

IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla sicurezza nella circolazione stradale (<i>Esame del documento conclusivo e approvazione</i>)	23
ALLEGATO (<i>Documento conclusivo approvato</i>)	27
Variazione nella composizione della Commissione	23

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 5 marzo 2008. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META, indi del vicepresidente Marco BELTRANDI.

La seduta comincia alle 14.05.

Indagine conoscitiva sulla sicurezza nella circolazione stradale.

(Esame del documento conclusivo e approvazione).

Variazione nella composizione della Commissione.

Michele Pompeo META, *presidente*, avverte che il deputato Angelo Maria Sanza ha cessato di far parte della Commissione.

La Commissione inizia l'esame del documento conclusivo.

Michele Pompeo META, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Ricorda quindi le audizioni svolte dalla Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva e fa presente che, pur non essendo stata in grado di svolgere completamente il programma previsto, la Commissione ha unanimemente convenuto – ed è stata all'uopo autorizzata dal Presidente della Camera – sull'opportunità di procedere all'esame e all'approvazione di un documento conclusivo, al fine di riassumere i principali elementi emersi nelle audizioni svolte e consolidare un'utile base di conoscenza dalla quale attingere per eventuali, future iniziative parlamentari nel settore della sicurezza stradale. Illustra quindi la proposta di documento conclusivo da lui predisposta, ricordando come il suo contenuto sia già stato portato a conoscenza dei componenti della Commissione nei giorni scorsi.

Paolo UGGÈ (FI), nell'esprimere un ringraziamento al presidente per il lavoro svolto ai fini della predisposizione del presente documento, intende in primo luogo sottolineare l'importante ruolo che va riconosciuto all'introduzione della patente a punti quale strumento di deterrenza per comportamenti scorretti alla guida dei veicoli. In proposito, richiama l'esigenza che tutti i comuni italiani diano

pienamente attuazione a quanto previsto dall'ordinamento in ordine agli adempimenti posti a loro carico in ordine alla comunicazione dei dati relativi alla decurtazione dei punti. Rivendica quindi ai gruppi di opposizione la proposta, fatta successivamente propria anche dalla maggioranza e poi introdotta nel disegno di legge n. 2480, di anticipare a sedici anni l'età a partire dalla quale può essere consentito, con tutte le cautele previste, esercitarsi alla guida dei veicoli. Stigmatizza quindi la mancanza, nell'ordinamento vigente, di norme che consentano di impedire a chi si è reso responsabile di omicidio colposo per comportamenti scorretti alla guida di usufruire nuovamente della possibilità di condurre veicoli. In proposito ritiene necessario che, nella prossima legislatura, ci si faccia carico di tale questione in maniera appropriata, privilegiando quindi il principio della tutela della vita umana. Conclusivamente, dichiara il voto favorevole del gruppo Forza Italia sulla proposta di documento conclusivo.

Egidio Enrico PEDRINI (IdV) intende in primo luogo ringraziare tutti i rappresentanti dei gruppi per avere aderito unanimemente alla sua proposta di procedere comunque, anche se a Camere sciolte, all'esame del presente documento conclusivo dell'indagine. Ricorda la drammaticità dei dati sulla mortalità stradale e richiama l'esigenza che, per il futuro, sia individuata una chiara metodologia che consenta di raccogliere in modo organico le statistiche provenienti dalle diverse fonti disponibili. Sottolinea quindi il tema degli invalidi a causa di incidenti stradali che, oltre a determinare un peso rilevante per il sistema sanitario nazionale, hanno un costo sociale ancora maggiore, di cui sono chiamate a farsi carico le famiglie. Pur ritenendo auspicabile l'approvazione del disegno di legge n. 2480 anche a Camere sciolte, auspica comunque che il nuovo Parlamento, anche avvalendosi della procedura di *repechage* prevista dai regolamenti parlamentari, riprenda tempestivamente in esame i contenuti di quel prov-

vedimento. Quanto all'obiettivo europeo di riduzione del 50 per cento della mortalità stradale entro il 2010, sul quale l'Italia è ancora in forte ritardo, ritiene che si tratti soprattutto di un obbligo morale e non solo di un mero adempimento comunitario. Richiama quindi la parte dispositiva della sua risoluzione n. 8-00091, approvata, all'unanimità, dalle Commissioni riunite VII (Cultura) e IX, volta ad impegnare il Governo a dare effettiva attuazione a quanto già previsto dall'ordinamento in materia di destinazione di una quota parte dei proventi delle sanzioni pecuniarie per violazioni del codice della strada ai fini dello svolgimento di iniziative di educazione stradale nelle scuole. Esprime quindi anch'egli il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di documento conclusivo.

Mario TASSONE (UDC), nel dare atto al presidente della Commissione dell'importante lavoro svolto ai fini della redazione di un documento che, si augura, potrà essere utile anche per la prossima legislatura, intende precisare che il tema della sicurezza stradale non può essere affrontato come questione meramente settoriale, ma come argomento di più ampio respiro connesso al principio della difesa della vita. Ed è proprio questo l'approccio che ha guidato l'operare della Commissione che, a fronte di una problematica che tocca così direttamente tutti i cittadini, ha giustamente ritenuto opportuno riunirsi anche a Camere sciolte per esaminare un documento conoscitivo in materia. Quanto al ritardo registrato sul versante dell'obiettivo europeo del dimezzamento della mortalità stradale entro il 2010, ritiene che esso sia in buona parte ascrivibile alla non adeguata veicolazione del messaggio culturale connesso all'introduzione della patente a punti. Le istituzioni devono infatti prendere atto che la sicurezza stradale è un tema prioritario, che richiede un'unità di intenti e l'applicazione rigorosa di tutte le disposizioni previste dall'ordinamento. Fa presente inoltre che i passi avanti debbono essere compiuti anche sul versante della manutenzione stradale, dell'attività di controllo da parte

delle forze dell'ordine e dell'educazione alla sicurezza stradale. A tale ultimo proposito, pur riconoscendo l'importanza della risoluzione n. 8-00091 quale atto di indirizzo, manifesta perplessità in ordine all'effettiva capacità da parte del sistema scolastico italiano, per come è attualmente organizzato, di riuscire a fare fronte ai nuovi compiti che gli vengono in tal modo conferiti. È indispensabile poi che venga individuato un punto di coordinamento delle attività di programmazione e di controllo in materia di sicurezza stradale, ruolo che potrebbe essere inquadrato nell'ambito delle attribuzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio. Nel dichiarare che anche la sua parte politica voterà a favore della proposta di documento conclusivo, ritiene che in mancanza di un vero e proprio mutamento culturale, che ponga al centro del dibattito il principio della difesa della vita, ogni intervento normativo in materia rischia di non produrre i frutti sperati.

Silvia VELO (PD-U) esprime anch'ella, a nome del gruppo Partito democratico, un ringraziamento al presidente per il lavoro svolto nella redazione, anche in tempi ristretti, della proposta di documento conclusivo in esame. Sulla materia della sicurezza stradale la Commissione ha avuto un ruolo importante, perché i dibattiti svolti in questa sede, in un clima di positivo confronto tra maggioranza e opposizione, hanno avuto il merito di mantenere viva l'attenzione su un fenomeno che non può e non deve essere sottovalutato. Fermo restando che nella legislatura testé trascorsa è entrato in vigore un provvedimento d'urgenza, poi convertito nella legge n. 160 del 2007 che, pur a fronte di diversi limiti, ha comunque introdotto alcuni elementi positivi nel codice della strada, auspica comunque che il nuovo Parlamento proceda tempestivamente all'esame del disegno di legge n. 2480, non disperdendo così il lavoro già svolto in materia. Intende poi dare atto alla Polizia stradale e all'Arma dei carabinieri di avere provveduto, nel corso del 2007, ad un efficientamento dei servizi di

vigilanza stradale, che ha condotto, a parità di organico e secondo gli ultimi dati resi disponibili dal Ministero dell'interno, ad una quadruplicazione, rispetto all'anno precedente, del numero dei controlli con rilevatori per lo stato di ebbrezza, giunti a circa 790.000. Si tratta comunque di un dato che, benché incoraggiante, appare ancora insufficiente se paragonato al numero dei controlli effettuati in altri paesi dell'Unione europea. È per questo che ritiene necessario un ulteriore sforzo in tale ambito, che deve essere comunque accompagnato da una forte iniziativa di coordinamento, sia a livello istituzionale che operativo, nonché dall'adozione delle misure già recate nel disegno di legge n. 2480 e, infine, da iniziative da intraprendere sul piano dell'istruzione, dell'informazione e della comunicazione, anche ricorrendo a campagne pubblicitarie *shock*. Dichiarando quindi il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di documento conclusivo.

