



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 36

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare
riguardo alle cosiddette «morti bianche»

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DEL MINISTERO DELLE
INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

39^a seduta: mercoledì 2 dicembre 2009

Presidenza del vice presidente COLLI

INDICE

Audizione dei rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 10	DONDOLINI	Pag. 4, 8, 9
MORRA (PdL)	7, 9, 10		

Assiste alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, il collaboratore maresciallo capo Giovanni Maceroni.

Interviene l'ingegner Sergio Dondolini, direttore generale per la sicurezza stradale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Comunico altresì che della seduta sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

Prima di dare la parola all'ingegner Dondolini, che interverrà in rappresentanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito, desidero ricordare che la Commissione, nell'ambito del suo lavoro di inchiesta, ha approfondito anche le cause e le dinamiche degli infortuni lavorativi nei vari comparti produttivi. In tal senso, la sua attenzione si è recentemente concentrata sugli incidenti stradali (talvolta anche mortali), che avvengono a danno di lavoratori nello svolgimento della loro attività (autotrasportatori, portalettere, fattorini, eccetera). Si tratta, quindi, non dei comuni infortuni *in itinere*, ma di veri e propri «infortuni in occasione di lavoro».

In particolare, la Commissione si è occupata nei mesi scorsi di una serie di incidenti mortali che hanno coinvolto dei portalettere durante il recapito della corrispondenza mentre erano alla guida di mezzi di servizio, soprattutto di ciclomotori. Sebbene le procure competenti per le indagini abbiano prontamente messo a disposizione tutto il materiale relativo ai procedimenti avviati, non è stato possibile arrivare a risultati conclusivi sulla vicenda. Tuttavia, le verifiche e le sollecitazioni della Commissione hanno comunque contribuito a stimolare l'adozione di una serie di importanti iniziative da parte della società Poste Italiane Spa, volte a ridurre e prevenire i rischi legati alla circolazione stradale dei postini assegnati al recapito della corrispondenza.

Durante l'inchiesta, inoltre, ci si è resi conto che, nella maggior parte dei casi, gli infortuni sulla strada occorsi a lavoratori nell'esercizio della

loro attività vengono considerati come meri incidenti stradali e, pertanto, i rilievi e le indagini sono generalmente finalizzati solo ad accertare eventuali violazioni del codice della strada, non sempre estendendo la verifica al rispetto delle norme antinfortunistiche. Tale circostanza è stata del resto confermata alla Commissione, in varie occasioni, dagli stessi organismi inquirenti (forze dell'ordine e magistratura).

Il presidente Tofani, su mandato della Commissione, ha quindi ritenuto opportuno richiamare l'attenzione su tale aspetto con una serie di lettere inviate a tutti gli organi competenti per le indagini ed i controlli, ossia appunto la magistratura e le forze dell'ordine statali e locali.

Il problema della sicurezza sul lavoro nella circolazione stradale è però assai più complesso ed, infatti, al suo approfondimento la Commissione ha dedicato uno specifico gruppo di lavoro, coordinato dal senatore Morra. D'altra parte, nei vari contatti intervenuti con le organizzazioni di categoria (in particolare quelle dell'artigianato), sia durante audizioni che nel corso di missioni sul territorio nazionale, la Commissione è stata sollecitata ad approfondire ulteriormente tale tematica, che spesso viene sottovalutata in quanto ricompresa nel contesto più ampio degli incidenti stradali *tout court*.

Per tale ragione, si è ritenuto opportuno convocare un'audizione con gli esperti del competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di conoscere meglio il problema e, soprattutto, di verificare le possibili azioni preventive. Al di là della comprensione del fenomeno, infatti, obiettivo prioritario dell'inchiesta della Commissione è sempre quello di individuare i mezzi e le soluzioni più adeguate per prevenire e ridurre tali gravi forme d'incidente.

