviene, nell'ambito dei contratti collettivi laddove presenti e/o di raccomandazioni settoriali e nel rispetto della legislazione federale vigenti quale responsabilità dei datori di lavoro e dei dipendenti stessi.

Questo anche in considerazione di come non tutti i settori lavorativi sono toccati dalla tematica. Non tutti certamente in egual misura, e per taluni addirittura la problematica risulta essere praticamente assente.

Detto questo, l'elemento determinante con il quale ogni tipo di rivendicazione che la mozione in oggetto porta avanti è costituito dal fatto che **i Cantoni non hanno alcun margine per legiferare in questa materia in quanto le misure di tutela della salute dei lavoratori sono di competenza esclusiva della Confederazione.**

Nello specifico la Legge federale sul lavoro, attraverso gli articoli 16 e 20 dell'Ordinanza 3 LL (OLL 3), indica le misure principali di prevenzione che i datori di lavoro, in quanto responsabili della salute dei propri dipendenti, devono adottare in collaborazione con i dipendenti stessi che non sono esenti da responsabilità individuale.

Infatti, il datore di lavoro ha il compito di garantire che la salute fisica e psichica dei lavoratori sul posto di lavoro non sia danneggiata (art. 6 LL e 2 OLL3). Per salute, conformemente alla definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità si intende non soltanto l'assenza di patologie, ma anche il benessere psichico, fisico e sociale.

È importante che i datori di lavoro garantiscano condizioni di lavoro conformi alle esigenze della tutela della salute, vegliando affinché nessun fattore di tipo fisico, chimico o biologico

possa nuocere al benessere dei lavoratori. Tra questi fattori dannosi figurano, appunto, anche aspetti legati a un'attività lavorativa esposta a temperature eccessivamente elevate.

L'impianto legislativo federale di riferimento in vigore attraverso l'Ordinanza del lavoro sopra citata definisce ed indica in modo esaustivo, come riportato dal messaggio governativo, **provvedimenti di tipo tecnico, organizzativo e personale:**

- i)* quale provvedimento tecnico, per quanto attiene ai lavori da svolgere all'interno di locali, è prescritto l'obbligo di un sufficiente raffreddamento dell'aria attraverso una ventilazione naturale o meccanica in modo da assicurare un clima non nocivo alla salute e consono al genere di lavoro. (art. 16 e 17 OLL3);
- ii)* i provvedimenti organizzativi possono consistere nel rivedere il piano di lavoro evitando le ore più calde, ad esempio iniziando la giornata lavorativa, con il consenso dei lavoratori, alle 05:00 del mattino anziché le canoniche ore 06:00 stabilite di principio dalla LL. Oppure, nel ridurre al minimo, nelle ore più calde, lo sforzo fisico e introdurre brevi pause rigeneranti di 10 minuti ogni ora in locali o luoghi più freschi;
- iii)* se i provvedimenti tecnici e organizzativi non sono sufficienti a proteggere la salute delle lavoratrici e dei lavoratori, il datore di lavoro deve fornire un equipaggiamento personale di protezione il più possibile conforme alle esigenze concrete.

2. SITUAZIONE IN TICINO, UN'ATTENZIONE ADEGUATA

In aggiunta a quanto su esposto, come detto, in Canton Ticino la protezione nei momenti di canicola si declina nell'ambito lavorativo per i diversi corpi di mestiere e nella relazione datore di lavoro e dipendente in modo adeguato all'inquadramento generale sopra descritto.

Da anni, in particolare su impulso del settore dell'edilizia principale e dei rami affini, si sono compiuti importanti passi in avanti nello sviluppo e nel generale miglioramento nella gestione di questi periodi puntuali ed acuti che vengono a crearsi nel periodo estivo. E questo proprio quale esito dell'importante lavoro di crescita della sensibilizzazione che ha visto il Cantone all'interno del suo esiguo margine di competenza assumersi con responsabilità il ruolo di sostegno e facilitatore sia di soluzioni settoriali che di autorevole "sentinella" sul fenomeno.

Dal profilo dei contratti collettivi di settore, per le professioni più esposte, in particolare per il settore della pavimentazione, abbiamo assistito anche allo sviluppo di una soluzione puntuale ancorata nel contratto collettivo di settore e questo coerentemente allo spirito del partenariato sociale che resta l'elemento costitutivo del nostro ordinamento nel pieno rispetto di una legislazione, quella della salute dei lavoratori, con al centro la responsabilità dei datori di lavoro e dei lavoratori stessi per quanto concerne gli aspetti di disciplina e di osservanza delle misure di protezione personali.