Silvano MOFFA (AN) ritiene che, riunendosi anche a Camere sciolte, la Commissione compia nella seduta odierna un atto di responsabilità e serietà, portando a compimento un lavoro che l'ha vista fortemente impegnata nell'approfondimento dei tempi connessi alla sicurezza stradale. Suggestisce comunque che, in occasioni future, l'esame di progetti di legge in una materia non preceda, ma sia successivo, alla conclusione dell'attività conoscitiva posta in essere sulla stessa materia. Tale consequenzialità è mancata in questa legislatura, laddove la Commissione ha dovuto esaminare il disegno di legge n. 2480, peraltro senza concludere il relativo *iter*, e il decreto-legge n. 117 del 2007 senza potere previamente usufruire del supporto informativo di cui si dà conto nell'odierna seduta. Nel preannunciare il voto favorevole del gruppo Alleanza nazionale alla proposta di documento conclusivo, intende comunque sottolineare l'esigenza di un approccio organico al tema della sicurezza stradale, attesa la rilevante frammentazione di competenze tra organi centrali, organi periferici e enti locali che, come è

emerso nell'indagine, può far dare adito a criticità e scarichi di responsabilità che, ad esempio, possono avere ad oggetto lo svolgimento dell'attività di manutenzione delle infrastrutture stradali. L'obiettivo da porsi consiste inoltre nel superare l'ottica emergenziale che, molto spesso, è sottesa all'adozione di interventi legislativi in materia, in quanto tale approccio non è affatto funzionale allo svolgimento di un compiuto approfondimento istruttorio.

Michele Pompeo META, *presidente*, ringrazia tutti i deputati intervenuti nel dibattito e rinnova l'auspicio che nella pros-

sima legislatura si possa fare tesoro dell'attività svolta dalla Commissione in materia di sicurezza stradale.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 15.05.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulla sicurezza nella circolazione stradale.**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO***Considerazioni introduttive.*

Come ha sottolineato l'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, nell'ottobre del 2005, in occasione dell'istituzione della « Prima settimana mondiale della Sicurezza stradale » – che si è poi svolta dal 23 al 29 aprile 2007 – « Gli incidenti stradali uccidono ogni anno nel mondo 1,2 milioni di persone, e ne feriscono milioni e milioni. Essi sono la seconda maggior causa di morte per la popolazione di età tra 5 e 25 anni, con impatti devastanti sulle famiglie e sulle comunità. Fortunatamente, vi è una crescente consapevolezza del fatto che le lesioni da incidente stradale possono essere prevenute. La sicurezza stradale non nasce dal caso. La sicurezza stradale si realizza attraverso gli sforzi convinti di molti individui e di molti settori della società, Ministri dei trasporti, della salute, dell'educazione, fornitori di servizi per la salute, associazioni automobilistiche, educatori, studenti, assicuratori, costruttori di veicoli, mezzi di comunicazione, vittime di incidenti stradali e loro famiglie ».

Il problema è particolarmente sentito nel nostro paese dove, in poco più di un trentennio – e quindi tra il 1973 e il 2006 – si sono purtroppo registrati circa 254 mila morti e più di 8 milioni di feriti per incidenti stradali. Si tratta di un bilancio inaccettabile, sia dal punto di vista morale che economico, che richiede una netta inversione di tendenza, attraverso l'adozione di una politica di forti investimenti in favore del miglioramento della sicurezza nella circolazione stradale.

Per affrontare questo tema, la Commissione ha convenuto sull'opportunità di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 144 del regolamento che, previa autorizzazione del Presidente della Camera, è stata deliberata nella seduta del 4 ottobre 2006.

Nel corso del 2007 la Commissione ha svolto le più significative audizioni previste dal programma d'indagine, ascoltando, in particolare, il Ministro dei trasporti, professor Alessandro Bianchi, il Viceministro per l'interno, on. Marco Minniti, il presidente dell'Automobile Club d'Italia (ACI), nonché i rappresentanti di associazioni delle vittime della strada e di associazioni operanti nei settori della segnaletica e delle barriere stradali.

Pur non essendo stata in grado di svolgere completamente il programma di audizioni previsto, soprattutto a causa della grande incertezza delle prospettive politiche che ha caratterizzato l'ultimo scorcio della XV legislatura, la Commissione ha comunque convenuto unanimemente, e previa autorizzazione del Presidente della Camera, sull'opportunità di procedere comunque all'esame e all'approvazione di un documento conclusivo, ancorché si versi in una situazione di scioglimento delle Camere. Attraverso tale adempimento si intendono infatti riassumere i principali elementi emersi nelle audizioni svolte, anche al fine di consolidare un'utile base di conoscenza dalla quale attingere per eventuali, future iniziative parlamentari nel settore della sicurezza stradale.

Senza volere anticipare i contenuti del documento, si rileva come nel corso del-

l'indagine conoscitiva siano emerse tre principali tendenze problematiche: l'ampissima quota di sinistri stradali che appare imputabile a comportamenti di guida scorretti, l'ancora inadeguato livello dell'attività di vigilanza stradale svolta dalle forze dell'ordine, che tuttavia ha fatto recentemente registrare dati più confortanti, e, infine, l'esigenza di investimenti consistenti e mirati per la manutenzione delle infrastrutture stradali, soprattutto con riferimento alle arterie che purtroppo si caratterizzano per elevati livelli di mortalità.

Da qui l'importanza di un approccio complessivo al tema della sicurezza nella circolazione stradale che, anche sul piano legislativo, non si limiti a proporre misure meramente incidenti sul piano sanzionatorio, ma le integri attraverso la previsione di iniziative di istruzione, formazione, informazione e prevenzione.

È stato questo, del resto, lo spirito di tutte le iniziative che, in materia, il Parlamento ha adottato nella legislatura testé trascorsa, tenuto conto che alla presente indagine si è accompagnata una parallela attività di indirizzo sia da parte dell'Assemblea della Camera che da parte della IX Commissione sui medesimi temi, nonché un rilevante impegno ai fini dell'esame del disegno di legge C. 2480 del Governo, proprio in materia di sicurezza nella circolazione stradale.

Peraltro, il lavoro svolto su tale provvedimento non è potuto giungere a compimento a causa dell'anticipata chiusura della legislatura, ma va comunque posto in evidenza che, dopo le due iniziali letture di Camera e Senato, la IX Commissione era da ultimo pervenuta ad un accordo unanime sulle ulteriori modifiche da apportare al testo.

Ed è proprio per questo che il quarto capitolo del documento reca una sintetica illustrazione del percorso parlamentare e dei contenuti del disegno di legge n. 2480, nell'auspicio, fatto proprio da tutta la Commissione, che l'impegno a tal fine profuso non vada disperso e possa costituire, nel corso della XVI legislatura, la

base per un intervento legislativo che sappia fornire risposte adeguate al tema della sicurezza stradale.

Quanto alle altre partizioni in cui si articola il documento conclusivo, si è ritenuto opportuno predisporre un primo capitolo volto illustrare il quadro normativo vigente in materia di sicurezza stradale, sia con riguardo alle politiche adottate in sede europea e sia con riferimento all'ordinamento interno, anche al fine di evidenziare la portata dei diversi interventi legislativi succedutisi nel corso delle ultime legislature.

Nel secondo capitolo si dà invece conto dell'evoluzione dei dati sull'incidentalità e sulla mortalità stradali, all'uopo anche utilizzando le ultime statistiche rese disponibili dall'ISTAT e dall'ACI, che consentono di includere nella valutazione anche le informazioni relative al 2006. Si può in tal modo fare il punto sul difficile percorso intrapreso dal nostro paese ai fini del raggiungimento dell'obiettivo, fissato in sede europea, del dimezzamento del numero dei decessi per incidente stradale entro il 2010.

Il terzo capitolo intende poi affrontare, senza alcuna pretesa di esaustività, ma soltanto sulla base degli elementi emersi nel corso delle audizioni svolte, le principali criticità che, nell'ambito di tutte le problematiche che possono in qualche modo influire sull'incidentalità stradale, sono state comunque ritenute meritevoli di un'apposita trattazione. Si fa in particolare riferimento ai profili dell'istruzione scolastica e della formazione dei conducenti, dell'attività di vigilanza sulle strade e dello stato delle infrastrutture stradali.

Al di là di tali specifiche questioni, i rappresentanti delle associazioni delle vittime della strada hanno poi segnalato, tra le varie proposte suggerite alla Commissione, l'opportunità di adottare alcune misure relative alla sicurezza degli autoveicoli, con particolare riferimento al divieto di immatricolazione per le auto che raggiungono velocità di molto superiori ai limiti imposti dall'ordinamento, all'obbligo di prevedere, nell'ambito dei messaggi pubblicitari, anche informazioni relative al

coefficiente di sicurezza degli autoveicoli nonché, infine, all'esigenza di installare una cellula di sicurezza su tutto il parco circolante di nuova immatricolazione.