Per queste ragioni abbiamo oggi invitato l'ingegner Sergio Dondolini, direttore generale per la sicurezza stradale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a cui cedo la parola.

DONDOLINI. Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione per avermi dato l'opportunità di essere ascoltato. Sono a capo di una direzione generale di recente costituzione, dato che in passato nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la sicurezza stradale veniva trattata unitamente ad altre materie. Dai primi mesi del 2008, vista la rilevanza assunta dal tema della sicurezza stradale, si è quindi addivenuti alla decisione di costituire la predetta direzione. Mi sembra al riguardo importante ricordare che, secondo gli ultimi dati relativi al 2008, sulle nostre strade ci sono stati 4.731 morti e 310.000 feriti.

Sapendo che questa Commissione si occupa di problemi inerenti alla sicurezza sul lavoro, non ho portato un documento strutturato anche perché la nostra direzione sta affrontando questa problematica tutto sommato da poco tempo; in ogni caso, qualora lo si ritenga utile, possiamo mettere senz'altro a disposizione della Commissione una serie di dati e di presentazioni specifiche (alcune delle quali non sono state da noi compilate) ed eventualmente approfondire le problematiche che dovessero emergere nel corso della odierna seduta.

Come dicevo, nel 2008 sono state registrate sulle nostre strade ben 4.731 morti, nonostante sia stato un anno caratterizzato da un *trend* tutto sommato favorevole.

Nel 2001 la Commissione europea, nell'ambito di un programma di azione europeo, a cui anche l'Italia ha aderito, ha previsto un obiettivo di riduzione dell'incidentalità stradale del 50 per cento entro il 2010; all'epoca ricordo che i decessi dovuti ad incidenti stradali in Italia erano circa 7.100, quindi dal 2001 al 2008 si è avuta una riduzione del 33 per cento. Sicuramente avremmo potuto fare di più, ma devo dire che questo risultato ci colloca all'interno della media europea, almeno dell'Europa a 27. Questo non si può certo affermare se si prende invece in considerazione l'Europa a 15, quella dei Paesi più virtuosi in cui ha avuto inizio il programma, mi riferisco alla Gran Bretagna e alla Francia che da questo punto di vista hanno fatto molto. In ogni caso, credo di poter affermare che ci siamo incamminati nella direzione giusta se si tiene conto che si è passati da 7.100 a 4.700 morti con una significativa riduzione di 2.400 unità. Tra l'altro tale riduzione non è stata conseguita in un anno, ma progressivamente, visto che di anno in anno abbiamo registrato diminuzioni dell'ordine di 500-700 morti che, se valutati rispetto a un ipotetico *trend* costante, costituiscono un dato estremamente significativo. Probabilmente non raggiungeremo l'obiettivo previsto dall'accordo europeo, rappresentato dalla soglia delle 3.550 morti alla fine del 2010, ma se già riuscissimo a mantenere l'andamento cui ho fatto riferimento potremmo avvicinarci molto ad esso; peraltro, i risultati che abbiamo conseguito fino a qualche anno fa sarebbero stati del tutto insperati anche per i più ottimisti degli addetti ai lavori.

Come è noto la problematica della sicurezza stradale è costituita da un mosaico formato da tanti tasselli. Al tema della sicurezza stradale, afferiscono infatti le problematiche relative alla formazione dei conducenti, nonché questioni inerenti al veicolo e alla infrastruttura, cioè i tre elementi (uomo, veicolo e infrastruttura) che in sintesi e tradizionalmente vengono considerati i fattori determinanti in materia di sicurezza stradale. Oltre a questi ci sono poi altri aspetti di cui tenere presente, tra cui sicuramente anche quello relativo all'incidentalità sul lavoro.