Una crescita di sensibilità e di attivazione che, secondo la maggioranza della Commissione, non deve e probabilmente sconsiglia pure fortemente, lo sviluppo di una supplementare ingerenza normativa cantonale, peraltro priva di base legale.

Per quanto concerne l'ambito che coinvolge direttamente l'azione dell'Amministrazione cantonale in risposta a una crescente sensibilità sul tema esistono ormai consolidate prassi che sfociano in puntuali azioni entrate nella prassi corrente. Sensibilità che si applica e si estende coerentemente anche all'Amministrazione e quindi al Cantone nel suo ruolo di datore di lavoro. Le stesse si fondano sui seguenti assi operativi:

Autorizzazioni e permessi

Il Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE) per i periodi di forte caldo, per il tramite dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL), può rilasciare, là dove giustificato, autorizzazioni di lavoro notturno. Lo stesso vale per permessi di anticipo sostanziale dei lavori giornalieri.

Raccomandazioni e sensibilizzazione generale verso i Comuni

La Sezione enti locali ha consigliato ai Comuni di autorizzare/tollerare lavori notturni nei loro comprensori, nel rispetto dei regolamenti comunali sulla quiete pubblica, in modo da evitare l'esposizione dei lavoratori alla canicola.

Coordinamento

All'inizio di ogni anno e allo scopo di rendere più efficiente il processo di rilascio dell'autorizzazione in regime speciale, l'Ufficio dell'Ispektorato del lavoro (UIL) e la Commissione Paritetica Cantonale Edilizia e Rami Affini (CPC) si ritrovano con la Direzione della Divisione delle costruzioni del Dipartimento del territorio (DT) per valutare gli interventi pianificati inerenti alla costruzione e alla manutenzione delle strade e per prendere preventivamente visione dei lavori che dovranno essere svolti nei periodi notturni e di canicola (va comunque riconosciuto che la motivazione principale di tali richieste di lavoro a regime speciale è legata all'impossibilità di chiudere al traffico, durante le ore di punta, determinati tratti stradali per l'esecuzione dei lavori). Questa procedura oltre che essere stata adottata con il DT è ormai realtà da diversi anni con i maggiori committenti pubblici, tra cui le FFS e alcuni Comuni del Cantone.

Quando l'Amministrazione cantonale assume il ruolo datore di lavoro

In caso di allarme canicola prevede la possibilità per i dipendenti più esposti a tale rischio, segnatamente gli incaricati del taglio dell'erba o della manutenzione stradale, di anticipare l'inizio del lavoro in modo da terminare prima e risparmiarsi così le ore più calde della giornata.

Informazione alla popolazione ed alle aziende

L'UIL, ogni qualvolta si prospetta l'arrivo di un allarme canicola, si preoccupa regolarmente d'informare la popolazione circa le misure da adottare in simili situazioni tramite comunicato stampa. Anche le associazioni professionali si prendono carico di informare sulle misure di protezione dei lavoratori da adottare durante la canicola e questa sensibilizzazione viene ripetuta tutti gli anni prima dell'estate e puntualmente nel momento in cui viene diramata un'allerta canicola di grado 3 da parte dell'Autorità cantonale. Anche la SUVA, in qualità di organo di controllo per diversi settori professionali con elevato fattore di rischio, dispone di materiale informativo per lavorare durante la canicola.

Controlli aziendali

Un altro ambito in cui la tematica dell'esposizione a pericoli di lavoro a causa di temperature eccessive, sono i controlli aziendali. Negli stessi, a fronte di situazioni non conformi, l'UIL può intraprendere i provvedimenti amministrativi previsti dalla LL, come pure, nei casi gravi, può denunciare la fattispecie al Ministero pubblico a norma dell'art. 59 LL.

Pure le Commissioni Paritetiche cantonali, in qualità di organo di controllo per l'applicazione dei Contratti collettivi di lavoro, hanno le competenze e gli ispettori in grado di controllare l'applicazione delle disposizioni in caso di canicola, e se del caso, di infliggere sanzioni.

In pratica per aziende, lavoratori e cittadinanza siamo di fronte, oltre che agli assi di politica operativa sopra descritti, a strumenti ormai consolidati di definizione e riconoscimento del fenomeno dal quale prende regolarmente forma una serie di azioni conseguenti e puntuali di informazione generale attraverso i media e di comunicazioni particolari ai pubblici sensibili e a cui i diversi settori economici e produttivi fanno riferimento.