Nel corso dell'indagine è stato, infine, affrontato il tema dell'opportunità di un approccio globale alla problematica della sicurezza nei trasporti, anche al fine di superare l'attuale situazione di frammentazione delle competenze e delle responsabilità con riguardo alle diverse modalità di trasporto. Tale questione, oggetto anche di specifiche iniziative legislative nel corso della XV legislatura, merita certamente di essere ulteriormente approfondita in sede parlamentare.

1. Il quadro normativo in materia di sicurezza stradale.

1.1. Le iniziative comunitarie e il programma di azione europeo per la sicurezza stradale (2003-2010).

Il tema della sicurezza nella circolazione stradale e, più specificamente, delle iniziative finalizzate alla riduzione dell'incidentalità, è ormai da diversi anni all'attenzione delle istituzioni comunitarie. In tale contesto, occorre partire dal Libro bianco sulla politica comune dei trasporti, approvato dalla Commissione europea nel 2001, con il quale sono state definite le linee generali della strategia comunitaria in materia di sicurezza stradale.

Il punto qualificante di tale documento è costituito dall'obiettivo di ridurre del 50 per cento, entro il 2010, il numero delle vittime degli incidenti stradali in tutta l'Unione europea.

Il Libro bianco auspica a tale fine l'aumento della cooperazione e dello scambio di esperienze tra gli Stati membri in materia di prevenzione e di analisi degli incidenti mediante strumenti comuni, quali la banca dati CARE (*Community database on Accidents on the Roads in Europe*), l'Osservatorio europeo sulla sicurezza stradale e l'impiego di una segnaletica speciale per i cosiddetti *black spots*, ovvero i luoghi dove il numero di incidenti è particolarmente elevato.

L'Osservatorio europeo sulla sicurezza stradale, quale centro di raccolta e diffusione di dati e rilevamenti sul tema della sicurezza stradale, è organizzato in un sito internet (www.erso.eu), dal quale è possibile accedere alle statistiche relative all'incidentalità nei diversi paesi europei, alle problematiche connesse all'uso di sostanze alcoliche da parte dei conducenti e all'analisi dei costi e dei benefici relativi all'impatto delle misure adottate nell'ambito della sicurezza stradale.

Al fine di conseguire gli obiettivi indicati nel Libro bianco, nel giugno 2003 la Commissione europea ha presentato un Programma di azione sulla sicurezza stradale relativo al periodo 2003-2010, finalizzato a individuare le strategie da adottare ai fini della riduzione delle principali cause di incidenti stradali, fra le quali la Commissione medesima annovera la velocità eccessiva, il consumo di alcol o di droghe, la stanchezza, il mancato uso delle cinture di sicurezza e del casco, l'insufficiente protezione offerta dai veicoli in caso di urto, l'esistenza di tratti stradali ad alto rischio di incidenti e l'inosservanza dei tempi di guida e di riposo da parte degli addetti al trasporto professionale.

Tra i principali interventi individuati nel Programma di azione sono previsti maggiori controlli da parte della polizia stradale, la realizzazione di campagne di sensibilizzazione e di educazione sul tema della sicurezza stradale, l'armonizzazione, tra i diversi paesi, delle sanzioni irrogate per le principali infrazioni alle norme di guida, la promozione di nuove tecnologie finalizzate al rafforzamento della sicurezza sia passiva (protezione in caso di incidente) che attiva (prevenzione degli incidenti), il miglioramento delle infrastrutture stradali, l'incremento della sicurezza nel trasporto professionale di merci e passeggeri, le misure per il soccorso e le cure alle vittime della strada e, infine, le iniziative per la raccolta, l'analisi e la diffusione dei dati sugli incidenti.

Il Programma di azione introduce inoltre il concetto di «responsabilità condivisa», in forza del quale tutte le autorità a livello comunitario, nazionale e locale de-

vono concorrere, in base ad un'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà, al raggiungimento degli obiettivi individuati nel Libro bianco. A tal fine, in occasione del Consiglio trasporti informale – che si è svolto a Verona il 23 e 24 ottobre 2003 – è stata sottoscritta la Carta di azione sulla sicurezza stradale. Si tratta di un documento volto ad individuare misure comuni da adottare a livello europeo al fine di favorire il conseguimento dell'obiettivo di dimezzare il numero delle vittime della strada entro il 2010 mediante l'implementazione di iniziative sistematiche di controllo, informazione ed educazione.

Il 22 febbraio 2006 la Commissione ha quindi presentato una comunicazione relativa al bilancio intermedio delle misure previste nel Programma d'azione sulla sicurezza stradale, nella quale si sottolinea che, malgrado gli evidenti progressi realizzati in materia, appare necessario procedere ad ulteriori interventi, sempre al fine di raggiungere l'ambizioso obiettivo fissato per il 2010.

Peraltro, al fine di verificare lo stato di attuazione della Carta di azione sulla sicurezza stradale, i Ministri dei trasporti dell'Unione europea, riunitisi in occasione della quarta Conferenza di Verona del 3 e 4 novembre 2006, hanno adottato un documento finale che, oltre a promuovere la cooperazione internazionale nel campo della sicurezza stradale, da perseguire attraverso lo scambio di buone pratiche e di approcci innovativi, individua quali temi prioritari di intervento le politiche per la mobilità dei minori e comunque, dei cittadini europei più giovani, la garanzia di una maggiore sicurezza degli utenti dei veicoli a due ruote, lo sviluppo di piani nazionali per la sicurezza stradale e la promozione dell'innovazione tecnologica in materia.

Una risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 18 gennaio 2007 ha da ultimo ribadito la priorità attribuita all'obiettivo del dimezzamento del numero di incidenti stradali e di vittime nell'Unione europea entro il 2010, prendendo tuttavia atto, con preoccupazione, che – allo stato –

non sono stati compiuti i progressi necessari al suo effettivo raggiungimento. È stata per questo sottolineata la necessità di promuovere il rigoroso rispetto del codice della strada vigente nei diversi Stati membri, in particolare per quanto riguarda le violazioni relative all'eccesso di velocità, alla guida in stato di ebbrezza e all'obbligo di usare le cinture di sicurezza ed i sistemi di ritenuta per i bambini.

È opportuno infine ricordare che la promozione della sicurezza stradale figura fra le priorità del programma delle Presidenze tedesca, portoghese e slovena, che copre il periodo dal 1° gennaio 2007 al 30 giugno 2008. In questo ambito le tre Presidenze intendono valutare l'opportunità di adottare misure di armonizzazione normativa e contribuire a dare più compiuta attuazione al Programma d'azione per la sicurezza stradale 2003-2010.

- 1.2. Le disposizioni del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il « Codice della strada » e le innovazioni in tema di sicurezza stradale introdotte nel corso delle ultime legislature.

Con il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, è stato approvato il « Nuovo codice della strada », che reca numerose disposizioni volte garantire la sicurezza stradale.

Si tratta, in particolare, delle norme contenute nel titolo IV (che disciplina i requisiti e le procedure per il rilascio della patente di guida e i casi di sospensione e revoca della patente stessa), nel titolo V (che reca le norme di comportamento alle quali devono conformarsi gli utenti della strada) e nel titolo VI (che individua gli illeciti amministrativi e penali commessi in violazione del codice e le relative sanzioni).

Senza entrare nello specifico di ciascuna delle disposizioni che ormai da più di un quindicennio presiedono alla sicurezza stradale nel nostro paese, si intende in questa sede dare invece conto delle più recenti innovazioni normative adottate in materia, a partire dalla XIII legislatura

(1996-2001), a conclusione della quale è stato infatti dato avvio al processo di riforma del codice della strada, a seguito dell'approvazione della legge 22 marzo 2001, n. 85, recante la « Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada ».

A parziale attuazione di tale delega è stato emanato, all'inizio della XIV legislatura, il decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9, recante « Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada », che ha in primo luogo chiarito che la sicurezza delle persone nella circolazione stradale figura tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato.

Il medesimo provvedimento ha poi introdotto nell'ordinamento l'istituto della patente a punti, il cui meccanismo di funzionamento può essere sinteticamente riassunto nei termini seguenti: la patente viene dotata di 20 punti iniziali, che vengono detratti in numero variabile a seconda della gravità delle infrazioni commesse; la sottrazione di tutti e 20 i punti comporta la sottoposizione ad un esame di revisione, mentre il riacquisto dei punti è comunque possibile – entro certi limiti – previa frequenza di appositi corsi di aggiornamento, ovvero – *in toto* – a seguito di un comportamento virtuoso da parte del conducente per almeno un biennio.

Quanto poi alle regole per la circolazione dei ciclomotori e dei motocicli, è stato consentito il trasporto del secondo passeggero sui veicoli a due ruote solo se il conducente ha più di 18 anni, mentre è stato introdotto il certificato di idoneità per la guida dei ciclomotori, il cosiddetto « patentino », che sono tenuti a conseguire i conducenti minori di età e i maggiorenni che non siano già titolari di altra patente.

