

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

COMITATO PARITETICO

DELLE COMMISSIONI

**11^a (Lavoro e previdenza sociale)
del Senato della Repubblica**

e

**XI (Lavoro pubblico e privato)
della Camera dei deputati**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SICUREZZA E L'IGIENE DEL LAVORO

7^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 MARZO 1997

**Presidenza del vice presidente SANTORI
indi del vice presidente DELBONO**

INDICE

Sui lavori del Comitato

PRESIDENTE:

- SANTORI (<i>Forza Italia</i>) deputato.....	Pag. 3
BONATESTA (<i>AN</i>) senatore	3

Audizione del Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica

PRESIDENTE:

- SANTORI (<i>Forza Italia</i>) deputato.....	Pag. 4, 6, 13 e <i>passim</i>
BASTIANONI (<i>CCD-CDU</i>) deputato	12
COLOMBO Paolo (<i>Lega Nord per la Padania</i> <i>indip.</i>) deputato	12
CORDONI (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) deputato ...	7, 13
MONTAGNINO (<i>PPI</i>) senatore	8
POLIZZI (<i>AN</i>) deputato	9
STELLUTI (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) deputato ...	9
STRAMBI (<i>Rif. Com.-Progr.</i>) deputato	10
ZOPPI, sottosegretario di Stato per la funzio- ne pubblica e gli affari regionali.....	4, 12, 13

Audizione del Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione

PRESIDENTE:

- DELBONO (<i>Pop. Dem.-l'Ulivo</i>) deputato Pag. 15, 18, 22 e <i>passim</i>	
BASTIANONI (<i>CCD-CDU</i>) deputato	22
CORDONI (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) deputato ...	19
DE LUCA Anna Maria (<i>Forza Italia</i>) de- putato	18
ROCCHI, sottosegretario di Stato per la pub- blica istruzione	15, 23
STELLUTI (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) deputato ...	22
STRAMBI (<i>Rif. Com.-Progr.</i>) deputato	21
	MARTINELLI
	Pag. 24

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Sergio Zoppi, sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e gli affari regionali, accompagnato dal dottor Carlo Mario Riviello, capo della sua segreteria tecnica e dal dottor Fernando Comanducci, funzionario del dipartimento funzione pubblica; nonché l'onorevole Carla Rocchi, sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione, accompagnata dal dottor Anacleto Martinelli, funzionario del Ministero della pubblica istruzione.

I lavori hanno inizio alle ore 12,15.

Sui lavori del Comitato

PRESIDENTE. Innanzitutto vorrei chiedere scusa ai colleghi ed al sottosegretario Zoppi per il leggero ritardo con cui iniziamo questa audizione, ma io ed altri colleghi deputati eravamo impegnati in una votazione presso la Commissione lavoro della Camera.

BONATESTA. Mi scuso per intervenire in apertura di seduta, prima dell'audizione del Sottosegretario, ma vorrei avanzare una richiesta. Oggi in questa sede io sostituisco un collega, il senatore Mulas, che è assente e vorrei approfittare dell'occasione per chiedere un sopralluogo del Comitato paritetico alla centrale Enel di Montalto di Castro, in provincia di Viterbo, dove da tempo lavoratori e sindacati denunciano la mancata osservanza delle principali norme di sicurezza e dove numerosi sono stati gli incidenti, sia di recente che in passato, dovuti alla carenza di tali misure di sicurezza.

Ho presentato al proposito anche una interrogazione, però vorrei sollecitare l'intervento del Comitato perchè vi è in questi ultimi tempi uno stato di malcontento e di preoccupazione per la situazione della centrale Enel di Montalto.

PRESIDENTE. Non ho nulla in contrario per quanto personalmente mi riguarda, ma è già stato stilato un programma di sopralluoghi del Comitato, che ci impegna fino al 14 aprile, nel quale non è previsto un sopralluogo a Montalto di Castro. Vorrei inoltre dirle che un ampliamento del programma già stilato deve essere autorizzato dai Presidenti delle due Camere.

In ogni caso, porterò il Presidente di questo Comitato a conoscenza della sua richiesta.

Audizione del sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e gli affari regionali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, sospesa nella seduta di ieri.

Abbiamo oggi in programma l'audizione del sottosegretario Zoppi, che ringrazio per essere qui intervenuto, al quale cedo la parola.

ZOPPI. Signor Presidente, svolgerò una introduzione che mi auguro breve muovendo dal decreto legislativo n. 626 del 1994 che, come loro ben sanno, è chiamato ad attuare otto direttive comunitarie. Non posso che manifestare la mia gratitudine per questa audizione, che serve di forte richiamo e di forte stimolo nei confronti dell'amministrazione per favorire l'attuazione del suddetto decreto legislativo. Sono quindi lieto di essere qui per esporre quanto è stato compiuto e soprattutto quanto a partire da oggi si andrà facendo, oltrechè, naturalmente, per raccogliere tutte le indicazioni che vorrete formulare e che risulteranno certamente preziose per il Governo.

Il decreto legislativo che ho menzionato innova profondamente l'approccio, la metodologia, gli strumenti e la gestione organizzativa del sistema italiano di prevenzione e protezione della salute sui luoghi di lavoro. Innova perchè, nel recepire le otto direttive comunitarie, introduce una concertazione gestionale tra le parti sociali nel processo di sicurezza e di prevenzione. Questa concertazione gestionale si fonda sulla validazione e sul consenso delle persone che sono chiamate a partecipare a una serie anche complessa di attività di miglioramento continuo del processo organizzativo e gestionale. Quindi non un provvedimento che innova *una tantum*, ma che introduce un metodo diverso di lavoro e un processo continuo.

Questo diverso e innovativo metodo e questo processo si sono andati naturalmente a scontrare anche con una pubblica amministrazione che è ancora oggi gerarchica, piramidale, deresponsabilizzata; provvedimento che in qualche senso ha anticipato riforme profonde e necessarie delle pubbliche amministrazioni italiane e ha reso difficile in questi anni il lavoro di coloro che hanno portato avanti disegni di cambiamento; è stata un'azione significativa che richiamerò per sommi capi, ma che non ha dispiegato ancora tutto l'esito che dovrebbe avere.

Naturalmente, accanto a questo si sconta un limite non infrequente nella nostra azione legislativa e di governo: il provvedimento non ha previsto le risorse finanziarie per dare attuazione agli obiettivi che si proponeva, risorse finanziarie che sono significative e che potrebbero anche essere ritenute o definite ingenti. L'obiettivo della normativa è un posto di lavoro che produca sicurezza e qualità di lavoro - questo è un altro aspetto che mi pare importante - cioè non è un testo che si prefigge sicurezza solo passiva, che non è poco, anzi è moltissimo, ma mi pare che si ispiri ad un principio: quello della sicurezza come condizione, premessa, per esplicitare da parte del lavoratore tutte le potenzialità che lo stesso

lavoratore ha, arricchendone la personalità. Questo è un aspetto fortemente innovativo.

Perchè questo testo poi dispieghi i suoi effetti, io credo sia necessario stimolare e realizzare una collaborazione permanente tra comunità scientifica, sistema della formazione, produzione di servizi e mercato di lavoro, in modo da realizzare e alimentare modelli culturali, organizzativi e comportamenti adeguati, garantendo l'attuazione di questi modelli, incentivando l'arricchimento professionale degli operatori attraverso una serie di azioni: la definizione di *standard* formativi, la formazione di formatori, corsi e seminari sperimentali, interventi di base specialistici, interventi formativi diffusi, anche utilizzando metodologie avanzate e azioni di monitoraggio.

Non ci troviamo naturalmente all'anno zero; ma due aspetti credo vadano attentamente evidenziati. Il primo, che il decreto legislativo contiene delle sanzioni anche penali molto severe, che prevedono pure il carcere, che fino ad oggi sono state differite nel tempo, utilizzando il decreto-legge n. 670 del 1996, recentemente decaduto.

Il primo impegno del Governo è quello di valutare – come si sta facendo – l'azione immediata da porre in atto, escludendo la reiterazione anche parziale di un decreto-legge, per troppi evidenti motivi. Si mira ad una riscrittura della norma in termini di prima applicazione con una depenalizzazione delle sanzioni. Questo è l'obiettivo che il Governo si propone in una concertazione già avviata tra i Ministeri di grazia e giustizia, del lavoro e il Dipartimento per la funzione pubblica, che dovrà dare degli esiti in tempi brevi.