Il Ministero non dispone allo stato di dati specifici in materia di incidentalità sul lavoro. Nei questionari ISTAT sulla sicurezza stradale, uno dei quesiti si limita ad accertare se il conducente è professionale, ovvero se sia o meno in possesso o meno di una patente di tipo professionale che gli consente di svolgere un lavoro su strada. Da questa rilevazione, quindi, sfuggono tutte le casistiche citate in apertura dalla Presidente, concernenti l'incidentalità riguardante ad esempio i portalettere o altri addetti di aziende che fanno ricorso alla mobilità.

In vista dell'audizione abbiamo preparato del materiale di documentazione che, però, avendo competenze generali su tutto il settore, purtroppo non è strutturato per quanto riguarda gli aspetti oggetto del vostro specifico esame perché ancora in fase di analisi. Disponiamo dei dati relativi al 2008 ricavati da fonti INAIL e ISTAT dai quali si evince che,

all'interno del totale della incidentalità stradale, gli infortuni stradali sul lavoro hanno causato 335 morti in attività lavorativa e 276 morti *in itinere*. Essi corrispondono a circa il 12-13 per cento della mortalità su strada complessivamente intesa, mentre rispetto alla mortalità sul lavoro rappresentano un dato estremamente significativo, visto che si attesta quasi al 50 per cento: si tratta infatti di circa 600 morti su strada a fronte di circa 1.300 infortuni mortali sul lavoro.

Dal punto di vista della sicurezza stradale in senso stretto, in questi anni ci siamo confrontati con gli altri Paesi europei, compresa la Gran Bretagna ove in materia sono state avviate politiche mirate. Ancorché tali politiche siano in fase iniziale, è stata sviluppata una rete che consente, attraverso le aziende, di incidere soprattutto sulla qualità del parco veicoli e sulla formazione del conducente, individuando all'interno dell'azienda una scala di responsabilità e, per le imprese che fanno ampio ricorso alla mobilità, un'organizzazione preposta a strutturare compiti e responsabilità.

Anche sulla base di tali esperienze il Ministero è pertanto recentemente addivenuto alla stipula di un protocollo d'intesa con Poste Italiane Spa, con cui abbiamo tra l'altro rapporti di collaborazione per quanto riguarda il portale dell'automobilista e la trasmissione di dati, e abbiamo avviato contatti in tal senso. È stato quindi stipulato un protocollo d'intesa per l'avvio di un progetto pilota che riguarda l'incidentalità sul lavoro, progetto che per quanto ci riguarda potrebbe essere esportabile ad altre aziende.

Poste Italiane Spa ha una flotta di circa 44.000 veicoli, di cui 28.000 motocicli, 12.000 autovetture, 320 articolati e 4.500 corrieri, che percorrono 550.000 chilometri ogni giorno. Ciò significa che l'esposizione al rischio stradale di questo settore è estremamente elevata e rappresenta quindi una opportunità molto interessante di verificare una serie di misure, soprattutto in riferimento alla mobilità sulle due ruote. Infatti, dai dati positivi registrati in questi anni, per i quali la mortalità sulle quattro ruote risulta in forte diminuzione, si evince che purtroppo la mortalità sulle due ruote è rimasta abbastanza impermeabile a tutte le misure prese. Di fatto, quello delle due ruote è infatti l'unico comparto della incidentalità stradale che ha registrato un aumento a fronte di un *trend* complessivo di diminuzione, questo anche perché non è stata ad oggi fornita una risposta adeguata ai problemi di mobilità esistenti – ad esempio in termini di politiche adottate a livello locale – il che ha determinato lo spostamento della scelta dei singoli cittadini dai veicoli considerati meno a rischio a quelli più rischiosi, che sono quelli a due ruote, con un notevole incremento del loro utilizzo. Da questo punto di vista poter sperimentare con Poste Italiane Spa una serie di azioni mirate in tema di incidentalità sul lavoro ci permetterà di esplorare la loro efficacia anche in altri settori che, come ho già segnalato, hanno dimostrato una sorta di impermeabilità rispetto alle politiche finora messe in campo. Il suddetto protocollo è stato stipulato lo scorso 22 settembre e stiamo lavorando per mettere a punto modelli per la formazione, il cui avvio è evidentemente legato alla dispo-