Sono stati altresì rimodulati i limiti di velocità, diversificandoli in relazione alle caratteristiche strutturali delle strade e alle condizioni meteorologiche.

È stata poi ridefinita la normativa relativa all'uso dei dispositivi luminosi dei veicoli, prevedendo l'obbligo di accen-

sione degli anabbaglianti per i ciclomotori e per i motocicli in qualsiasi condizione di marcia.

Sul piano sanzionatorio, alla previsione della revoca della patente per i conducenti di autobus e di veicoli di massa superiore a 3,5 tonnellate in caso di guida sotto l'influenza dell'alcool o di sostanze stupefacenti, si è accompagnato l'inasprimento delle sanzioni applicabili in caso di svolgimento di competizioni sportive su strada.

Ulteriori modifiche al codice della strada sono state introdotte a distanza di pochi mesi dal decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito con modificazioni dalla legge 1° agosto 2002, n. 168.

È stato in particolare introdotto l'obbligo dell'uso delle luci di posizione e dei proiettori anabbaglianti durante la marcia dei veicoli sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali.

Senza incidere direttamente sul codice della strada, lo stesso provvedimento d'urgenza ha altresì previsto la possibilità per gli organi di polizia stradale di impiegare o installare dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni di alcune norme di comportamento stradale sulle autostrade, sulle strade extraurbane principali e sulle altre strade individuate dal prefetto con apposito decreto.

Poco meno di un anno dopo, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 ha disposto una revisione del sistema delle decurtazioni di punti dalla patente, unitamente ad un inasprimento del regime sanzionatorio applicabile alle fattispecie considerate più pericolose in ragione della loro incidenza sul fenomeno infortunistico stradale (circolazione contromano, violazione di norme relative alla precedenza, all'attraversamento dell'incrocio con il semaforo rosso, al sorpasso, alla sosta con motore acceso, al mancato o cattivo uso delle cinture di sicurezza e all'obbligo di usare lenti o apparecchi durante la guida). Sono state inoltre aggravate le sanzioni a carico degli esercenti l'autotrasporto, in caso di inosservanza dei

periodi di guida e di riposo o di violazione delle norme sui dispositivi di velocità (cromotachigrafo e limitatore di velocità).

Di particolare rilievo è stata infine l'introduzione della possibilità di effettuare accertamenti preliminari volti ad accertare l'abuso di alcool o l'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Il quadro normativo in materia è stato inoltre integrato da alcune norme contenute nel decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione», convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, il cui articolo 5-*bis* ha previsto la confisca del veicolo in caso di inosservanza di specifici comportamenti durante la guida. È stata inoltre definita una particolare procedura nel caso in cui oggetto del sequestro o del fermo amministrativo sia un ciclomotore o un motorveicolo.

La medesima disposizione ha altresì introdotto un'ulteriore fattispecie di revoca della patente, per i casi in cui il titolare, infrangendo norme di comportamento dettate dal codice della strada, provochi la morte di altre persone e commetta tale violazione in stato di ubriachezza, con accertamento di un tasso alcolemico almeno pari a 3 grammi per litro, o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

Anche nel corso della XV legislatura vi è stato un intervento normativo di rilievo, attuato in forza del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 ottobre 2007, n. 160.

Tale provvedimento, adottato in concomitanza con l'incremento di traffico dovuto agli spostamenti estivi, e sostanzialmente volto ad anticipare l'entrata in vigore di talune delle disposizioni oggetto del disegno di legge n. 2480 allora in discussione presso il Senato (per il quale si rimanda al quarto capitolo), ha mirato a contenere il crescente tasso di incidentalità sulle strade, mediante interventi sul comportamento dei conducenti, sia sotto il profilo della prevenzione, che attraverso

l'inasprimento delle sanzioni per le violazioni che comportano maggior rischio per la sicurezza stradale.

Tra le nuove misure che, anche a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione, sono state introdotte, possono segnalarsi le seguenti:

la pena dell'arresto fino ad un anno in caso di reiterazione del reato di guida senza patente o con patente revocata;

il divieto per i «neopatentati» di guidare veicoli di potenza superiore a 50 KW/t;

il divieto di trasporto di minori di anni 5 sui veicoli a due ruote;

l'inasprimento delle sanzioni per la violazione dei limiti di velocità, fino alla revoca della patente di guida in caso di reiterazione delle infrazioni di maggiore gravità;

la rimodulazione delle pene per la guida in stato di ebbrezza e a seguito dell'assunzione di stupefacenti, escludendo l'arresto nei casi di accertamento di un tasso alcolemico fino a 0,8 grammi per litro. Tale misura di favore appare peraltro adeguatamente bilanciata da un contestuale e deciso incremento delle sanzioni, di natura pecuniaria (fino a 6.000 euro), accessoria (sospensione della patente di guida fino a due anni e revoca in caso di reiterazione) e detentiva (arresto fino a sei mesi), invece applicabili nei casi in cui vengono accertati valori superiori del tasso alcolemico;

il raddoppio delle pene e il fermo amministrativo del veicolo se il conducente in stato di ebbrezza provoca un incidente stradale;

l'incremento delle sanzioni a carico di chi, fa uso di telefoni cellulari alla guida di veicoli;

l'obbligo di esposizione, per i titolari di alcune tipologie di locali, di apposite tabelle volte ad informare i clienti sulla quantità di alcolici che determinano il superamento del tasso dello 0,5 per cento,

con la previsione di una sanzione consistente nella chiusura del locale per un periodo da sette a trenta giorni;

il divieto di vendita e somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 2 della notte nei locali ove si svolgono spettacoli e altre forme di intrattenimento.

Se questo è, sinteticamente, il quadro normativo attualmente vigente in materia di sicurezza stradale, non ci si può esimere dal segnalare, sotto il profilo della correttezza dei rapporti tra Governo e Parlamento, che, nonostante l'espressa previsione normativa in tal senso (articolo 230, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 285 del 1992), nelle due ultime legislature il Governo non ha ottemperato all'obbligo di trasmettere alle Camere il programma informativo sulla sicurezza stradale, sul quale pertanto le competenti Commissioni parlamentari non sono state poste nella condizione di potere esprimere i loro orientamenti.

2. I dati sull'incidentalità e sulla mortalità stradali in Italia, anche alla luce degli obiettivi stabiliti in sede europea.

La fissazione di un obiettivo di riduzione quantitativa degli incidenti e della mortalità stradale in sede europea rende naturalmente necessaria la disponibilità di dati e informazioni aggiornati sull'andamento tendenziale dei due fenomeni.

A tale proposito, i dati ufficiali devono essere considerati quelli elaborati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), che raccoglie le informazioni sull'incidentalità mediante una rilevazione totale a cadenza mensile di tutti i sinistri stradali verificatisi sull'intero territorio nazionale che hanno causato lesioni alle persone (morti o feriti). A tale indagine collabora attivamente l'ACI, come peraltro confermato dal presidente dell'ente in occasione dell'audizione svolta il 14 marzo 2007.

Nella nota metodologica che accompagna le statistiche fornite periodicamente in materia dall'ISTAT si precisa inoltre che le

rilevazioni effettuate costituiscono il frutto di un'azione congiunta e complessa tra una molteplicità di ulteriori soggetti istituzionali, tra i quali il Ministero dell'interno, la Polizia stradale, i Carabinieri, la Polizia municipale, la Polizia provinciale, gli uffici di statistica dei comuni capoluogo di provincia e gli uffici di statistica di alcune province che hanno sottoscritto una convenzione con l'ISTAT finalizzata alla raccolta, al controllo, alla registrazione su supporto informatico e al successivo invio all'Istituto dei dati informatizzati.

Passando quindi all'analisi dei dati, con particolare riguardo a quelli più aggiornati resi disponibili l'11 dicembre 2007 dall'ISTAT sul proprio sito internet e comprendenti anche le statistiche relative all'anno 2006, si può evincere che, in un'ottica di lungo periodo, pur se con qualche oscillazione, si è registrato un andamento crescente del numero degli incidenti, dei morti e dei feriti nel periodo 1991-2002.

In tale ultima annualità, si erano in particolare verificati 265.402 incidenti, che avevano provocato 6.980 morti e 378.492 feriti. Il relativo «indice di mortalità» (calcolato come rapporto tra il numero dei morti ed il numero degli incidenti, moltiplicato per 100) era pertanto pari al 2,6 per cento (e quindi 2,6 decessi ogni 100 incidenti), mentre l'«indice di gravità» (rapporto tra il numero dei morti ed il numero dei morti e dei feriti, moltiplicato per 100) era pari all'1,8 per cento (e quindi 1,8 decessi ogni 100 infortunati).