Da parte del mio Dipartimento è in avanzato stato di predisposizione una circolare rivolta alle amministrazioni, in particolare a quelle centrali dello Stato, che verrà emanata quanto prima. Dopo aver richiamato il quadro normativo e la necessità di individuare il datore di lavoro e dopo aver messo a punto alcuni aspetti particolari ma non trascurabili come quello relativo al personale comandato, la circolare si sofferma sugli aspetti formativi, sugli accordi tra le amministrazioni, sulla valutazione dei rischi e sulla determinazione degli oneri.

Quindi gli interventi che si intendono realizzare in tempi brevi riguardano in primo luogo i settori speciali, proprio a seguito della mancata conversione del decreto-legge n. 670 del 1996, al fine di garantire l'applicabilità immediata della disciplina generale a fronte delle pressanti esigenze che ho richiamato alla vostra attenzione. Al tempo stesso è stata avviata un'azione di forte sollecitazione nei confronti delle amministrazioni centrali ministeriali. Alcune hanno già inviato i testi dei regolamenti: lo hanno fatto i Ministeri degli esteri, delle finanze, di grazia e giustizia e dell'interno; non hanno ancora adempiuto a tale obbligo i Ministeri dei beni culturali, della difesa, della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e dei trasporti. Sui regolamenti già inviati il Dipartimento dovrà dare in tempo breve il proprio parere. Nei confronti delle amministrazioni inadempienti è in atto un'azione di forte sollecitazione.

Un altro aspetto che ho già richiamato, ma sul quale ritengo di soffermarmi brevemente, concerne l'attività formativa. Quanto è previsto

nel decreto legislativo n. 626 troverà difficile o comunque insufficiente attuazione se le nuove norme non verranno inserite all'interno di un progetto formativo di ampia portata. Peraltro, in questi anni si sono avute da tale punto di vista alcune risposte, parziali ma significative. Sono stati realizzati e avviati numerosi corsi e seminari dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Lo stesso ha fatto il Formez soprattutto su scala regionale e significativi interventi sono stati svolti dall'Inail e dall'Ispesl. Si sta realizzando un accordo tra la Scuola superiore di pubblica amministrazione, il Formez, la Scuola tributaria Vanoni, la Scuola superiore dell'interno e la Scuola diplomatica degli esteri per la messa a punto di un pacchetto di insegnamento a distanza.

Ho già richiamato gli accordi tra le amministrazioni e l'azione che sta dispiegando il Dipartimento allo scopo di realizzare, alla luce dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 626, un accordo di programma tra regioni e province autonome, Ministero dell'interno - attraverso il Corpo dei vigili del fuoco -, l'Ispesl con i suoi uffici periferici, il Ministero del lavoro tramite gli ispettorati, il Ministero dell'industria con il suo Corpo per le miniere, l'Istituto di medicina sociale e l'Inail per garantire la valutazione dei rischi e l'individuazione delle misure tecniche, la sorveglianza sanitaria e l'azione informativa costante, continua e capillare che il fenomeno richiede. Pertanto sono state avviate conferenze di servizio per arrivare ad un accordo di programma e poi ad un tavolo comune permanente.

Un aspetto sul quale ritengo doveroso richiamare la vostra attenzione, anche per la sua primaria importanza, è quello della valutazione dei rischi e della determinazione degli oneri finanziari. L'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 626 evidenzia il ruolo del documento che deve approntare il datore di lavoro. Il Ministero del tesoro, fin dalla prossima finanziaria dovrà valutare quale provvista prevedere per far fronte ai bisogni della sicurezza.

Dobbiamo però anche dire che è necessario prima un calcolo esatto dei costi, proiettato naturalmente nel tempo. Infatti solo la conoscenza non approssimata della spesa necessaria renderà possibile adeguare tutti gli interventi, a partire da quelli della formazione. Quindi la messa a disposizione di fondi per le assolute priorità degli impianti di sicurezza dovrà basarsi sulla stima di spesa delle amministrazioni, che dovranno quantificare l'onere. Anche a questo riguardo il Dipartimento per la funzione pubblica, pur non avendo una competenza primaria, sta svolgendo un'azione di stimolo e di raccordo.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Zoppi per l'ampia esposizione.

Vorrei soltanto riprendere l'ultima parte del suo intervento, quella relativa alla determinazione degli oneri. Credo che questa operazione sia estremamente importante, soprattutto considerando la molteplicità di piccoli enti locali che dovranno adeguarsi alla normativa e che avranno già avviato, certamente con molti sacrifici, le procedure di valutazione dei rischi dopo aver nominato il responsabile per la sicurezza. L'attribuzione di questo incarico avrà già comportato dei costi, ma ora ci troviamo,

per così dire, alla «fase 2», al momento cioè di dare soluzione ai problemi. Penso che la pubblica amministrazione in genere, ma soprattutto i piccoli comuni, quelli montani ad esempio, non avrà i mezzi per dare soluzione ai problemi dei rischi sul lavoro e della sicurezza.

Nell'ultima parte del suo intervento mi sembra di aver colto la volontà da parte del Governo di determinare con esattezza questi oneri finanziari e penso che ciò sia importante, ripeto, soprattutto per le piccole comunità.

I colleghi che intendono intervenire per porre dei quesiti all'onorevole Sottosegretario possono prendere la parola.

CORDONI. Signor Presidente, vorrei una precisazione ed una indicazione da parte del Sottosegretario: egli ha fatto riferimento ad incontri in atto per riscrivere la norma a suo tempo inserita nel decreto-legge n. 670 del 1996, modificata dal Senato e rispetto alla quale la Commissione lavoro della Camera dei deputati aveva presentato un ordine del giorno come ulteriore precisazione. Prima di esprimere qualsiasi orientamento, vorrei capire alcune affermazioni del Sottosegretario, in particolare rispetto alla volontà di riscrittura della norma e di procedere alla depenalizzazione. Ricordo che la norma proposta dal Governo al Senato non prevedeva la depenalizzazione ma un utilizzo flessibile delle pene. Vorrei capire se si sta andando in quella direzione oppure se si sta valutando un'altra ipotesi.

Una seconda questione è legata invece al pubblico. Nel parere che avevamo emesso come Commissione lavoro, e che forse sarebbe utile che venisse ripreso dal Governo nella riscrittura della norma, avevamo chiarito quanto fosse opportuno compiere un passo in avanti, per passare dalla semplice fissazione di una proroga alla indicazione di scadenze precise entro le quali la pubblica amministrazione, centrale e locale, procedesse ad un suo adeguamento. Lo dico anche rispetto al provvedimento che riguarda la scuola, emesso a dicembre: si è prevista una proroga generalizzata, senza immaginare un percorso per tappe. A mio avviso non si può continuare ad intraprendere questa strada, che induce a comportamenti di rinvio e non ad una assunzione di responsabilità. Possiamo anche farci carico dei costi della programmazione ma non possiamo lasciar correre gli anni senza che qualcosa avvenga, senza che ci sia neanche la possibilità di quantificare il costo effettivo per la pubblica amministrazione dell'adeguamento degli stabili alla normativa sulla sicurezza. Peraltro alcune norme vengono assai più da lontano del decreto legislativo n. 626 del 1994, che ha introdotto in sostanza solo delle modalità. Basta guardare a quando risalgono le norme in materia di impianti elettrici.

Se non assumeremo delle decisioni, saremo responsabili degli effetti di queste proroghe. Per questo nella nuova norma andranno indicati sia gli obiettivi sia le scadenze. Si potrebbe prevedere entro un certo periodo l'indicazione del delegato alla sicurezza, oppure delle prime quantificazioni per scuole e uffici comunali: tutto questo lavoro potrebbe essere utile anche in sede di legge finanziaria per scegliere le giuste prospettive, in modo che entro qualche anno si possa essere in regola. Oc-

corre individuare gli interventi da effettuare, entro quali tempi, i responsabili del controllo, altrimenti indurremo a comportamenti diversi da una assunzione di responsabilità, anche rispetto a quanto è possibile fare nell'immediato. Siamo tutti bravi ad esprimere opinioni quando succedono incidenti gravi: dobbiamo invece bloccare questo meccanismo e trovare delle soluzioni adatte, per fare in modo che l'azione dei soggetti pubblici sia coordinata.

Il provvedimento emanato a dicembre sulla scuola ha riguardato gli stabili e non c'è stata la possibilità di ragionare su altri problemi: anche per questo occorrerebbe unicità di responsabilità. Se ogni Ministero adotta un suo provvedimento, viene meno quella unicità di indirizzo necessaria. Nel provvedimento all'esame del Senato si era individuato un coordinamento dei Ministeri presso la Presidenza del Consiglio con precise responsabilità: forse potrebbe essere recuperata quell'idea per avere un minimo di coordinamento.