nibilità di risorse. Tuttavia, confidiamo nel fatto che la sovrapposizione di incidentalità sul lavoro ed incidentalità stradale, nonostante la generale scarsità di risorse, permetta di sfruttare i fondi che la singola azienda investe in sicurezza sul lavoro anche ai fini della sicurezza stradale, ottenendo così un beneficio su entrambi i piani perché, come sottolineato dalla Presidente in apertura, spesso gli incidenti sul lavoro che si verificano su strada vengono trattati genericamente come incidenti stradali.

Speriamo di poter estendere questo progetto ad altre aziende che fanno ricorso alla mobilità, che sono numerose ed anche molto importanti.

Vi è poi tutto un altro settore che merita di essere considerato, ovvero quello dell'autotrasporto. Nell'ambito del Ministero vi è una specifica direzione che si occupa del suddetto settore che è forse l'unico comparto su cui il Ministero interviene direttamente mediante controlli su strada. Abbiamo 27 centri mobili di revisione, costituiti da trattrici più semirimorchio, ossia mezzi pesanti appositamente attrezzati per effettuare la revisione del veicolo su strada. Abbiamo effettuato un numero consistente di revisioni che ci hanno permesso di individuare i mezzi non idonei alla circolazione che abbiamo provveduto a ritirare. Anche questo rappresenta un efficace modo di contribuire alla sicurezza, perché evidentemente le aziende devono essere in grado di mettere a disposizione dei conducenti mezzi che abbiano tutte le caratteristiche di idoneità alla circolazione. Questa è una parte dell'attività che svolgiamo e ultimamente ci siamo specializzati in operazioni di controllo sui veicoli circolanti realizzate in collaborazione con la Polizia stradale, i Carabinieri ed il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; a questi controlli su strada associamo anche verifiche sui tempi di guida e di riposo, aspetti questi che potrebbero avere ricadute sulle problematiche oggetto dell'esame della Commissione e che, peraltro, sono sanzionabili sotto il profilo del codice della strada e della normativa in materia di lavoro.

L'attività di ispezione svolta congiuntamente con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali si esplica anche attraverso la verifica in azienda della posizione lavorativa dei singoli conducenti, al fine di accertare la regolarità del loro rapporto di lavoro.

Ho cercato di disegnare un quadro generale della situazione e resto a disposizione per le eventuali questioni specifiche che i commissari vorranno porre. Come già segnalato, disponiamo di una serie di dati estrapolati da diverse fonti e che, se lo si ritiene utile al lavoro della Commissione, possiamo esaminare anche in sede tecnica e grazie ai quali è possibile effettuare un confronto anche con altri Paesi europei relativamente all'incidentalità sul lavoro.

PRESIDENTE. La ringraziamo per la sua esposizione e per la documentazione che ci metterete a disposizione che risulterà sicuramente utile al nostro lavoro.

MORRA (Pdl). L'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di una Direzione generale per la sicurezza stradale, in tempi

piuttosto recenti, cioè nei primi mesi del 2008, è il segnale di una nuova attenzione nei confronti di una problematica cui in passato non si è dato forse il giusto rilievo. Si tratta di un tema complesso, nell'ambito del quale vanno considerati, da una parte, l'azienda e, dall'altra, il lavoratore e il luogo ove si esercita il lavoro. Poiché in tale contesto le competenze sono distribuite, è chiaro che si rende necessario un forte raccordo tra lavoratore, azienda e chi mette a disposizione il luogo di lavoro, nell'ambito di una azione che tenga conto di tutti gli aspetti lavorativi, dall'informazione alla formazione. In tal senso non si è fatto molto in passato e quindi il percorso resta ancora tutto da costruire. Questo ci lascia un margine di speranza anche per quanto riguarda la possibilità di ridurre il numero di incidenti sul lavoro. A questo proposito, l'ingegner Dondolini ci ha fornito alcuni dati, ci ha parlato di 4.731 morti dovute ad incidenti stradali, sottolineando come i dati disponibili indichino una riduzione del numero degli infortuni stradali mortali fornendo in tal senso alcune percentuali; mi interesserebbe pertanto sapere se anche il dato relativo agli infortuni sul lavoro *in itinere* segnali analoga riduzione, o se invece risulti stabile o addirittura in crescita. In tal caso, infatti, si rafforzerebbe la necessità di una sinergia che non c'è stata in passato e che si ritiene invece urgente.