Procedura di verifica e dichiarazione formale dello stato di canicola da parte di Meteosvizzera:

<https://www.meteosvizzera.admin.ch/home/tempo/pericoli/consigli-di-comportamento/canicola.html>

Il Gruppo Operativo Salute e Ambiente (GOSA) attivo dal 2004:

<https://www4.ti.ch/dss/gosa/gruppo/>.

Pagina dedicata alle procedure di allerta canicola di facile consultazione:

<https://www4.ti.ch/dss/gosa/canicola/home/>.

3. RACCOMANDAZIONI E SENSIBILIZZAZIONE GENERALE VERSO I COMUNI: UNICA PARZIALE CRITICITÀ

Di tutti gli aspetti su esposti operativi e di sensibilizzazione, la Commissione ha preso atto che la CPC (Commissione cantonale edilizia e rami affini) quale settore fortemente coinvolto ed impegnato sul tema da anni, ha ritenuto a più riprese di dovere segnalare come presso le autorità comunali, in particolari nell'ambito della gestione dei loro regolamenti, le raccomandazione della SEL (Sezione enti locali) non sono sempre state recepite in modo analogo e uniforme, formando di fatto, un grado disomogeneo della sensibilità rispetto al tema e in particolare, quindi, nel concedere modifiche dei regolamenti comunali in materia di rumori molesti in corrispondenza con i periodi decretati ufficialmente di allerta canicola almeno di livello 3 quale misura pragmatica ed efficace agendo sugli orari di inizio dei lavori, come da raccomandazione cantonale del 5 luglio 2016 e il relativo richiamo del 10 luglio 2019.

In questo ambito si constatano altresì con soddisfazione gli adeguamenti virtuosi di taluni Comuni, ad esempio come attuato dal Comune di Origlio, che andando oltre l'osservanza puntuale dei disposti raccomandati per i giorni di canicola con la possibilità di concessione di deroghe agli orari di inizio dei lavori al mattino, da subito, ha proceduto all'inserimento di tali raccomandazioni (con il riconoscimento della possibilità di deroga agli orari di inizio lavori per cantieri edili e attività all'esterno sul territorio comunale) all'interno del proprio regolamento comunale¹.

Detto questo, la maggioranza della Commissione vedrebbe di buon occhio che questa prassi virtuosa sia adottata da tutti i Comuni quale risposta operativa migliore alla crescente sensibilità espressa dalla mozione e riconosciuta già dal Cantone attraverso l'adeguato impegno sopra descritto. Pertanto, la maggioranza della Commissione, invita il Governo, quale ulteriore passo di sensibilizzazione, a:

1Estratto dal regolamento comunale comune di Origlio

Quiete notturna e festiva art. 99

cpv. 2bis

Nei giorni in cui è in vigore l'allarme canicola, decretato dalle competenti autorità cantonali, in deroga al capoverso 2 dell'articolo 99 del presente regolamento, l'orario di inizio dei lavori all'aperto nei settori quali l'edilizia e la pavimentazione stradale è anticipato alle ore 06.00 esclusivamente nei giorni feriali dal lunedì al venerdì, salvo disposizioni contrarie da parte del municipio.

- verificare lo stato di applicazione ed osservanza di tali raccomandazioni in ambito comunale;
- verificare se e quali Comuni hanno proceduto ad inserire lo stesso nei regolamenti comunali e/o se in quale altra forma vi fanno fronte;
- infine, valutare a seguito di tale verifica, se e come invitare i Comuni a procedere alla loro formalizzazione per mezzo dei regolamenti comunali o con altre soluzioni normative.

4. INTERRUZIONE DEL LAVORO (CON PAGAMENTO DEL SALARIO)

Tenuto conto della situazione generale e dell'ambito di responsabilità data dal quadro legislativo attuale e sopra descritti, **la proposta della mozione che chiede di formulare un impianto normativo specifico atto a prevedere l'interruzione dell'attività lavorativa con pagamento del salario appare del tutto sproporzionata e non in grado di fatto di raggiungere i superiori obiettivi di prevenzione e sviluppo puntuale e concreto di misure di protezione della salute, a cui la legislazione federale fa riferimento.**

La stessa sembra basarsi e percorrere una via sorretta da un'interpretazione prevalentemente di tipo ideologico di denuncia più che concretamente fattuale e pragmaticamente aderente alla realtà lavorativa nei diversi contesti professionali nei periodi di canicola.

Un approccio di interruzione generale del lavoro rappresenterebbe inoltre un precedente pericoloso per rapporto ad altre situazioni quali il freddo, il gelo o il forte vento, che vanno per contro analizzate caso per caso dalle singole aziende o settori di attività (come avviene peraltro attualmente).