MONTAGNINO. Desidero esprimere anzitutto apprezzamento per la sobrietà ed il senso di realtà della relazione del sottosegretario Zoppi: sono convinto che la pubblica amministrazione sia molto più in ritardo delle imprese; ci sono *deficit* di organizzazione, vere e proprie carenze dal punto di vista della cultura della sicurezza, non è solo un problema di risorse finanziarie.

Le questioni da affrontare sarebbero molte ma desidero in questa sede richiamarne solo alcune: la prima riguarda il coordinamento. Nelle audizioni che abbiamo effettuato è stata sempre puntata l'attenzione da parte degli intervenuti su una sorta di strabismo, di distonia tra i diversi soggetti preposti alla vigilanza. La norma inserita nel decreto-legge n. 670 del 1996 in qualche modo prevedeva un coordinamento a livello nazionale. Vorrei sapere dal sottosegretario Zoppi se non ritiene che il coordinamento debba essere reso funzionale ed efficace a livello nazionale, se non sia il caso di prevedere un organismo unico, che riunisca magari soggetti di varie amministrazioni pubbliche, per svolgere una efficace opera di vigilanza.

La normativa è mutata per quanto concerne gli ambienti di lavoro: essa oggi mira soprattutto a garantire condizioni di massima sicurezza e non ha finalità essenzialmente sanzionatorie. Tuttavia vanno individuate esattamente le responsabilità, altrimenti c'è il rischio che anche sul piano delle garanzie delle misure di sicurezza ci sia una sorta - uso una espressione poco elegante - di scarica barile tra i diversi soggetti. Personalmente ho avuto modo di parlare con presidi e direttori didattici che hanno posto alcune questioni rilevanti che andrebbero risolte; non so se il decreto ministeriale sarà in grado di farlo. Ad esempio il concetto di datore di lavoro: la normativa fa riferimento al dirigente cui spetta il potere di gestione. Non sempre però il potere di gestione corrisponde alla capacità di spesa. Nel settore della scuola il preside certamente deve compiere la valutazione di rischio, redigere il documento per la definizione del piano di sicurezza, designare il responsabile; tuttavia gli interventi necessari per garantire la sicurezza attengono sicuramente ad altro livello di responsabilità.

Da ultimo c'è la formazione. L'importanza del ruolo di responsabile della prevenzione e della sicurezza mi fa ritenere insufficienti i corsi di informazione che sono stati predisposti. In tali corsi viene sollecitata sicuramente la consapevolezza ma non viene fornita una professionalità adeguata, condizione essenziale di una reale applicazione della norma.

POLIZZI. Ringrazio il professor Zoppi per quello che ha voluto esprimere. È già stato sottolineato il problema economico; è evidente che ogni progresso, ogni ristrutturazione e riconversione presenta un costo. Tuttavia una ricerca così calata nel territorio assume un costo maggiore perchè ha bisogno di una immediata verifica sul campo. Ho apprezzato il riferimento alla «fase 2», quella della attuazione; effettivamente il problema è passare da questa alle fasi successive per raggiungere gli obiettivi che noi vogliamo realizzare.

Ritengo sia essenziale l'aspetto del coordinamento. Questo ha una valenza nelle attuazioni tecniche delle cosiddette «messe a norma», con tutto quello che ciò comporta, e maggiormente quando si toccano i problemi di ordine sanitario. Infatti a tale riguardo esistono correnti di pensiero, priorità e valutazioni sulla prevenzione e tutta una serie di passaggi che interessano la guarigione e soprattutto il discorso riabilitativo, che poi significa una rapida reimmissione nel tessuto lavorativo del soggetto che è stato interessato da un incidente. Tutto ciò va coniugato con la platea degli interessati, che non è sempre composta da grandi aziende o grossi complessi, ma molte volte è costituita da piccole e medie imprese, imprese artigianali, là dove è già difficile introdurre il discorso della prevenzione. Immaginiamo quando in questo problema della prevenzione inneschiamo un fattore di ordine economico; ancora di più quando questo poi si allarga in un territorio che non è più cittadino, ma regionale, nazionale ed europeo. Non perdiamo poi di vista tutta la problematica che riguarderà lo standard ISO 9000, laddove il discorso investe una struttura piuttosto grossa assumendo i risvolti che ciascuno di noi può intendere.

Un problema di grande rilevanza, del quale ho una certa esperienza, è quello della formazione. La presenza di più soggetti che fanno formazione onestamente, per chi viene dall'università, è terrorizzante, perchè non ci sono delle direttive e delle indicazioni precise, un protocollo di lavoro. L'aspetto più importante è che ci sia una verifica sull'attuazione del protocollo, soprattutto su quello che provoca in termini di miglioramento della sicurezza. Quindi andrebbe compiuta una sorta di verifica di qualità, che significa poi in concreto la prevenzione di un incidente o di un evento i cui effetti definitivi chiaramente non possono essere previsti.

STELLUTI. Vorrei sottolineare solo un ragionamento che credo sia stato già introdotto nel dibattito di questa mattina. Sono convinto che la struttura pubblica debba dare l'esempio nella applicazione del decreto legislativo n. 626 sui luoghi di lavoro. Proprio per questa ragione sarebbe importante non tanto lavorare su possibili diluizioni nel tempo dell'applicazione di questo provvedimento, quanto varrebbe la pena di

incominciare a ragionare su come applicarla all'interno della struttura pubblica.

Mi rendo conto che il problema dell'individuazione della figura del datore di lavoro all'interno della struttura pubblica è complicato; tuttavia, presso il Ministero del lavoro, tenendo conto delle esperienze che esistono sul territorio, nei luoghi di lavoro e nel paese, il datore di lavoro può essere individuato rapidamente. Se non si individua la responsabilità, tutto il pacchetto del decreto legislativo n. 626 finisce per non trovare alcuna applicazione. Quindi il primo passaggio è quello di individuare il datore di lavoro, il secondo è quello di individuare il responsabile del servizio prevenzione e protezione. Quest'ultimo è anche il responsabile della definizione e della valutazione dei rischi. Non ho ben capito in che cosa consista questo accordo di programma per la valutazione dei rischi, che deve essere fatta sotto la responsabilità del datore di lavoro e dei responsabili del servizio prevenzione e protezione.

Il terzo passaggio riguarda l'elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; anche questo è fondamentale perchè è l'elemento dialettico nella definizione della valutazione del rischio e quindi anche delle iniziative che devono essere assunte. Vi è poi l'individuazione del medico competente, laddove è ritenuto necessario dalla legge. È importante che il Ministero del lavoro si attrezzi per definire pacchetti informativi spero non generici; però, le figure da formare sono queste. Se queste persone non hanno le conoscenze e non hanno compreso fino in fondo qual è il senso della legislazione, difficilmente potremo arrivare ad una applicazione completa della normativa anche all'interno della pubblica amministrazione.

Quindi, al di là degli aspetti legislativi, occorre con ogni probabilità un programma di tipo operativo. Tutto ciò che la norma poteva prevedere lo ha già definito; mi sembra normale amministrazione, o forse no, tenuto conto di tutto quello che mobilita il decreto legislativo n. 626.

A questo punto, se non si effettuano questi passaggi logici, difficilmente potremo arrivare a mettere in ordine anche la struttura della pubblica amministrazione come Dio comanda. Credo infine che soltanto dal livello centrale possano arrivare le sollecitazioni opportune affinché anche i livelli periferici della pubblica amministrazione, a partire dagli enti locali e dalle stesse strutture decentrate dei Ministeri, possano avere con certezza i parametri entro cui muoversi. Se non si parte dalla testa difficilmente si può costruire una struttura che funzioni.

STRAMBI. Intervengo su un punto specifico, anche perchè condivido alcune delle osservazioni che sono state formulate finora. In particolare sono d'accordo con la collega Cordoni relativamente alla maggior precisione necessaria circa gli orientamenti del Governo sulla situazione determinatasi a seguito della mancata conversione del decreto-legge n. 670 che prevedeva la depenalizzazione. Concordo perfettamente anche con le considerazioni del collega Stelluti sugli ambiti di applicazione del decreto legislativo n. 626 nella pubblica amministrazione ed evito di motivare questa mia adesione per ovvie ragioni di tempo.

Sono convinto che sia necessario procedere per tappe, ma anche con vincoli. Il parere espresso dalla Commissione lavoro della Camera si muoveva proprio in sintonia con questa linea.