A partire dall'anno 2003, il complesso di tali statistiche ha fatto invece registrare un *trend* discendente, in parte attribuibile, come evidenziato dal Viceministro per l'interno, on. Marco Minniti, in occasione della sua audizione del 25 luglio 2007, anche all'entrata in vigore del già richiamato decreto-legge n. 151 del 2003, con il quale è stata introdotta la patente a punti.

Infatti, nell'intervallo di tempo tra il mese di luglio 2003 e il giugno 2004, l'Italia ha registrato una delle più significative riduzioni del numero di morti per incidenti stradali riscontrate in Europa nell'ultimo cinquantennio, come attestato

anche dalla Relazione sullo stato della sicurezza stradale presentata dall'allora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il 22 luglio 2005 (Doc. CXLIV, n. 1).

Da allora, il numero degli incidenti è costantemente diminuito di anno in anno, fino ad attestarsi, per il 2006, a 238.124 (-27.268 rispetto al 2002).

Un analogo andamento discendente ha fatto registrare anche il numero dei morti per incidente stradale, che sono stati 5.669 nel 2006 (-1.311 rispetto al 2002).

A tali riduzioni in termini assoluti ha fatto riscontro il calo dell'indice di mortalità al 2,4 per cento (e quindi 2,4 morti ogni 100 incidenti) e, considerato anche il contestuale decremento del numero dei feriti, la diminuzione dell'indice di gravità all'1,7 per cento (e quindi 1,7 decessi ogni 100 infortunati).

Tuttavia, se l'andamento tendenziale è rimasto nel complesso positivo, a fronte di una continua riduzione del numero degli incidenti stradali e dei conseguenti morti e feriti, la velocità di tale decremento è comunque rallentata nell'ultimo triennio.

Si è sostenuto, in proposito, che l'effetto deterrente del nuovo istituto della patente a punti si sarebbe ormai stabilizzato, laddove nell'iniziale biennio di applicazione aveva rappresentato un elemento di notevole impatto sul comportamento dei conducenti. Se si condivide tale ipotesi di lavoro, occorre tuttavia considerare che alla minore efficacia ascrivibile alla patente a punti potrebbe in realtà essere sotteso un non adeguato funzionamento del sistema di comunicazione dei relativi dati al Ministero dei trasporti, atteso che, anche sulla base di recenti inchieste giornalistiche, risulterebbe che, a distanza di tre anni dall'entrata in vigore del nuovo istituto, oltre la metà dei comuni italiani non avrebbe adempiuto in maniera corretta agli obblighi a proprio carico.

A prescindere comunque dalle cause che sono alla base del rallentamento del tasso di riduzione dell'incidentalità e della mortalità stradali, ciò che appare preoccupante è l'effetto di tale dinamica sulla possibilità per l'Italia di raggiungere i già

richiamati obiettivi stabiliti dal Libro bianco della Commissione europea del 13 settembre 2001.

Tale profilo problematico è stato rappresentato alla Commissione anche dal Ministro dei trasporti, professor Alessandro Bianchi che, in occasione della sua audizione del 14 febbraio 2007, ha riferito in ordine agli esiti della quarta Conferenza di Verona sulla sicurezza stradale. In tale sede è stato in particolare evidenziato che, se a livello del complesso dei Paesi dell'Unione europea non appare affatto certo il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della mortalità fissato per il 2010, e si è fatta pertanto strada l'ipotesi più realistica di una riduzione del 40-45 per cento entro quella scadenza, la situazione italiana appare una tra le più problematiche, atteso il ritardo accumulato in proposito dal nostro paese.

Sulla base degli ultimi dati ISTAT, riferiti, come detto, anche all'anno 2006, risulta infatti che il decremento complessivo del numero dei decessi per incidente stradale è stato finora pari per l'Italia al 19,7 per cento. Si tratta di un risultato che, seppur apprezzabile, potrebbe al massimo consentire una riduzione di tale indicatore globalmente pari al 30 per cento entro il 2010. Considerato pertanto il tasso di decrescita medio registrato negli ultimi anni, ci si attesterebbe quindi ad almeno venti punti percentuali di distanza rispetto all'obiettivo stabilito in sede europea (-50 per cento).

Obiettivo che, per essere conseguito entro i termini previsti, richiederebbe – per il quadriennio 2007-2008-2009-2010 – un tasso medio di riduzione della mortalità stradale pari al 9,5 per cento annuo.

Su tale situazione di ritardo accumulato dall'Italia deve peraltro segnalarsi la forte preoccupazione manifestata dai rappresentanti delle associazioni delle vittime della strada che, in occasione della loro audizione, hanno invitato a prendere in seria considerazione anche i dati specificamente riferiti alla mortalità stradale dei motociclisti e dei ciclisti.

3. *Le principali criticità in materia di sicurezza stradale e le relative ipotesi di intervento.*

3.1. *Le iniziative in materia di istruzione scolastica e di formazione a livello specialistico.*

Nel corso dello svolgimento dell'indagine conoscitiva è emersa una preoccupazione, comune a tutti i soggetti auditi e ai deputati intervenuti, in ordine alle iniziative da adottare in materia di istruzione, a livello scolastico, in tema di sicurezza stradale, nonché ai fini di assicurare un adeguato e uniforme livello di formazione per i conducenti dei veicoli.

Sotto il primo profilo, lo stesso Ministro dei trasporti, in occasione della sua audizione, ha fatto riferimento all'intento di avviare una collaborazione con Ministero della pubblica istruzione al fine di introdurre la disciplina della sicurezza stradale nell'ambito dei programmi scolastici, contribuendo in tal modo alla formazione culturale dei giovani in materia. È emersa altresì l'esigenza di affrontare la questione anche con riguardo all'estremo opposto del percorso educativo, e quindi al livello universitario o post-universitario, nella prospettiva di avviare la formazione di quadri tecnici ad alta specializzazione in materia di sicurezza stradale.

La rilevanza della questione dell'educazione stradale nelle scuole ha trovato peraltro modo di porsi anche sul versante dell'attività di indirizzo del Parlamento, atteso che, parallelamente allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, le Commissioni riunite IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e VII (Cultura, scienza e istruzione) hanno approvato, con il parere favorevole del rappresentante del Governo, la risoluzione 8-00091 Pedrini, poi sottoscritta da deputati di diversi altri gruppi parlamentari, che ha impegnato il Governo a dare piena ed effettiva attuazione all'articolo 208, commi 2 e 4 e all'articolo 230, commi 1 e 2, del codice della strada, nonché alla relativa direttiva del Ministro della pubblica istruzione del 15 marzo 2007, pro-

muovendo la realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione e progetti didattici, nell'ambito dell'offerta formativa delle singole istituzioni scolastiche, sul tema della sicurezza stradale presso le scuole di ogni ordine e grado, anche avvalendosi della collaborazione di istituzioni, enti e associazioni operanti in materia.

In tal modo il Parlamento, nel prendere atto che la normativa vigente già prevede il finanziamento di iniziative di istruzione in materia di sicurezza stradale in ambito scolastico, ha inteso richiamare l'esigenza di una loro compiuta attuazione.

Infatti, ai sensi dell'articolo 208, comma 2, del decreto legislativo n. 285 del 1992, i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada che spettano allo Stato devono essere destinati, tra le altre finalità, anche all'educazione stradale. In particolare, il 7,5 per cento del loro totale annuo va impiegato al fine di favorire l'impegno della scuola pubblica e privata nell'insegnamento dell'educazione stradale e per l'organizzazione dei corsi per il conseguimento del certificato di idoneità alla conduzione dei ciclomotori. Quanto, invece, alla destinazione dei proventi spettanti al medesimo titolo a regioni, province e comuni, il comma 4 dello stesso articolo 208 ne assegna il 50 per cento agli organi di polizia locale, che devono utilizzarli anche per la realizzazione di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale nelle scuole di ogni ordine e grado. L'articolo 230 del codice della strada dispone infine che, allo scopo di promuovere la formazione dei giovani in materia di comportamento stradale e di sicurezza del traffico e della circolazione, i titolari dei dicasteri competenti, avvalendosi dell'Automobile Club d'Italia e di enti e associazioni di comprovata esperienza nel settore della prevenzione e della sicurezza stradale, predispongano appositi programmi, corredati dal relativo piano finanziario, da svolgere come attività obbligatoria nelle scuole di ogni ordine e grado. Nell'ambito di tali programmi, deve essere valorizzata la conoscenza dei principi della sicurezza stradale, delle norme generali per la con-

dotta dei veicoli e delle regole di comportamento degli utenti, con particolare riferimento all'informazione sui rischi conseguenti all'assunzione di bevande alcoliche e di sostanze stupefacenti.