DONDOLINI. Occorre premettere che i dati cui ho fatto prima riferimento non sono stati raccolti dalla nostra struttura che, peraltro, nel suo organico non dispone di statistici, pertanto ci avvaliamo di informazioni raccolte da altri soggetti; ad ogni modo, stando ai dati di cui disponiamo, nel complesso il *trend* relativo all'incidentalità sul lavoro dovrebbe essere in diminuzione. Per quanto riguarda gli incidenti stradali, anche *in itinere*, in base alle rilevazioni effettuate negli anni 2007 e 2008 si osserva un *trend* in diminuzione, ma non nei termini relativi agli incidenti stradali in generale. In passato, invece, c'è stata una fortissima diminuzione degli incidenti sul lavoro, tant'è che il dato relativo agli infortuni mortali sul lavoro è di circa 1.300 morti. Ciò detto, a livello europeo si è convenuto sull'opportunità di concentrarsi sulla mortalità dovuta ad incidenti stradali, laddove nel prossimo decennio probabilmente ci si concentrerà sui danni derivanti dall'incidentalità stradale che comporta comunque 20.000 invalidità permanenti l'anno. Ad ogni modo, gli infortuni stradali sul lavoro, quindi connessi allo svolgimento dell'attività lavorativa, nel 2007 erano 341 e nel 2008 sono diventati 335, quelli *in itinere* erano 304 e nel 2008 sono diventati 276; pertanto, fatti salvi ulteriori approfondimenti, credo che il dato registri una lieve diminuzione di questo tipo di incidentalità. Siamo inoltre in possesso di una documentazione che registra l'andamento dei due *trend* a confronto da cui emerge che negli ultimi anni l'andamento di riduzione degli incidenti stradali sul lavoro e di quelli *in itinere*, pur se confermato, è meno forte di quello che negli ultimi anni ha interessato gli incidenti stradali in generale.

Come già segnalato, nei dati forniti dall'ISTAT che lascerò agli atti, non c'è un riferimento specifico all'incidentalità sul lavoro, e questo perché in genere chi verbalizza l'incidente stradale non registra se la mobilità

delle persone coinvolte in un determinato incidente sia di tipo lavorativo o meno e quindi l'infornunio viene trattato come un semplice incidente stradale.

MORRA (*PdL*). È di tutta evidenza che quello in esame sia sostanzialmente un settore poco indagato.

DONDOLINI. Questo è assolutamente vero, tant'è che lo abbiamo sottolineato anche nel comunicato stampa redatto a seguito del protocollo d'intesa stilato con Poste Italiane Spa.

MORRA (*PdL*). C'è quindi ancora molto da fare in questo ambito e per questo le auguro buon lavoro, ingegner Dondolini.

DONDOLINI. La ringrazio. A questo proposito, torno a ribadire come i benefici di un intervento in questo settore vadano oltre il profilo delle risorse impegnate, grazie allo sfruttamento delle diverse sinergie poste in atto. Infatti, se si considerano gli aspetti formativi e si interviene al contempo sulla cultura della sicurezza stradale, si contribuisce anche a creare un comune bagaglio culturale; in questo modo, la questione in esame non rimane più confinata alla sola attività lavorativa, posto che il lavoratore una volta formato tende a trasferire questo genere di competenze anche alla propria famiglia.