Esprimo invece una perplessità ed un motivo di riflessione relativamente al settore della scuola. Credo di pormi in dissonanza da tutte le posizioni che ho sentito, ma la mia riflessione del tutto personale è basata sull'esperienza diretta. Insegno in una scuola media superiore da molti anni, ne conosco i problemi e mi sembra di dover constatare, per questo specifico settore, la presenza nella normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro di un errore di impianto logico e culturale. Tento di spiegare: l'assimilazione, non del personale docente e non docente, ma degli alunni ai lavoratori mi sembra un errore, in quanto il rapporto tra l'alunno ed il luogo di studio si configura in termini del tutto diversi da quello che lega il lavoratore al posto di lavoro. In quest'ultimo rapporto c'è un elemento di costrizione: si presume infatti che il datore di lavoro tenda a far lavorare il suo dipendente anche al di là delle condizioni che assicurerebbero la tutela e le garanzie del lavoratore. Non è detto che questo si realizzi sempre, ma certo la normativa è costruita sulla base di una ipotesi di questo tipo. Tale condizione ovviamente non si ripropone nel rapporto tra studente e scuola. Sono assolutamente convinto che, per quanto attiene gli impianti elettrici, le scale e le uscite di sicurezza, i sistemi antincendio e, per taluni versi, anche gli aspetti ergonomici, lo studente vada tutelato. Ma se penso alla estensione del decreto legislativo n. 626, così come definito, anche ai laboratori ed alle palestre scolastiche, la mia esperienza diretta mi fa dire che non è possibile agire coerentemente all'assunto che un ragazzo che si esercita in un laboratorio di fisica o di chimica si trovi nelle stesse condizioni di un lavoratore.

Mi sembra che la normativa sia caratterizzata da un errore di impianto e cercherò di operare in questo senso perchè sono convinto che sia necessario che la sicurezza nelle scuole venga definita da una normativa specifica. La mia esperienza diretta mi dice infatti che proseguendo nella strada scelta dal decreto legislativo n. 626 non andremo molto avanti: i genitori degli studenti, pur di tutelare i loro figli, oltrepassano ogni regola, si avvalgono di ogni possibilità e questo potrebbe rendere impossibile o inagibile ogni attività didattica di laboratorio. Ho scelto questo esempio per tentare di chiarire una situazione che è a parer mio contraddittoria, viziata da una scelta di impianto che per estensione o come prodotto di importazione applica a situazioni non assimilabili la stessa normativa.

Ovviamente questo discorso si applica in termini ben diversi alle scuole vecchie rispetto a quelle di nuova costruzione. Queste ultime devono infatti rispettare tutta la normativa; le scuole vecchie invece si trovano spesso in ambienti nati per altro scopo, a volte addirittura fatiscenti. Occorre allora individuare una gerarchia delle priorità. Non sono ancora riuscito a conoscere (nessuno mi ha ancora fornito questo dato) l'ammontare dei costi previsti per la messa a norma secondo il decreto legislativo n. 626 delle strutture scolastiche, ma credo si tratti di costi al di sopra delle possibilità del nostro paese, per lo meno in tempi brevi. Se penso poi che nella realtà in cui opero, la Toscana, che non è certa-

mente tra le più degradate, praticamente non esistono neppure gli scivoli per handicappati posso immaginare che tipo di investimenti richiederà la messa a norma delle strutture scolastiche. Credo non si abbia ben chiaro cosa tutto ciò possa provocare ed è per questo che chiedo un ripensamento del Governo che a mio avviso si impone e non in tempi geologici. Occorre rivedere, secondo me, l'impianto della normativa.

BASTIANONI. Mi dolgo di non aver potuto assistere alla illustrazione del professor Zoppi a causa di un concomitante impegno parlamentare nella Commissione per le politiche comunitarie.

Il settore della funzione pubblica ha un vantaggio ed uno svantaggio. È avvantaggiato perchè rispetto agli altri ambiti di lavoro è meno esposto ai rischi, trattandosi di funzioni amministrative; è svantaggiato perchè la pubblica amministrazione non può presentarsi all'appuntamento dell'attuazione di questo decreto legislativo senza essere in qualche modo - proprio a causa del suo essere l'ente pubblico di riferimento - in regola più degli altri soggetti, ad esempio quelli privati.

Detto questo, desidero sapere (non so se il sottosegretario Zoppi lo ha già detto nella sua esposizione iniziale) se è già stata effettuata una ricognizione dello «stato dell'arte», se così posso definirlo, nei vari ambiti dell'amministrazione e se sono stati quantificati costi e tempi di una applicazione a regime del decreto legislativo.

COLOMBO Paolo. Noi siamo contrari ad una differenziazione di trattamento fra il settore pubblico e quello privato. Infatti non si capisce perchè i lavoratori operanti nelle strutture pubbliche debbano usufruire di un trattamento e di condizioni di lavoro diverse da quelle dei lavoratori operanti nel privato, soprattutto quando l'attività che si svolge è più o meno dello stesso tipo. E non si capisce perchè lo Stato italiano, che approva norme sapendo di non essere in grado di applicarle neppure negli ambiti di propria competenza, obblighi poi i privati ad adempiervi, minacciando in caso contrario sanzioni penali ed amministrative pesanti e preoccupanti.

Quindi è opportuno, per quanto riguarda le strutture pubbliche, individuare gli adempimenti che non comportino esborsi finanziari consistenti prima che si arrivi al terzo millennio. Al tempo stesso, se le finalità della normativa sono soprattutto di tipo preventivo e non sanzionatorio, per una vera cultura della sicurezza, allora non dobbiamo esporre le aziende al rischio del ricatto dei sindacati. Quando ci sono di mezzo le sanzioni penali, è facile mettere sotto accusa i datori di lavoro e ricattarli; dobbiamo invece tutelare i datori di lavoro e sollecitare il Governo a dare attuazione a quanto richiesto in quell'ordine del giorno che avevamo votato in Commissione alla Camera dei deputati e che era stato in qualche modo recepito nel decreto-legge n. 670: parlo della sospensione delle sanzioni in via preventiva. Dobbiamo aiutare i datori di lavoro a recepire le norme di attuazione del decreto legislativo n. 626, che vanno nella direzione di garantire un miglioramento delle condizioni di sicurezza, l'individuazione dei responsabili della sicurezza, la stesura dei piani di individuazione dei rischi e al contempo chiedere che ci sia un

maggior rigore rispetto alle strutture dell'amministrazione pubblica, individuando delle scadenze entro le quali procedere agli adempimenti finanziariamente sostenibili. Questo è possibile fare, tenuto conto della particolare condizione del sistema pubblico.

PRESIDENTE. Onorevole Sottosegretario, le sono state poste numerose domande alle quali le chiederei di rispondere in modo molto sintetico, data l'ora.

ZOPPI. Sulla prima questione posta e ripresa in più interventi, riguardante la mancata conversione in legge del decreto-legge n. 670, certamente essa ha messo a nudo la situazione ed imposto al Governo di ricercare una strada che non è ancora definita. Mi pareva di averlo accennato in premessa e non ho difficoltà a confermarlo con maggiore chiarezza: ci troviamo in una situazione in cui non è praticabile la via della reiterazione del decreto-legge. Soprattutto i tre Ministri maggiormente interessati stanno valutando la possibilità e le modalità di una norma che riscriva in termini di prima applicazione quanto era già contenuto nel decreto-legge e valuti la possibilità di una depenalizzazione delle sanzioni. La scelta dovrà essere in ogni caso compiuta in tempi brevi e in modo assai ponderato, nella consapevolezza delle attese, dei bisogni e anche dei nodi da sciogliere. Sono convinto che non si debba andare avanti per proroghe, dato che esse sono davvero deleterie.

CORDONI. La depenalizzazione riguarderà sia il pubblico sia il privato?

ZOPPI. Questo aspetto è certamente da valutare.

BASTIANONI. È bene che valga *erga omnes*.

ZOPPI. La questione è sottoposta a valutazione: è questo l'aspetto delicato del problema.

Un altro aspetto qui richiamato concerne la responsabilità, un discorso molto impegnativo per le amministrazioni italiane. Malgrado le capacità di tanti dirigenti e funzionari, il valore della responsabilità non è molto diffuso, deve essere maggiormente introdotto; effettivamente esso mal si concilia con una pubblica amministrazione fortemente divisa, soprattutto a livello centrale, in comparti ministeriali e direzioni generali tra di loro impenetrabili. Questo è uno dei problemi di fondo della pubblica amministrazione italiana, che viene affrontato per la prima volta in questi mesi dal Parlamento con una serie di disegni di legge. Anche il ritardato avvio di questo decreto legislativo si iscrive in un quadro complessivo di una amministrazione rigida, frammentata, deresponsabilizzata, gerarchizzata e piramidale. Di qui anche la necessità, che è stata richiamata, di una unicità di responsabilità o — come è stato detto — di un coordinamento, largamente assente all'interno della pubblica amministrazione italiana: un tema su cui si dedicò a lungo e con profonda dottrina, ma senza trovare soluzioni pratiche, Vittorio Bachelet; un tema

sempre vivo e forte che condiziona molto il lavoro che si fa all'interno della pubblica amministrazione.