Sul punto, anche in occasione dello svolgimento dell'indagine conoscitiva, è emersa la preoccupazione circa il carente utilizzo di adeguate figure professionali che siano davvero in grado, perché a loro volta appositamente formate, di svolgere attività didattica in materia di sicurezza stradale nelle scuole. Tale criticità, ove non adeguatamente risolta, rischia infatti di rendere inefficaci le iniziative formative adottate. Su tale specifica questione, i rappresentanti delle Associazioni delle vittime della strada, intervenuti in audizione, hanno espresso l'avviso che di tale attività formativa debbano comunque farsi carico gli insegnanti e non soggetti esterni all'ambiente scolastico.

Se poi da una tipologia formativa che potrebbe rientrare nell'alveo di una più complessiva educazione alla convivenza civile, ci si sposta sul versante della formazione specialistica, ovvero quella appositamente finalizzata alla preparazione alla guida, il presidente dell'Automobile Club d'Italia (ACI), in occasione della sua audizione del 14 marzo 2007, ha espresso forti perplessità sulle modalità con le quali ordinariamente si provvede a tale incombenza, rilevando, in particolare, l'opportunità di integrare le nozioni tecniche attualmente impartite negli appositi corsi svolti dalle autoscuole con specifici moduli che affrontino i temi della pericolosità nella circolazione stradale e delle cause dell'incidentalità, con particolare riferimento alle problematiche connesse all'uso di alcolici e alla stanchezza di chi si pone alla guida.

L'esigenza di un miglioramento qualitativo dell'attività svolta dalle scuole guida è stata poi ribadita anche dai rappresentanti della Associazione italiana familiari e vittime della strada, che hanno peraltro colto l'occasione per segnalare l'esigenza che non sia più reso possibile il recupero dei punti della patente decurtati per vio-

lazioni del codice della strada attraverso la mera frequentazione di appositi corsi.

Più in generale, è apparso poi necessario porsi l'obiettivo di un incremento della vigilanza da esercitarsi sulle attività delle autoscuole, al fine di verificare che le stesse risultino effettivamente in grado di assicurare adeguati e uniformi livelli qualitativi per la formazione dei conducenti.

È stata inoltre sollevata l'opportunità di adottare iniziative anche in sede di post-formazione, sulla falsariga di quanto già avviene in diversi paesi europei, che prevedono per i neopatentati la ripetizione degli esami trascorsi due anni dal conseguimento della patente. Di pari interesse potrebbe poi essere l'attivazione di corsi di guida sicura, al fine di consentire ai frequentanti non soltanto di acquisire maggiore abilità nella guida ma, soprattutto, la capacità di reagire adeguatamente in situazioni improvvise e pericolose.

In entrambi i casi si tratterebbe di iniziative di grande rilievo, in quanto destinate ad una categoria che si caratterizza per un alto rischio di incidentalità, e quindi di mortalità stradale, atteso che il 30 per cento dei sinistri coinvolge conducenti che hanno la patente da non più di due anni.

Da ultimo, sempre da parte del presidente dell'ACI, è stata segnalata l'esigenza di svolgere anche esercitazioni di carattere pratico ai fini del conseguimento del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, il cosiddetto « patentino ».

3.2. L'incremento dell'attività di controllo sulle strade.

Dallo svolgimento dell'indagine conoscitiva è emersa, con forza, l'esigenza di un deciso incremento dell'attività di controllo da parte dei soggetti preposti alla vigilanza stradale, nella consapevolezza che è proprio l'aumento della probabilità di essere sorpresi a commettere una violazione del codice della strada, e non il mero inasprimento della relativa sanzione, a fungere da maggiore deterrente per i conducenti.

L'esperienza francese appare confermare pienamente questo approccio di pre-

venzione, atteso che buona parte dell'elevatissima riduzione dell'incidentalità stradale registratasi in quel paese appare senz'altro ascrivibile al numero davvero elevato di controlli stradali ivi effettuati.

A tale ultimo proposito, in occasione della sua audizione del 25 luglio 2007, il Viceministro per l'interno, on. Minniti, al quale è stato delegato l'esercizio delle competenze nelle aree del Dipartimento della pubblica sicurezza, ha avuto modo di rappresentare il quadro complessivo dei controlli effettuati nel corso del 2006, nonché alcuni dati relativi ai primi sei mesi del 2007.

Il Ministero dell'interno ha successivamente trasmesso alla Commissione anche i dati dei controlli stradali relativi a tutto il 2007, dai quali emerge un deciso incremento dell'attività di vigilanza stradale rispetto al 2006.

A fronte, infatti, di un incremento del 3 per cento del numero delle pattuglie impiegate per la vigilanza stradale dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei carabinieri, che si era registrato nel 2006 rispetto al 2005, il tasso di crescita di tale indicatore è stato invece superiore al 7 per cento tra il 2006 e il 2007 (quando il numero di pattuglie impiegate è stato pari a 4.608.703).

Quanto al numero dei controlli effettuati con etilometri, ed è questo che sembra essere il dato più significativo, si è passati dai 188.540 del 2005 ai 241.935 del 2006, fino ai 790.319 del 2007, dato sicuramente incoraggiante.

Rispetto al numero di conducenti sottoposti ad esame, in 47.206 casi è stata accertata la guida in stato di ebbrezza ai sensi dell'articolo 186 del codice della strada, ovvero la presenza di un tasso alcolemico superiore alla soglia di 0,5 grammi per litro, laddove ad altri 4.515 conducenti è stata contestata la guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

Rispetto al 2006 si è registrato un aumento di tali infrazioni in termini assoluti, anche se, rispetto all'incremento, sempre in termini assoluti, del numero dei controlli effettuati, il tasso di positività alla verifica dello stato di ebbrezza si è ridotto

al 6 per cento. E anche questa non può non essere considerata una buona notizia.

Sul piano strumentale, vi è stato, nel corso degli ultimi anni, un sempre maggiore ricorso alle moderne tecnologie, soprattutto nel settore della viabilità autostradale, mediante l'impiego di sistemi di ripresa video lungo le carreggiate e nelle aree di servizio, anche con lettura automatica delle targhe dei veicoli in transito, e l'attivazione di una nuova rete di fibre ottiche a banda larga per la trasmissione delle immagini ai centri operativi autostradali e ad un mezzo della Polizia di Stato appositamente attrezzato come sala radiomobile per interventi di emergenza.

Nello specifico, oltre alla sperimentazione del cosiddetto sistema MINOSSE (Monitoraggio infrazioni osservazioni sorpasso sagoma emergenza), per la verifica di comportamenti di guida potenzialmente molto pericolosi, quali i sorpassi tra veicoli commerciali nei tratti vietati o l'uso indebito della corsia di emergenza, è stato da ultimo attivato il sistema TUTOR per l'accertamento delle violazioni ai limiti di velocità in autostrada.

Peraltro, tra il 2006 ed il 2007 i controlli effettuati con misuratori di velocità si sono ridotti da 41.477 a 35.610.

Pur prendendo atto del maggiore impegno profuso a livello di vigilanza stradale da parte degli organi a ciò preposti, è emersa comunque la necessità di procedere ad incrementi ancora superiori della vigilanza stradale, non essendo percorribile la via della mera sostituzione dei controlli diretti con quelli di tipo elettronico. E ciò soprattutto ai fini dell'attività di contrasto delle cosiddette «stragi del sabato sera», che richiede senz'altro un rafforzamento della vigilanza nei pressi dei luoghi di divertimento, proprio al fine di prevenire il più possibile incidenti mortali determinati dall'assunzione di alcol e stupefacenti da parte dei giovani.

Non sfugge peraltro che l'ulteriore incremento dei controlli diretti, e quindi l'aumento del numero di pattuglie della Polizia stradale e dell'Arma dei Carabinieri operanti su strada non rappresenta una variabile indipendente, ma è inevita-

bilmente subordinato ad un'adeguata e crescente disponibilità di risorse economiche in favore delle amministrazioni di appartenenza.

A tali esigenze ha cercato di fare fronte, seppure parzialmente, l'articolo 2, comma 247, della legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), che ha disposto lo stanziamento di complessivi 199 milioni di euro per gli anni 2008-2013, al fine di implementare le iniziative tese ad accrescere la sicurezza stradale e dare attuazione alle azioni previste dal Piano nazionale della sicurezza stradale, mediante azioni mirate e sinergiche volte a rafforzare i controlli su strada, anche attraverso l'implementazione di idonee attrezzature tecniche funzionali all'aumento della vigilanza stradale.

Ciò potrà forse consentire, nel corso del 2008, il raggiungimento del milione di controlli stradali annui, obiettivo definito dallo stesso Viceministro Minniti particolarmente impegnativo e che, se anche non eccessivamente distante alla luce del dato relativo all'anno 2007 precedentemente menzionato (790.319), non sarebbe comunque sufficiente a colmare il *gap* che, in termini di vigilanza stradale, l'Italia ancora sconta rispetto ad altri paesi europei.