Un'interpretazione che la maggioranza della Commissione ritiene eccessiva e che tende a veicolare un messaggio pericoloso. Quello che nella nostra economia vi siano, su questo tema, criticità tali di non rispetto e capacità di dialogo, che non consentono attualmente di trovare soluzioni temporanee, perché di questo si tratta, adeguate tra datori di lavoro e salariati così da dover immaginare e ricorrere a un'ennesima ingerenza statale nelle relazioni contrattuali tra datori di lavoro e dipendenti su aspetti di carattere marginale e puntuale. Questo, lasciando di fatto intendere, come vi possa essere da parte dei datori di lavoro l'interesse ad avere collaboratori in sofferenza fisica o in condizioni tali da non poter svolgere in qualche ora delle giornate dichiarate di canicola delle prestazioni qualitative adeguate.

Ancora una volta la maggioranza della Commissione ritiene che allo stato attuale non si debba entrare nel merito di aspetti contrattuali e di diritto del lavoro, che semmai dovrebbero essere affrontati, se e solo qualora si dovessero riscontrare da parte di interi settori professionali o di singole aziende evidenze oggettive di flagrante e ripetuta inosservanza delle raccomandazioni e degli obblighi definiti in ambito federale dalle ordinanze del lavoro sopra esposte, e quindi di fatto, con gli strumenti legislativi legati alle normative sul lavoro già in essere.

5. CONCLUSIONI

In generale la Commissione ritiene che a livello cantonale si possa sostenere che sia in corso una positiva e costante crescente consapevolezza sul tema specifico della canicola, che questo atto ha avuto il merito di portare all'attenzione generale.

Una tematica quindi certamente sensibile che non si vuole assolutamente banalizzare, ma che, proprio per questo, ha visto in questi anni importanti progressi settoriali sulla spinta delle comunità contrattuali. Tale via deve continuare a essere la via maestra per vigilare sulla situazione presente e sulla sua evoluzione.

Un fenomeno che peraltro ricordiamo negli ultimi cinque anni si è presentato in media per 9 giornate all'anno compreso il mese di agosto (mesi in cui buona parte dell'attività lavorativa all'esterno per ampi settori professionali è ridotta notevolmente in quanto va a coincidere con il periodo delle vacanze collettive di settore). Fenomeno che addirittura, se si analizza la scorsa estate, si è verificato solo per 3 giorni tra il 13 ed il 15 di agosto! Mettendo quindi anche in luce aspetti attuali legati alla proporzionalità delle attese oggetto di mozione.

Analizzando la situazione generale, quindi, nell'ottica di affinare la capacità di sensibilizzazione e conseguente reazione preventiva, la maggioranza della Commissione invita il Consiglio di Stato a continuare l'ottimo percorso intrapreso a decorrere dalla costituzione del Gruppo Operativo Salute e Ambiente - GOSA (istituito nel 2004, coinvolgendo anche i rappresentanti di parte sindacale e padronale) di sensibilizzazione e di gestione della problematica con i partner sociali e presso i diversi servizi coinvolti, concentrando la sua attenzione, in particolare, su quei settori che potrebbero sottostimare la problematica e che ad oggi non risultano essere così profilati sul tema.

La maggioranza della Commissione invita il Governo, come su esposto, dopo verifica dello stato, a valutare se chiedere formalmente ai Comuni che gli stessi provvedano a integrare la raccomandazione del 5 luglio 2016 nei loro regolamenti comunali, pur nel rispetto delle rispettive competenze legislative comunali.

Parallelamente la stessa invita il Governo nelle sue vesti di datore di lavoro, pertanto all'interno dell'Amministrazione cantonale, di continuare con efficacia a monitorare la situazione e, se necessario, introdurre puntualmente, accorgimenti precisi per limitare al massimo i disagi legati alle singole giornate di canicola annuali dei dipendenti cantonali.

In conclusione, alla luce di questo su esposto la maggioranza della Commissione, preso atto che:

- i disposti del diritto federale rispondono adeguatamente alle esigenze di protezione dei lavoratori in caso di canicola;
- ai Cantoni non resta comunque alcuna competenza residua nel legiferare in materia di diritto del lavoro;
- il Cantone abbia sviluppato e predisposto azioni coerenti con tali disposizioni e che lo stesso come datore di lavoro è regolarmente impegnato in questo ambito,

ritiene di allinearsi alla posizione espressa dal Consiglio di Stato, che valuta la mozione evasa sulla base del diritto vigente.

Per la maggioranza della Commissione economia e lavoro:

Paolo Ortelli, relatore

Balli - Bignasca - Dadò - Maderni - Minotti -

Passalia - Passardi - Speziali - Tenconi