Per essere più specifico nelle risposte, certamente va dedicata una attenzione particolare al mondo della scuola e alle sue peculiarità. Non c'è dubbio che è quanto mai opportuno il richiamo alla formazione. I corsi fin qui svolti sono stati di buona e a volte di ottima qualità; tuttavia non bastano, non perchè non diano una adeguata professionalità ma perchè sono ancora troppo limitati, circoscritti, non generalizzati, hanno più un carattere sperimentale, mentre invece devono essere diffusi, permanenti e soprattutto devono consentire la preparazione di personale della pubblica amministrazione da impiegare nella formazione di altro personale. Non si può pensare di tenere corsi per tre milioni di pubblici dipendenti con istruttori provenienti dall'esterno. Dovranno essere scelte prioritariamente alcune figure interne su cui investire nella formazione; per il resto, occorre che le pubbliche amministrazioni in quanto tali abbiano competenze proprie, metodologie e possibilità di svolgere autonomamente la formazione, che deve avere carattere permanente e ricorrente.

Mi pare pienamente da condividere la sottolineatura delle priorità che assumono il datore di lavoro ed il responsabile del settore prevenzione: l'accordo di programma dovrà attentamente tener conto di questo aspetto.

Si può condividere che il programma sia di tipo applicativo, ma di quale complessità nell'applicazione! Il fatto che sia di carattere applicativo non diminuisce gli sforzi e gli impegni che devono essere assunti e che il Dipartimento per la funzione pubblica sta già mettendo notevolmente in atto.

Sono poi stringenti le considerazioni sulla diversità tra luogo di lavoro e scuola ma tuttavia mi paiono meritare altro momento di attenzione e di riflessione. Quello che certamente va evidenziato è che questo decreto legislativo del 1994, come ho già detto, ha un forte carattere innovativo perchè richiama l'esigenza di un posto di lavoro che produce sicurezza e qualità e come tale coinvolge direttamente come attore il lavoratore. Probabilmente la diversità sta qui; l'alunno non può essere nell'aula o nel laboratorio quell'attore fortemente interessato alla realizzazione della propria personalità e alla modifica dell'ambiente di lavoro. Questo decreto legislativo credo abbia come obiettivo di fondo non soltanto la sicurezza passiva, ma anche di essere uno stimolo permanente al miglioramento della qualità della prestazione. Probabilmente non è questo un obiettivo che possa essere assegnato all'alunno, ma non so se ho colto o si può cogliere in questo anche una diversità di atteggiamento e trattamento.

Credo sia pienamente da condividere la sottolineatura che la pubblica amministrazione deve dare non solo attuazione alla norma, ma essere la prima in regola. Non è un compito facile, anche perchè una ricognizione complessiva dei problemi non è stata fatta e una quantificazione precisa dei costi non è conosciuta. Non ho difficoltà a ripetere quello che avevo già esposto in premessa: l'impegno del Dipartimento per la funzione pubblica, per quanto concerne le responsabilità che gli sono

proprie, è quello di fungere da strumento di stimolo e di coordinamento perchè le amministrazioni competenti, in primo luogo il Ministero dei lavori pubblici, diano il loro apporto, che è fondamentale anche per la programmazione finanziaria, a partire proprio dalla prossima e non lontana legge finanziaria.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Zoppi per essere qui intervenuto. Penso che sul problema della sicurezza sul lavoro, soprattutto per quanto riguarda la pubblica amministrazione, questa sia stata una giornata molto produttiva: sono stati approfonditi molti problemi e abbiamo avuto delle risposte precise da parte del Governo. Dobbiamo tutti compiere uno sforzo maggiore perchè, se pretendiamo che il privato sia in regola, dobbiamo essere i primi a fare ogni sforzo per introdurre nella pubblica amministrazione la sicurezza sul lavoro.

Presidenza del vice presidente DELBONO

Audizione del Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario per la pubblica istruzione, onorevole Carla Rocchi, per essere qui intervenuta. Prima di cederle la parola, ritengo opportuno collegare a questa l'audizione precedente, che ha riguardato il modo in cui il Dipartimento per la funzione pubblica si appresta a rispondere agli obblighi di legge per quanto riguarda l'applicazione delle norme sulla sicurezza, anche negli edifici scolastici, aspetto che preoccupa non poco questa Commissione. Sappiamo bene che la competenza della gestione degli edifici scolastici non compete al Ministero della pubblica istruzione ma spesso agli enti locali. La nostra preoccupazione è come ci si appresta ad un coordinamento, dentro la pubblica amministrazione, fra i Dicasteri di diversa competenza e gli enti locali, perchè è chiaro che su questo aspetto specifico si rischia che gli anni di proroga passino inutilmente.

ROCCHI. Vista la delicatezza dell'argomento e la necessità di essere il più possibile precisi, leggerò la nota che come Ministero abbiamo predisposto, elaborata con molta accuratezza e con la pretesa di essere esaustiva.

Il decreto legislativo n. 626 del 1994, attuativo di direttive Cee, raccoglie in un corpo sistematico le norme in materia di sicurezza del lavoratore sul posto di lavoro. Per meglio garantire l'efficacia del disposto normativo sono previste specifiche procedure, presidi e strumenti organizzativi. Tra essi figurano, in particolare, gli obblighi del datore di lavoro ad elaborare il documento sui fattori di rischio ed a designare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, coadiuvato da idonea struttura, mentre da parte dei lavoratori viene eletto il rappresentante

per la sicurezza. Lo stesso datore di lavoro è tenuto a svolgere nei confronti dei lavoratori dipendenti – ai quali vanno assimilati entro certi limiti gli alunni delle scuole – opera di informazione ed iniziative di formazione.

Le disposizioni del decreto legislativo n. 626 del 1994 sono state oggetto di successive modifiche ed integrazioni con il decreto legislativo n. 242 del 1996, il quale ha precisato, tra l'altro, che nella pubblica amministrazione, ivi compresa la scuola, per datore di lavoro deve intendersi «il dirigente al quale spettano i poteri di gestione». L'individuazione di tale figura nell'ambito delle singole amministrazioni dello Stato va effettuata dall'organo di vertice (articolo 30 del precitato decreto legislativo n. 242). Tale adempimento è stato effettuato, nel termine previsto, con decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 292 del 21 giugno 1996.

Le figure individuate quali datori di lavoro nelle diverse articolazioni del Ministero della pubblica istruzione sono: i capi di istituto, per le istituzioni scolastiche ed educative; i provveditori agli studi ed i sovrintendenti scolastici regionali, per i rispettivi uffici; il direttore generale del personale, per le strutture ministeriali. Essi sono, peraltro, esenti da responsabilità per quanto riguarda le strutture edilizie una volta che abbiano segnalato gli eventuali interventi da porre in essere agli enti tenuti per legge alla fornitura dei locali (articolo 3, comma 12, del decreto legislativo n. 242 del 1996). È da far presente al riguardo che gli enti locali sono istituzionalmente competenti in materia di edilizia scolastica e su di essi viene quindi a gravare l'onere della sistemazione dei locali delle istituzioni scolastiche e della messa a norma dei relativi impianti. Lo stesso decreto legislativo n. 242 ha previsto, altresì, che per alcuni settori della pubblica amministrazione, tra cui quello riferito alle istituzioni scolastiche ed educative, il decreto legislativo n. 626 del 1994 va applicato tenendo conto «delle particolari esigenze connesse al servizio, individuate con decreto del Ministro competente di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e della funzione pubblica» (articolo 1, comma 2, ed articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 242 del 1996).

Al riguardo, si fa presente che è in corso di avanzata definizione lo schema del predetto decreto interministeriale, sul quale si sta procedendo ad un confronto con le organizzazioni sindacali della scuola in quanto gli aspetti applicativi coinvolgono anche istituti del contratto collettivo di lavoro di tale categoria. Nella bozza in parola è previsto, altresì, un coinvolgimento fattivo degli enti locali, in mancanza del quale si rischierebbe una sterile contrapposizione dialettica rivolta esclusivamente ad una puntigliosa attribuzione delle reciproche responsabilità; a tal fine sono stati avviati i necessari contatti con le associazioni rappresentative degli enti locali.

In materia, comunque, ulteriori modifiche sono state apportate dalla legge n. 649 del 1996, che proroga al 31 dicembre 1999 i termini per gli adempimenti di competenza degli enti locali nel settore della pubblica istruzione.