In un'ottica più propriamente operativa, è stato poi posto il tema della razionalizzazione e del coordinamento dell'attività di controllo delle forze di polizia, atteso che, allo stato, i compiti di polizia stradale sono svolti da molti soggetti, con diverse funzioni e ambiti di intervento. Su tale questione, lo stesso rappresentante del Ministero dell'interno ha segnalato l'opportunità di procedere ad un rafforzamento della funzione di coordinamento dei servizi di polizia stradale attribuita al Ministero dell'interno a norma dell'articolo 11, comma 3, del codice della strada, attivando un monitoraggio costante della situazione esistente, allo scopo di elaborare, sulla base di un'analisi statistica più adeguata, la pianificazione di attività di contrasto mirate e coordinate. Sul piano concreto, è stata a tal fine evidenziata l'esigenza di potenziare l'azione dei prefetti che, oltre all'istituzione di specifici

osservatori interistituzionali presso le prefetture, potrebbero farsi anche carico della promozione e della sottoscrizione di accordi di programma e tavoli di concertazione volti a porre in essere meccanismi di reale coordinamento tra le polizie municipali e quelle nazionali. Sul tema sono state peraltro avanzate ulteriori ipotesi di intervento, prefiguranti, da un lato, una sempre maggiore attività di collaborazione tra i dicasteri dell'interno e dei trasporti e, dall'altro, l'attribuzione di compiti di coordinamento alla stessa Presidenza del Consiglio.

3.3. Il miglioramento dello stato delle infrastrutture stradali.

Nel corso dell'indagine, il Ministro dei trasporti ha evidenziato un dato che non può essere trascurato: le caratteristiche dell'infrastruttura stradale (manto stradale e relativo stato di manutenzione, segnaletica e barriere) sono la causa di circa il venti per cento degli incidenti stradali.

Occorre peraltro, tenere conto che, solo con riguardo al periodo 2000-2006, il parco veicolare nel nostro paese è cresciuto del 13,9 per cento, con un parallelo incremento del 20 per cento del cosiddetto « volume di circolazione ».

In ragione di tale evoluzione, l'Italia è divenuto il paese europeo con il maggior numero di veicoli rispetto al numero degli abitanti.

A fronte di ciò, la rete stradale non si è sviluppata in modo conseguente, avendo fatto registrare, per lo stesso periodo, una crescita pari solo al 4 per cento.

Ne è derivato un significativo incremento della densità media di veicoli che percorrono strade e autostrade, fino a provocare, in alcune zone del paese e in alcuni periodi dell'anno, una vera e propria congestione di talune infrastrutture stradali, che si traduce inevitabilmente in un loro sfruttamento superiore a quello preventivato e, conseguentemente, nell'esigenza di procedere ad interventi di manutenzione supplementare.

Anche per tale ragione è stato da alcuni osservato che, al di là della realizzazione

di nuove opere infrastrutturali, di cui si riconosce comunque la necessità, si proceda in primo luogo a mantenere ed a rendere sicure le arterie stradali già esistenti.

Pur in assenza di dati che dimostrino una correlazione certa tra le infrastrutture sulle quali si concentra il maggior numero di incidenti di particolare gravità e il loro inadeguato livello di manutenzione, è stata poi segnalata l'esigenza di istituire, nell'ambito del bilancio dello Stato, un fondo speciale sul quale appostare le risorse finanziarie necessarie ad affrontare gli interventi manutentivi prioritari, a cominciare dalle iniziative che dovessero rendersi opportune in quelli che nel linguaggio comunitario sono definiti *black spot*.

Sul piano statistico, la già menzionata Relazione sullo stato della sicurezza stradale del 22 luglio 2005 aveva preso in considerazione l'evoluzione di lungo periodo (dal 1981 al 2003) del numero delle vittime per tipologia stradale, evidenziando la sostanziale stabilità, attorno ad una quota del 40 per cento, della mortalità che si riscontra sulle tratte urbane, un leggero calo dei decessi relativi ad incidenti verificatisi invece su arterie extraurbane di competenza comunale (5,4 per cento) e statale (25,7 per cento), a fronte, invece, di un limitato aumento della mortalità sulle strade provinciali (17,5 per cento). L'11,2 per cento delle vittime era risultato infine ascrivibile a sinistri verificatisi sulla rete autostradale. Rispetto a tale ripartizione di lungo periodo, i più recenti dati ISTAT, riferiti come detto all'anno 2006, attestano l'incremento dei decessi per incidenti avvenuti su strade urbane (pari oggi al 44 per cento del totale) e un ridotto calo della mortalità per sinistri autostradali (10,4 per cento). L'indice di mortalità (rapporto tra il numero dei morti ed il numero degli incidenti moltiplicato 100) è invece nettamente superiore (6,1 decessi ogni cento incidenti) sulle strade extraurbane, rispetto a quello registrato sulle strade urbane (1,3) e sulle autostrade (4,4).

Peraltro, come evidenziato in occasione delle audizioni dei rappresentanti dell'As-

sociazione italiana per la segnaletica stradale (ASSOSEGNALETICA) e dell'Associazione costruttori acciai italiani (ACAI)-Sezione barriere di sicurezza stradale, le esigenze di natura infrastrutturale non riguardano esclusivamente la sede stradale, solo che si consideri che in Italia almeno il 45 per cento della segnaletica stradale non corrisponderebbe alle necessità degli utenti, perché sbagliata, obsoleta o comunque non conforme alle norme prescritte.

Tale dato non è affatto confortante, atteso che l'ambiente stradale, soprattutto urbano, dovrebbe innanzitutto essere dotato di una segnaletica chiara e, ove possibile, tecnologicamente avanzata, soprattutto a protezione della cosiddetta «utenza debole», costituita da bambini, anziani e portatori di *handicap*.

Sono molteplici le cause alle quali possono essere fatte risalire tali disfunzioni, anche se, probabilmente, non riceve piena attuazione la disposizione di cui all'articolo 38, comma 7, del codice della strada, in forza della quale la segnaletica stradale deve essere sempre mantenuta in perfetta efficienza da parte degli enti o esercenti obbligati alla sua posa in opera e deve essere sostituita o reintegrata o rimossa quando sia anche parzialmente inefficiente o non sia più rispondente allo scopo per il quale è stata collocata.

La carente predisposizione di una congrua attività di programmazione ai fini della prevista manutenzione della segnaletica ha peraltro indotto i rappresentanti delle associazioni operanti nel settore a rappresentare l'opportunità che si destini una percentuale fissa dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie ad iniziative di razionalizzazione della segnaletica, ovvero alla realizzazione di un piano di manutenzione ordinaria con un ciclo di sostituzione programmata.

Il piano di spesa a tale fine predisposto da ASSOSEGNALETICA e portato all'attenzione della Commissione ha stimato in circa 360 milioni di euro in tre anni le risorse finanziarie necessarie ai fini della

« rottamazione » dei segnali stradali non conformi, mentre altri 80 milioni annui dovrebbero essere destinati alla normale manutenzione del parco cartellonistico delle strade italiane.

Gli interventi prioritari potrebbero peraltro essere concentrati sui tratti stradali che per numero di incidenti e tasso di mortalità sono stati classificati come particolarmente pericolosi, prendendo atto che un'inidonea segnaletica può costituire un fattore di rischio assai elevato per la circolazione.

I rappresentanti dell'Associazione costruttori acciai italiani (ACAI)-Sezione barriere di sicurezza stradale hanno poi evidenziato, da un lato, la necessità di procedere all'adeguamento o alla sostituzione delle barriere stradali esistenti, e dall'altro le criticità finanziarie che rendono problematica la realizzazione di tali interventi.

È stato in particolare rappresentato che sulle strade italiane le barriere stradali più moderne, rispondenti alle normative europee e adeguate alle esigenze di sicurezza rappresentano soltanto il dieci per cento del totale.

La situazione di criticità in cui versano le infrastrutture stradali italiane, sia in termini di segnaletica che di barriere di sicurezza, è stata infine collegata dagli esperti del settore all'eccessiva articolazione dei poteri, soprattutto a livello locale, che dovrebbero presiedere alle attività di manutenzione e controllo del sistema viario. È pertanto emerso un orientamento favorevole al superamento della frammentazione di competenze attualmente esistente in materia, eventualmente mediante l'individuazione di un soggetto *ad hoc*, dotato di autonomia decisionale e operante sulla base di precise priorità di intervento.

I rappresentanti di Associazioni delle vittime della strada hanno infine segnalato l'esigenza di prevedere la diminuzione della contribuzione *pro capite* concessa dallo Stato ai comuni ove questi non riescano a ridurre l'incidentalità annua sulle strade di loro competenza, nonché l'opportunità di introdurre un obbligo a

carico delle amministrazioni competenti affinché siano rimossi i manufatti di ogni genere posti a meno di quattro metri dal ciglio della carreggiata.