In tal modo si ottiene quindi un effetto di trascinamento importante, quello stesso che ci spinge a portare nelle scuole i valori della sicurezza stradale al fine di creare una base sicuramente più solida di quella che può derivare dai soli controlli che, pur se importantissimi, spesso legano la loro efficacia all'intensità con cui vengono effettuati.

MORRA (*PdL*). Il controllo è efficace se parallelamente si lavora anche sul piano della prevenzione.

DONDOLINI. Esattamente. È importante quindi partire da una solida base culturale perché solo questa garantisce prospettive di costanza e continuità, dal momento che ci stiamo riferendo a fenomeni rispetto ai quali non ci si può permettere di sospendere l'azione anche per un breve periodo, se non si vuole poi incorrere in *trend* nuovamente negativi. Peraltro, questo non è un problema solo italiano, visto che colpisce anche Paesi virtuosi che sono riusciti ad ottenere ottimi risultati sul piano della riduzione dell'incidentalità.

Nella mia esposizione ho dimenticato di soffermarmi su un aspetto attinente alla materia oggetto dell'analisi della Commissione e che riguarda da vicino i lavoratori. Mi riferisco al disegno di legge n. 1720, attualmente all'esame della 8ª Commissione del Senato, che prevede, tra le altre, la modifica degli articoli 186 e 187 dell'attuale codice della strada che, lo ricordo, si occupano di guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti. Nello specifico si prevede l'introduzione di un

articolo 186-*bis* che vieta la guida dopo l'assunzione di bevande alcoliche e sotto l'influenza di queste per i conducenti di età inferiore a ventuno anni e per i conducenti nei primi tre anni dal conseguimento della patente di guida di categoria B; per i conducenti che esercitano l'attività di trasporto di persone e per quelli che esercitano l'attività di trasporto di cose e per i conducenti di autoveicoli di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 t, di autoveicoli trainanti un rimorchio che comporti una massa complessiva totale a pieno carico dei due veicoli superiore a 3,5 t, di autobus e di altri autoveicoli destinati al trasporto di persone il cui numero di posti a sedere, escluso quello del conducente, è superiore a otto, nonché di autoarticolati e di autosnodati.

È quindi prevista una sanzione per i suddetti conducenti professionali qualora contravvengano a tali norme e venga accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0 (zero) e non superiore a 0,5 grammi per litro (g/l). Le modifiche introdotte sono abbastanza articolate: mentre nella normativa vigente al di sopra di 0,5 grammi per litro di tasso alcolemico scatta una sanzione che comporta comunque riflessi penali, la norma proposta porta il tasso sanzionabile a 0,8 grammi per litro, ma prevede sanzioni pecuniarie anche nei casi di tasso alcolemico superiore a 0 per determinate categorie di conducenti, tra cui i neopatentati e i conducenti professionali.

Questa norma è ora giunta all'esame della 8ª Commissione del Senato dopo attenta e lunga valutazione da parte della Camera.

MORRA (*PdL*). Ingegnere Dondolini, le consta che in tema di sicurezza si stia lavorando nella stessa direzione anche per quanto riguarda i settori ferroviario, aereo e marittimo?

DONDOLINI. Non conosco il comparto del trasporto aereo di cui non mi sono mai occupato. Nel settore ferroviario, anche in conseguenza del processo di liberalizzazione che ha interessato il comparto e in attuazione di norme derivanti dalle direttive europee è stata costituita – nei primi mesi di quest'anno o forse sul finire del precedente – l'Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria (ANSF), che ha sede a Firenze e che si occupa per l'appunto di sicurezza. Nel settore aereo operano comunque altri organismi, come ad esempio l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC).

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Dondolini, anche per la documentazione depositata agli atti, che sicuramente sarà preziosa per il prosieguo dei nostri lavori.

Dichiaro pertanto conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle 15,15.