La stessa legge n. 649 del 1996 ha previsto l'emanazione da parte del Ministro della pubblica istruzione di un provvedimento analogo a quello previsto dal decreto legislativo n. 242 per l'attuazione nel settore scolastico del precedente decreto legislativo n. 277 del 1991 in tema di esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici: in merito si sta procedendo all'elaborazione del decreto da adottarsi di concerto con i Ministri della sanità e del lavoro.

Si fa presente infine che con il decreto-legge n. 670 del 31 dicembre 1996 (art. 7: «Differimento di termini in materia di sicurezza di impianti ed edifici») sono stati differiti i termini per l'emanazione dei provvedimenti interministeriali d'individuazione, per alcuni settori della pubblica amministrazione, delle particolari esigenze in relazione al servizio espletato, di cui innanzi riferito.

A parte gli aspetti normativi e procedurali sopra illustrati ed in corso di perfezionamento, vanno tuttavia messi in luce alcuni aspetti problematici emersi immediatamente dopo l'emanazione del decreto legislativo n. 626 del 1994 e che, nonostante le modifiche normative successivamente apportate, rappresentano tuttora punti critici, di non facile soluzione.

Si elencano in particolare: i costi necessari a predisporre i presidi di competenza delle istituzioni scolastiche, in particolare i documenti di analisi dei fattori di rischio ed il servizio di prevenzione e protezione, in assenza di specifiche disponibilità finanziarie; le limitatissime risorse degli enti locali, competenti, come si è già detto, in materia di edilizia scolastica ed obbligati ai relativi oneri (le preoccupazioni immediatamente sollevate in materia dagli stessi enti hanno per ora prodotto un rinvio del problema con il differimento degli adempimenti al 31 dicembre 1999, disposto con la già citata legge n. 649 del 1996 di conversione del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 542); la difficoltà di reperire adeguate risorse umane - a fronte dell'elevatissimo numero delle istituzioni scolastiche - idonee ad essere utilizzate non solo in quanto di fatto competenti e disponibili ma anche in quanto in possesso dei necessari requisiti formali (eventuali iscrizioni ad albi professionali); la diffusa preoccupazione tra i capi di istituto ad assumere responsabilità, peraltro sanzionate penalmente, cui si teme di non essere in grado di corrispondere, mancando di specifica preparazione e strumenti adeguati.

Si tratta di preoccupazioni, anche comprensibili, di cui va tenuto conto, per ricondurle alle giuste dimensioni ma anche per individuare le possibili forme di assistenza e di intervento.

In ordine alle problematiche sopra esposte l'amministrazione si è per tempo fatta parte diligente. Sono state infatti evidenziate, già a metà del 1995, alle amministrazioni competenti (sanità, lavoro, tesoro, interno, funzione pubblica) le aree critiche che emergevano nella prospettiva di applicazione del decreto legislativo n. 626 del 1994, sollecitando adeguati interventi di carattere normativo e soprattutto sia finanziario che di supporto tecnico ed operativo. Tali interventi si sono concretizzati, in qualche misura, nelle modifiche operate dal decreto legislativo n. 242 del 1996 e dai successivi interventi legislativi. Nessun effetto concreto, invece, hanno finora sortito le sollecitazioni concernenti i finanziamenti

delle misure da adottare. Nè d'altra parte è stato dato alcun riscontro in ordine alle forme di assistenza che potrebbero essere fornite a livello tecnico-operativo dagli istituti pubblici specializzati (per esempio Ispesl ed Aziende sanitarie) o dalle altre strutture in possesso di competenze specifiche.

Allo stadio tuttora in evoluzione in cui si trova l'attuazione dei decreti legislativi, anche in relazione all'intervenuto differimento dei termini, non sono disponibili elementi conoscitivi sistematici.

Si segnala, infine, che con direttiva n. 70 del 29 gennaio 1997 l'amministrazione è stata impegnata a realizzare un programma per far fronte agli obblighi minimali di formazione e di informazione imposti dalla normativa in questione, sia pure nei limiti - tenuto conto dell'elevato numero dei destinatari - delle ristrette risorse finanziarie a disposizione.

Una volta definito l'assetto normativo, si potrà prendere in considerazione l'eventualità di interventi, verifiche e monitoraggio in rapporto alle esigenze ed alle disponibilità tecniche e finanziarie.

Mi rendo conto che questo schema riassuntivo appare soprattutto come un elenco di problemi che preoccupano tutti, ma vuole essere un'illustrazione sincera della situazione. Una particolare sottolineatura va comunque data al gravissimo problema della mancanza di risorse finanziarie.

In Parlamento tutti sanno che la collega Masini, che segue da vicino questi temi (oggi sono qui volentieri a sostituirla), ha insistito molto, insieme al Ministro, affinché nella formulazione della legge finanziaria questa materia trovasse un supporto adeguato, quanto meno inizialmente, per fronteggiare le varie questioni. Il rinvio al 1999 di scadenze che altrimenti avrebbero reso impossibile per noi un intervento fattivo è la conseguenza di questo: non rivelo nulla che non sia già conosciuto.

In ordine agli interventi posti in essere dal Ministero come attività propria e di indirizzo, insieme alle altre amministrazioni, è alta la preoccupazione del Ministero stesso, a dimostrazione del livello di coinvolgimento. Questo lo stato dell'arte, oggi. Si tenga presente che quando questo documento di cui ho dato lettura è stato predisposto l'aspettativa relativa all'approvazione del differimento dei termini era molto forte: non essendosi realizzato, si pone un problema rispetto a quanto il decreto-legge prevedeva.

PRESIDENTE. Mi sembra che con l'intervento del Sottosegretario le preoccupazioni siano ulteriormente accresciute.

Coloro che intendono intervenire per porre dei quesiti possono prendere la parola.

DE LUCA Anna Maria. Vorrei subito toccare un punto che mi fa molto pensare. Sappiamo tutti che è stato prorogato fino al 1999 il termine ultimo - spero - per sistemare tutte le strutture pubbliche, anche dipendenti dagli enti locali. In questo momento sto pensando alle scuole dove i nostri figli studiano, lavorano (considerato che lo studio è un lavoro). Quindi, mentre da un lato ci preoccupiamo di avere dei luoghi di

lavoro sicuri, dall'altro per la struttura pubblica procediamo per proroghe.

Comprendo e prendo atto del fatto che ci siano pochi fondi per adeguare alla normativa, entro una certa data, questo grandissimo patrimonio immobiliare che comunque gli enti locali si trovano a dover gestire; mi chiedo però come non sia venuto in mente a chi di competenza, nel considerare una proroga (in questo caso di due anni), di pretendere dagli enti locali un piano strategico dei lavori da effettuare all'interno del tempo «regalato» dalle proroghe.

Prima di essere eletta alla Camera dei deputati sono stata consigliere comunale presso il comune di Lodi: ricordo che abbiamo affrontato in consiglio comunale questo problema con l'assessore competente; anche in quel caso i soldi non c'erano. Tuttavia, pur comprendendo le difficoltà di ordine economico, mi chiedo a che cosa serva uno spostamento dei termini senza prevedere un piano di intervento. Gli amministratori comunali sanno che avranno tempo sino al 1999 e non soltanto per intervenire sulle scuole; perchè allora non chiedere un piano annuale per lo stanziamento dei fondi e per l'adozione di un programma?

In questo modo, c'è il rischio che questi lavori non comincino mai, che si arrivi al 1999 con una situazione più o meno invariata e che il Governo sia costretto a concedere nuove proroghe. Non mi sembra un corretto modo di procedere. Da un lato noi legislatori pretendiamo che le imprese private si adeguino alle nuove normative, anche se questo in alcuni casi comporta gravi sofferenze per il tessuto produttivo, soprattutto per le piccole imprese costrette ad esporsi a gravosi finanziamenti, mentre dall'altro non chiediamo analoghi sacrifici alla pubblica amministrazione; approviamo provvedimenti legislativi giustissimi ma che valgono solo per una categoria. Come rappresentanti pubblici dovremmo, a mio modesto avviso, dare l'esempio e, se non è possibile, almeno dovremmo evitare di metterci nella condizione di chi si approfitta delle situazioni. Cerchiamo almeno di comportarci nel modo più corretto possibile.

Procedere ad una proroga senza disporre di un piano di intervento concreto e fattibile mi lascia molto perplessa. Non si può pretendere che ogni ente locale autonomamente cominci a pensare come reperire le risorse - perchè spesso queste non ci sono -; si tratta di problemi amministrativi comuni a tutte le città sarebbe quindi bene invitare gli amministratori a fare qualcosa di più concreto.