4. Il disegno di legge C. 2480: un'eredità per la XVI legislatura.

In altre partizioni di questo documento si è già avuto modo di fare cenno al disegno di legge n. 2480 del Governo, recante « Disposizioni in materia di circolazione e di sicurezza stradale », il cui esame si è svolto, presso i due rami del Parlamento, in concomitanza con lo svolgimento dell'indagine conoscitiva che, anzi, ad un certo punto, venne considerata quasi strumentale all'acquisizione di dati e informazioni utili alla definizione dei contenuti del provvedimento stesso.

L'identità di materia tra tale progetto di legge e l'indagine conoscitiva dei cui esiti si sta in questa sede dando conto non poteva non rappresentare una feconda occasione per tracciare un bilancio del lavoro compiuto dalla Commissione anche sul versante legislativo in materia di sicurezza stradale, ancorché tale impegno non sia stato coronato da successo a causa della ridotta durata della XV legislatura.

Entrando nel merito del provvedimento, presentato alla Camera dei deputati il 29 marzo 2007 e recante 12 articoli, deve in primo luogo evidenziarsi come lo stesso, nella sua versione originaria, si ponesse l'obiettivo di intervenire soprattutto sui comportamenti di guida dei conducenti, partendo dalla considerazione che questo è l'elemento che, in negativo, incide maggiormente in materia di sicurezza stradale.

Il disegno di legge venne una prima volta licenziato dalla IX Commissione, ma al solo fine di svolgere la discussione sulle linee generali in Assemblea il 23 aprile 2007, e quindi nell'ambito della Settimana mondiale della sicurezza stradale. Tale atto non ebbe solo un valore simbolico, in quanto fu accompagnato dall'approvazione, il giorno successivo, della mozione 1-00147 Meta, sottoscritta da rappresen-

tanti di tutti i gruppi parlamentari e recante molteplici impegni al Governo sul versante della manutenzione infrastrutturale, dei controlli stradali, della formazione, delle iniziative in favore dei giovani e dei neopatentati, dell'impiego delle nuove tecnologie ai fini della sicurezza stradale e del trasferimento di quote di traffico alle modalità ferroviaria e marittima.

Il successivo rinvio in Commissione del provvedimento, ne ha consentito un'istruttoria più approfondita, all'esito della quale, anche sulla base dell'ampio spettro di questioni affrontate dalla mozione sopra richiamata e delle risultanze emerse dallo svolgimento delle prime audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia, si è evidenziata l'opportunità di ampliare la portata dell'intervento normativo, non limitandolo al solo inasprimento delle misure di natura sanzionatoria.

Pertanto, proprio nella consapevolezza che un mero incremento delle pene non fosse di per sé sufficiente ai fini di una riduzione dell'incidentalità stradale, il tema della sicurezza è stato affrontato dalla Commissione in un'ottica di più ampio respiro, mediante l'introduzione, tra le altre, delle seguenti disposizioni:

la possibilità per i sedicenni di iniziare ad esercitarsi alla guida, purché accompagnati da un conducente titolare di patente di categoria B da almeno dieci anni, scelto dai genitori e autorizzato dal Ministero dei trasporti, al fine di acquisire comunque la patente a diciotto anni, previo svolgimento di almeno venti ore di corso pratico di guida;

la previsione che l'aspirante al conseguimento della patente di guida di categoria B debba effettuare esercitazioni con le autoscuole in autostrada o in strada extraurbana, nonché in ore notturne;

l'informazione in ordine al contenuto alcolico delle bevande e alla pericolosità per la guida derivante dall'assunzione di determinati prodotti farmaceutici;

la destinazione dei maggiori proventi derivanti dall'incremento delle sanzioni

pecuniarie disposto dal provvedimento ad interventi per la manutenzione delle strade e della relativa segnaletica;

l'obbligo di revisione della patente di guida a carico dei soggetti che sono usciti da stati comatosi o che hanno comunque subito gravi traumi, nonché di coloro che si siano resi responsabili di gravi incidenti, tenuto comunque conto dell'esigenza di assicurare adeguati controlli in ordine all'effettivo adempimento della procedura di revisione;

la rimodulazione e l'inasprimento delle sanzioni per le violazioni compiute alla guida di veicoli destinati al trasporto di persone e cose, con particolare riguardo ai casi di alterazione dei documenti di servizio, di superamento dei periodi massimi di guida e di mancata osservanza dei prescritti periodi di riposo;

l'introduzione di aggravanti crescenti a carico dei conducenti in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti che provocano incidenti stradali, con conseguenti morti e feriti, attraverso apposite novelle agli articoli 589, 590 e 593 del codice penale;

il prolungamento della durata della sospensione della patente di guida per violazioni commesse dai neo-patentati, ovvero nei primi tre anni successivi alla data di conseguimento della patente di guida;

la possibilità di chiedere l'applicazione di una misura alternativa, consistente nell'affidamento ai servizi sociali, con preferenza per strutture che prestano attività a sostegno di vittime di incidenti stradali o loro familiari, per coloro che debbono scontare una pena detentiva per i reati di guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti;

la previsione dell'obbligo per gli enti proprietari e concessionari di provvedere a immediati interventi di natura manutentiva sulle strade ove si registrano i più alti livelli di incidenti e vittime;

le modalità per la raccolta e l'invio dei dati relativi all'incidentalità stradale da parte delle forze dell'ordine al Ministero dei trasporti;

il divieto di propaganda pubblicitaria di veicoli a motore basata sulla velocità, con la previsione di sanzioni irrogabili dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

la delega al Governo ai fini dell'emanazione, previo parere parlamentare, di uno o più decreti legislativi volti ad una complessiva revisione del codice della strada.

Questa elencazione, pur sufficientemente esaustiva, non reca, naturalmente, le ulteriori disposizioni legislative contenute nel disegno di legge n. 2480, che hanno poi formato oggetto del decreto-legge n. 117 del 2007 (per le quali si rimanda al primo capitolo, paragrafo 1.2.), ma consente comunque di apprezzare la portata del lavoro istruttorio della Commissione, che si è concretizzato nella predisposizione di un nuovo testo recante 30 articoli che, seppure con accenti diversi e alcune puntualizzazioni, aveva riscontrato il favore dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari.

L'articolato ebbe poi modo di arricchirsi ulteriormente di contenuti – e di altri cinque articoli – in occasione dell'esame da parte dell'Assemblea, che lo approvò nella seduta del 27 giugno 2007.

Con modifiche di non rilevante portata, il Senato licenziò a sua volta il provvedimento nella seduta del 19 settembre 2007.

Una volta riavviato l'esame da parte della Camera dei deputati, è emersa da subito l'esigenza di apportare al testo del Senato le sole modificazioni ritenute veramente essenziali, in modo da creare le condizioni affinché l'altro ramo del Parlamento potesse condividere le finalità di tale ulteriore attività emendativa e approvare quindi sollecitamente e definitivamente il testo.

Consapevoli di tale necessità, i rappresentanti dei gruppi hanno convenuto nel

ritiro di tutti gli emendamenti presentati in Commissione e hanno invece sottoscritto, all'unanimità, nella seduta del 17 gennaio 2008, le proposte emendative all'uopo predisposte dal relatore e concordate con tutte le forze politiche.

La fine anticipata della legislatura non ha tuttavia consentito la conclusione di questo percorso che, come si è cercato di illustrare, aveva condotto il Parlamento a costruire, in modo virtuoso, un'iniziativa normativa « a tutto campo » che, proprio in quanto capace di coniugare le esigenze di istruzione, informazione, formazione e prevenzione con una ragionata rimodulazione dell'apparato sanzionatorio, aveva l'ambizione di contribuire a ridurre il *gap* sofferto dall'Italia rispetto agli altri paesi europei in ordine alla velocità di avvicinamento agli obiettivi del dimezzamento dell'incidentalità e della mortalità stradali entro il 2010.

Sono queste le ragioni che inducono infine la Commissione ad esprimere l'auspicio che il patrimonio di conoscenza e gli esiti degli approfondimenti di natura tecnico-normativa accumulati nel corso dell'*iter* del provvedimento non vadano dispersi, soprattutto in considerazione dello spirito di leale collaborazione che – davvero – ha accomunato tutti i gruppi parlamentari, a fronte di un tema che tocca in modo così diretto l'interesse dei cittadini.

Pertanto, se anche il prossimo Parlamento vorrà individuare la sicurezza stradale come argomento prioritario di legislazione, avrà sicuramente modo di valorizzare l'attività istruttorio svolta nel corso della XV legislatura, anche in considerazione dell'applicabilità, nel caso di specie, del disposto di cui all'articolo 107, comma 1, del regolamento della Camera dei deputati, in ordine al cosiddetto *repechage* dei progetti di legge.