CORDONI. Queste audizioni servono per capire i problemi che sorgono in sede di applicazione della norma e per indirizzare il nostro lavoro. Mentre operiamo questo tipo di analisi assumendo informazioni, vediamo però intervenire dei provvedimenti che sono un po' in contrasto tra loro. Nel 1994 è stato emanato il decreto legislativo n.626 a cui hanno fatto seguito i decreti applicativi, eppure possiamo dire che non siamo ancora arrivati a regime con questa normativa, dato che nel caso dei cantieri l'attuazione della direttiva dovrebbe partire alla fine di marzo. Al tempo stesso, sul fronte della pubblica amministrazione siamo ancora all'utilizzo dello strumento della proroga, nonostante avessimo

sollecitato il Governo ad evitare proroghe generalizzate nel settore privato.

Con il decreto-legge n. 670 si era in presenza di un discorso diverso, di proroga ma anche di messa a norma, per sospendere le sanzioni nel caso in cui le aziende si fossero messe in regola. Era una filosofia diversa. In questo senso penso che l'aver risposto ai problemi di questo settore con una semplice operazione di proroga non è stato un modo giusto per arrivare a degli obiettivi comuni. Nella Commissione lavoro della Camera dei deputati peraltro non abbiamo potuto prendere piena cognizione del provvedimento poichè si trattava di una delle tante proroghe del decreto di fine anno.

L'utilizzo dello strumento della proroga rappresenta per tutti noi l'alibi per rinviare la soluzione dei problemi, che sono tanti e non soltanto quelli annunciati: alcune parti del paese hanno dei problemi mentre altre parti ne presentano altri, così come sono diversi i problemi dei centri storici da quelli dei nuovi insediamenti.

Noi, ad esempio, nell'elaborazione del parere sul decreto-legge n. 670 del 1996, abbiamo tentato di invitare il Governo ad individuare le procedure che facciano compiere dei passi in avanti. Se non indichiamo alla pubblica amministrazione e ai soggetti interessati degli adempimenti da mettere in campo, tra tre anni ci ritroveremo nelle stesse condizioni di oggi, perchè un problema che si può rinviare si rinvia. Dobbiamo invece mettere in piedi dei comportamenti per fare passi avanti.

La prima domanda: quanti soldi sono necessari a questo paese per mettersi in regola con la normativa in materia di sicurezza e prevenzione sul lavoro? Ad esempio, per quanto riguarda le scuole italiane, quanto costa adeguare tutti gli impianti elettrici? Se cominciamo a svolgere una operazione di integrazione dei problemi, stabilendo delle date per raggiungere certi risultati, sicuramente possiamo intravedere una soluzione. Bisogna poi capire in quanti anni è possibile reperire i fondi per attuare le normative in questione, e questo è già un lavoro che implica e comporta una chiarezza sugli obiettivi. Se vogliamo procedere verso un obiettivo, che è quello della sicurezza dei lavoratori e dei cittadini, in luoghi almeno immaginabilmente sicuri dal punto di vista della capacità umana di prevedere i rischi, occorre mettere in modo un meccanismo in termini di responsabilità e di obiettivi.

In questo senso, visto che il Governo sta valutando un provvedimento in conseguenza della mancata conversione del decreto-legge n. 670, noi inviteremmo anche il Ministero della pubblica istruzione a fare in modo che entro tre anni si emanino delle norme che ci portino a compiere dei passi avanti. Io sono convinta che esista un problema di costi, un problema di finanze sia per il settore pubblico che per il settore privato; però si potrebbero individuare delle priorità, dei campi di intervento, quantificare delle cifre, individuare dei progetti, delle regioni in cui si interviene. Credo che questo sia l'unico modo per far sì che la cultura del rinvio in questo paese cominci a perdere. Dobbiamo saper introdurre delle pratiche di governo e di applicazione graduale delle norme che ci conducano in questa direzione.

Approfitto di questa audizione, che ci ha fornito anche notizie interessanti sul problema del coordinamento, e in generale sullo stato dell'arte, per invitare in primo luogo il Governo a far sì che, a partire dal provvedimento in fase di elaborazione, ci si avvii verso la soluzione del problema.

STRAMBI. Vorrei innanzitutto dire che nutro delle perplessità sull'impianto del decreto legislativo n. 626, nei cui confronti generalmente esprimo pieno e convinto appoggio, soprattutto in merito all'estensione della normativa da essa prevista agli alunni delle scuole. Riallacciandomi a quanto detto dalla collega che mi ha preceduto, occorre procedere, per tappe e scadenze, ad alcuni adempimenti che debbono essere affrontati subito.

La mia probabilmente sarà una posizione eterodossa e, pur essendo deduttivo, questa volta procederò induttivamente, partendo da una situazione concreta per tentare una generalizzazione. Io insegno in un liceo materie e discipline scientifiche, quindi ho a che fare con laboratori. È accaduto nella mia scuola che a un tecnico sia caduta una bottiglia contenente acido iperdiluito. Sto parlando di una scuola di avanguardia. Si è sparso il terrore nella scuola, si è riunito il consiglio di istituto e i genitori terrorizzati hanno imposto il rispetto della normativa vigente: guanti, maschere, tute. È questa una esperienza reale che può essere generalizzata. Se non facciamo alla svelta ad abbandonare tutto e a non ottemperare alle disposizioni vigenti, l'attività di un laboratorio rischia di bloccarsi.

Giustamente il decreto legislativo n. 626 per il mondo del lavoro prevede un inasprimento delle garanzie e delle tutele. Se questo dovesse essere esteso alle scuole, si renderebbero del tutto inagibili una serie di attività didattiche e paradidattiche; penso ai laboratori, ma anche alle palestre, ed altro. Il vizio di impianto è che il decreto legislativo n. 626 nasce da un presupposto: che nel rapporto tra lavoratore e luogo di lavoro ci sia un elemento di costrizione per il quale la collettività deve garantire - lo dico esasperandolo - il lavoratore, sul quale il datore di lavoro tende ad operare il massimo dello sfruttamento.

Questo rapporto, nella scuola, non c'è strutturalmente: nessun docente o paradocente o chicchessia vuole o ha interesse a creare condizioni di rischio per gli studenti. Per questo motivo uno studente non può essere assimilato ad un lavoratore.

Questo crea una serie di difficoltà per l'applicazione del decreto legislativo n. 626, in un contesto per il quale le priorità ed anche la gerarchia di tali priorità sono ben diverse. Vivo in una realtà regionale come la Toscana che non è né di avanguardia né di retroguardia: è in una situazione media; c'è una percentuale molto alta di edifici scolastici non dotati di scale di sicurezza e di strutture antincendio. Tutt'al più, c'è il solito estintore antincendio, presente anche qui in Senato, che non tutela niente e nessuno. E potrei continuare.

L'onorevole Cordoni faceva riferimento alle disponibilità finanziarie necessarie per la messa a norma degli impianti. Nella logica di procedere per tappe e per vincoli, le priorità mi sembrano altre e quindi in-

sisto nell'opinione che è stato compiuto un errore metodologico considerare la scuola, per estensione, un luogo di lavoro. Si tratta di realtà strutturalmente diverse che meritano a parer mio – lo dico senza tema di apparire paradossale – una normativa differente. Non è possibile pensare di applicare una normativa nata in un contesto diverso, perchè rispettandola alla lettera si otterrebbe l'effetto di rendere ingovernabile ed inagibile la struttura scolastica.

BASTIANONI. Credo che si pongano tre ordini di problemi: il primo attiene ai costi, il secondo ai tempi ed il terzo all'efficienza. Mi soffermo su quest'ultimo ordine di problemi perchè dall'intervento della senatrice Rocchi mi è sembrato di capire che non c'è dialogo nella pubblica amministrazione tra i suoi diversi ambiti. La mano destra non sa cosa fa la mano sinistra e c'è un forte ritardo da parte di alcuni settori.

Peraltro sappiamo che all'interno della pubblica amministrazione ci sono gli istituti che sono preposti al controllo: è stato citato l'Ispepl, ma ce ne sono anche altri.

Personalmente non sono contrario alle proroghe, purchè vengano utilizzate proficuamente per realizzare interventi e non servano solo a rinviare più in là i problemi, ottenendo il risultato che il tempo trascorso inutilmente renderà ancora più drammatiche le questioni. Chiedo allora cosa pensa di fare il Governo per sollecitare i vari settori della pubblica amministrazione attualmente in ritardo. Ritenete di dover avviare questo raccordo tra i vari ambiti della pubblica amministrazione, in particolare con i soggetti con i quali dialoga il Ministero della pubblica istruzione?

STELLUTI. Intervengo per un problema di coscienza. Infatti dissenso fermamente con l'impostazione del collega Strambi per una semplice ragione: la cultura della sicurezza deve partire dalla scuola. Se non insegneremo ai nostri figli come si lavora in condizioni di sicurezza anche nei laboratori scolastici, difficilmente potremo pretendere che questi argomenti vengano compresi e applicati all'interno dei luoghi di lavoro. Sull'argomento ci sarebbe molto altro da dire, ma visti i tempi che abbiamo a disposizione non mi dilungo.

Ho appreso con piacere che è stato compiuto il primo passaggio, quello dell'individuazione dei datori di lavoro. È necessario ora intraprendere il secondo: individuare i responsabili del servizio di prevenzione e protezione. Potreste prendere gli insegnanti di fisica o di applicazioni tecniche, fargli seguire un breve corso e avere così i responsabili del servizio di prevenzione e protezione in ogni istituto, i quali saranno a quel punto in grado di valutare i rischi, di individuare le priorità e di stimare il costo delle opere per l'adeguamento alle norme per ogni singola struttura scolastica.

PRESIDENTE. Vorrei esprimere una mia preoccupazione su un argomento di competenza del Ministero della pubblica istruzione, in ordine alle scuole private. Anch'esse sono costrette a mettersi in regola e

sappiamo che il decreto-legge n. 670 conteneva una norma a tutela di queste situazioni. Cosa si pensa di fare in attesa del nuovo provvedimento governativo, nell'auspicio che questo contenga una giusta equiparazione nei confronti delle strutture pubbliche? Che indicazioni date sul problema specifico?

ROCCHI. Nel rispondere, parto da quest'ultima domanda. Confidiamo molto sul decreto-legge in tema di differimento di termini, nel quale evidentemente alla sua domanda veniva data una risposta chiara. La mancata conversione di tale decreto-legge evidentemente non ci vede rassegnati. Il nostro lavoro è proprio quello di riportare alla valutazione del Parlamento il problema nei termini indicati nel decreto-legge n. 670. Intendiamo quindi dare uno sbocco normativo ad un insieme di problemi, tra i quali quello da lei evidenziato, perchè le preoccupazioni sono comuni.

La domanda di fondo è: come verranno impiegati questi tre anni? La proroga infatti non deve diventare una dilazione inutile di tempo. Posso dire che, a parte gli organismi che sono al lavoro e ai quali partecipano rappresentanti dei vari Ministeri interessati, a parte i contatti con gli enti locali, il lavoro finalizzato alla predisposizione di un provvedimento si accompagna a contatti permanenti con gli enti locali. La collega Masini ha una delega specifica in tal senso. Niente di quello che facciamo viene pensato separatamente e travasato altrove. Dirò di più: proprio questo tipo di contatti molto proficui e dialettici ci porta ad assumere decisioni come quelle della proroga. Infatti, stante la situazione economica generale, non era pensabile un esito diverso dalla proroga: sono stati gli stessi enti locali a richiederla come soluzione per uscire da una strettoia. È stata una molla caricata non da maggio a Natale, ma nel corso degli anni e non si poteva pensare di scaricarla sugli enti locali in tutta la sua compressione.

Al tempo stesso (cerco di rispondere alle obiezioni in ordine alla programmazione ed alla stima delle spese e degli interventi) la valutazione che formuliamo come Ministero è che certamente poter intervenire sulla base di pianificazioni concordate sarebbe importante, così come conoscere l'entità delle spese, ma i provvedimenti devono marciare in parallelo.

Faccio un esempio riferito a questa città, per un problema di cui mi sono interessata in maniera diretta. Con le razionalizzazioni, parte del patrimonio scolastico viene destinato ad altro uso; in questa città una scuola viene rivendicata da una circoscrizione per avere una biblioteca di quartiere. Una situazione di questo tipo si ripercuote in tutto in paese. Pertanto la conoscenza anche dell'entità economica va senz'altro perseguita, ma deve essere dinamica perchè altre procedure e realtà che si vengono realizzando modificano parzialmente il panorama conoscitivo che si desidererebbe comunque avere.

Desidero fare un'altra notazione: girando per l'Italia incontro spesso amministratori provinciali che mi dicono di essere pronti a intervenire per ristrutturare gli edifici. Questo lo dico non per sgravare il Ministero e soprattutto il Governo ed il Parlamento dall'obbligo di provvede-

re a quanto necessario ma per sottolineare che alcune amministrazioni, nella loro autonomia, stanno già intervenendo.

È evidente che queste informazioni sono frutto di un contatto continuo e fittissimo con gli enti locali, fatto di audizioni ma anche di spostamenti fisici delle persone. Non abbiamo di fronte una sequenza temporale che vede prima l'acquisizione dei dati e poi la valutazione dell'intervento: ci si sta muovendo di pari passo. In fondo anche la norma aveva riguardo alle energie e ai coinvolgimenti che il territorio poteva avere con il Ministero.

A nessuno sfugge l'importanza di un tema di questa delicatezza. La consultazione con gli enti locali è permanente e va nelle due direzioni: da un lato gli enti locali, convocati in modo stabile, e dall'altro noi tutti, presenti sul territorio per prendere cognizione dei problemi e disporre una programmazione che consenta in tre anni di arrivare non ad un nuovo slittamento del termine ma ad una seria prospettiva di intervento. Come potremmo mai programmare senza sentire prima gli enti locali? Sarebbe un controsenso per un Ministero che si proietta all'esterno giocando tutte le sue carte sull'autonomia; sarebbe un modo per autocensurarsi ed è qualcosa che il Ministero non vuol fare.

Ci stiamo muovendo quindi in un contatto strettissimo con gli enti locali e gli altri Ministeri per giungere a soluzioni che siano elastiche ma non stiracchiate, per avere contestualmente la possibilità di acquisire i dati e di programmare gli interventi, in modo da arrivare alla scadenza di questa proroga non con la necessità di chiedere una nuova proroga, ma con una buona parte di lavoro già fatta e con degli itinerari già scanditi in ordine ai rimedi da trovare e ai nuovi assetti da predisporre.

Un'ultima notazione riguardo alle figure da considerare come referenti della sicurezza. Anche a questo proposito una riflessione è in corso: vi è la necessità impellente di avere un garante tecnico e scientifico di questa operazione; una esigenza che non soltanto è presente al Ministero ma della cui importanza ha piena consapevolezza.

Questo è il mio commento, forse un po' lungo, alle obiezioni qui sollevate. È evidente che di ogni piccolo progresso sarà nostro impegno darne comunicazione al Parlamento.

MARTINELLI. Vorrei integrare brevemente quanto affermato dal Sottosegretario. Il problema di non equiparare lo studente dell'istituto tecnico al lavoratore dell'altoforno ce lo siamo posto, tant'è vero che nel decreto legislativo n. 242 del 1996 è stata introdotta, proprio su segnalazione del Ministero della pubblica istruzione, una norma che limita comunque la prescrizione alla utilizzazione dei laboratori. In sede di emanazione del decreto interministeriale applicativo stiamo lavorando a questa idea; dico «stiamo» perchè ancora non siamo giunti ad una conclusione, pur avendo presente la necessità di sottolineare non solo il fattore educativo ma anche il carattere di dimostrazione didattica di quanto si fa all'interno della scuola. Questa è la nostra posizione, non solo perchè non si tratta del laminatoio o dell'industria chimica ma perchè l'attività scolastica è contenuta nel tempo e nell'applicazione ed è ovvio che

la scuola non vede la presenza di gravi rischi; tuttavia è in essa che si forma la cultura della sicurezza. Pur tenendo conto dei limiti dell'istituzione scolastica, stiamo tentando di lavorare anche a questo nell'ambito del decreto interministeriale.

Quanto al responsabile del servizio di prevenzione e protezione, avevamo pensato anche noi all'utilizzazione di personale tecnico (attualmente in sovrannumero), anche se siamo in presenza di qualche difficoltà: quel tipo di prestazione lavorativa è materia di contrattazione sindacale ed i sindacati non ci «sentono» molto da quella parte.

L'invito a realizzare un corso l'ho recepito: al riguardo però vorrei aggiungere che, sia pur nei ristrettissimi limiti finanziari, stiamo lavorando ad una sua attuazione. Stiamo cercando di perfezionare l'acquisto di una serie di videocassette di enti specializzati che siano in grado di dare al responsabile della sicurezza, al rappresentante della sicurezza eletto dai lavoratori e agli studenti che frequentano i vari istituti quel minimo - lo sottolineo, quel minimo - di formazione e di informazione essenziale.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE

