

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXI**

n. 3

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e proposte sul disegno di legge recante
« Disposizioni in materia di circolazione e di sicurezza
stradale nonché delega al Governo per la riforma
del codice della strada di cui al decreto legislativo
30 aprile 1992, n. 285 » (Atto Camera n. 2480-B)

Approvate nella seduta del 28 novembre 2007

Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

(MARZANO)

Trasmesse alla Presidenza il 30 novembre 2007

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il presente documento si muove nel solco del lungo impegno in materia di sicurezza stradale da parte del CNEL, chiamato del resto istituzionalmente ad esprimere un proprio Parere sulla Relazione annuale del Governo al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale (dal primo articolo del Regolamento del Codice della strada) e a coordinare, in collaborazione con il Ministero dei Trasporti, la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale.

Il Gruppo di lavoro, istituito in materia dalla Commissione V "Grandi Opere e Reti Infrastrutturali - Politiche Energetiche - Servizi a Rete", si è avvalso del contributo di portatori di legittimi interessi particolarmente attivi nel seguire le problematiche del settore:

- ACI (Automobile Club Italiano) - Direzione studi e ricerche
- ANIA (Associazione Nazionale fra le Imprese di Assicurazione) - Fondazione
- ASAPS (Associazione Amici e Sostenitori della Polizia Stradale)
- CSST (Centro Studi Sistemi di Trasporto)
- FIFVS (Federazione Italiana Familiari e Vittime della Strada), aderente alla Fédération Européenne des Victimes de la Route
- GIC Forum (Gruppo Informazione Consumatori)
- SafetyNet, Building a European Road Safety Observatory - il partner italiano organizzato presso il Dipartimento Trasporti della Facoltà di Ingegneria dell'Università La Sapienza
- diversi raggruppamenti di esperti ed operatori del settore, fra cui: magistrati, avvocati, medici tossicologi, ingegneri e psicologi del traffico, funzionari, ricercatori ed altri professionisti specificamente competenti, che hanno contribuito efficacemente al processo di miglioramento dei provvedimenti in corso di adozione.

Il CNEL ringrazia queste rappresentanze della società civile interessata, ed auspica che il presente documento serva a potenziare la loro collaborazione al miglioramento della sicurezza stradale.

PAGINA BIANCA

SOMMARIO**1. OSSERVAZIONI.**

- 1.1 I recenti interventi del Legislatore in materia di sicurezza stradale
- 1.2 Lo stato della sicurezza stradale in Italia

2. PROPOSTE

- 2.1 Verso una autentica responsabilizzazione
 - 2.1.1 Ripristinare la certezza delle procedure repressive
 - 2.1.2 Concretizzare la pena
 - 2.1.3 Responsabilizzare e migliorare il conducente infrattore e pericoloso
 - 2.1.4 La mobilità sostenibile: la sicurezza stradale nelle città
 - 2.1.4.1 Il lavoro e la sicurezza stradale
 - 2.1.4.2 I giovani e la sicurezza stradale
- 2.2 Una politica attiva: internalizzazione e pay per use
- 2.3 Potenziare le strutture di supporto del PNSS
- 2.4 Conclusioni

PAGINA BIANCA

1. OSSERVAZIONI.

1.1 I recenti interventi del Legislatore in materia di sicurezza stradale

Il Parlamento italiano ha in corso d'esame il Disegno di legge governativo C2480-B recante "Disposizioni in materia di circolazione e di sicurezza stradale nonché delega al Governo per la riforma del codice della strada di cui al Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285".

Detta elaborazione è stata preceduta dalla recente adozione di importanti interventi sulla sicurezza stradale.

Le Camere hanno convertito nella Legge 2 ottobre 2007, n. 160, il Decreto legge 3 agosto 2007, n. 117, essenzialmente centrato sull'inseverimento delle pene.

Nella legge finanziaria per il 2007¹ il Parlamento ha inoltre previsto interventi applicativi, ma anche correttivi, del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (di seguito PNSS)², fermo al suo secondo anno di attuazione e per lo più solo parzialmente attuato anche da parte di quelle Amministrazioni che pur si sono proposte per il finanziamento di interventi nel suo ambito³.

Complessivamente, questa finanziaria destina, nel triennio 2007 – 2009:

- per l'attuazione ed anche per la revisione del PNSS, 180 mln di Euro;
- per il Trasporto Pubblico Locale, 101 mln;
- ed infine 60 mln per l'educazione stradale e maggiori controlli.

Sono disponibilità consistenti (anche se ancora inferiori a quanto previsto dal fabbisogno finanziario del PNSS) e soprattutto sono bene indirizzate. Tutte queste previsioni finanziarie abbisognano ora di efficaci provvedimenti attuativi.

1.2 Lo stato della sicurezza stradale in Italia

Nell'ultima Relazione Annuale del Governo al Parlamento, ferma al 2005, sulla quale il CNEL è chiamato dall'art. 1 del Regolamento del Codice della Strada ad esprimere un Parere istituzionale, lo stato della sicurezza stradale italiana offriva una rappresentazione di risultati più che soddisfacenti del primo anno di applicazione della cosiddetta "Patente a punti", che il nostro Legislatore aveva varata il 1° luglio 2003.

Ad una più ponderata ed analitica osservazione risulta invece evidente che siamo in presenza di un peggioramento della situazione, come dimostra la lettura dei dati reali, considerati cioè al netto di processi di normalizzazione automatica delle curve statistiche tendenti a distribuire gli ottimi risultati di un anno anche negli anni che lo attorniano;

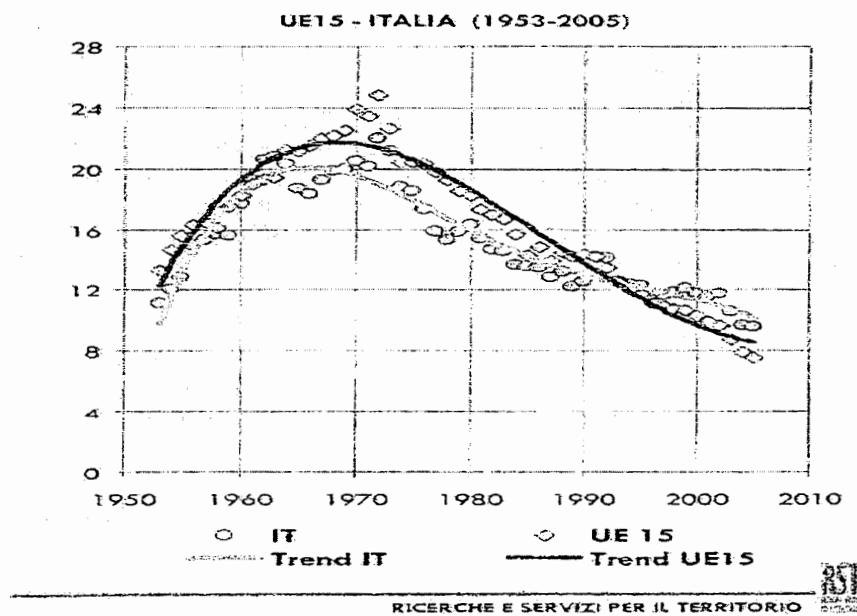
¹ Legge n. 296/06, al comma 1035 dell'articolo 1.

² Rinvenibile in www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/mop_all.php?p_id=00747

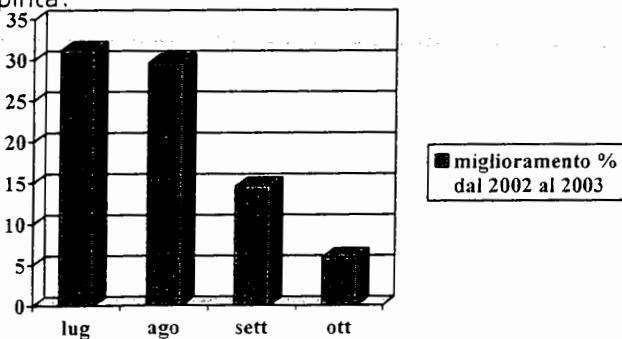
³ In realtà, come fa notare il "Libro bianco sulla sicurezza stradale" presentato dalla Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale su elaborazione della sua Segreteria tecnica, solo una modesta percentuale degli interventi (attorno al 5%) si rifa espressamente al PNSS, sebbene tale riferimento ed inquadramento fosse richiesto per ottenere un maggior punteggio nella graduatoria dei progetti ammissibili a finanziamento; il ritardo o lo stallo delle applicazioni del PNSS non può quindi essere attribuito esclusivamente alle Amministrazioni decentrate: è necessario rivederlo a livello centrale, come del resto prevede la citata legge finanziaria 2007.

del ritardato invio di dati di alcune grandi città⁴; della distorsione di variabili intervenienti quali i fattori climatici e stagionali. Detta correzione automatica delle statistiche è soggetta in altri Paesi all'azione degli Osservatori sulla sicurezza stradale, per l'Italia pur previsto dal PNSS⁵ e non ancora implementato.

Così, ad esempio, nel "Libro bianco sulla sicurezza stradale", discusso nella Consulta nazionale della Sicurezza Stradale presso il CNEL, la curva degli incidenti in Italia (linea in grigio più chiaro), sembra ancora puntare verso il basso, verso la riduzione degli incidenti e del nostro *gap* rispetto all'Europa, qui rappresentata con la linea più scura:



Se si analizza, però, l'andamento mese per mese⁶, si vede che il buon effetto della "Patente a punti" è emerso solo nei primi mesi della sua entrata in vigore, Luglio ed Agosto, mentre già nei mesi di Settembre ed Ottobre 2003 perdeva rapidamente la sua spinta:



⁴ Elemento di distorsione, anche nell'ultimo rapporto ISTAT disponibile, viene dal ritardato invio dei dati di alcune grandi città: ciò spiega come il rapporto annunci, ancora a fine 2006, un calo dei morti dal 2004 al 2005 del 4,7 %, a fronte di un peggioramento reale. Rinvenibile in http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20061127_00/

⁵ Anche l'Osservatorio sulla sicurezza stradale, come le altre strutture e strumenti del nostro PNSS, è essenzialmente ricalcato dal modello francese, che nel frattempo si è dimostrato uno dei più efficaci nell'indirizzare le azioni delle varie Amministrazioni competenti.

⁶ Elaborazione grafica dai dati forniti dalla Polizia Stradale in <http://www.poliziadistato.it/pds/stradale/archivio/index.php>

Le statistiche anche riferite ai mesi successivi hanno dimostrato un incremento dell'incidentalità e l'aggravarsi del fenomeno, culminato nei tragici esiti dell'ultima estate, ha mosso il Governo ad intervenire d'urgenza con il Decreto-legge 3 agosto 2007 n. 117, sostanzialmente in termini di inseverimento delle pene, scelta questa assunta dal Governo anche nel più ampio Disegno di legge 2480-B.

L'efficacia del provvedimento d'urgenza ha prodotto risultati fortemente inferiori alle aspettative.

La Direzione Ricerche dell'ACI offre infatti due brevi analisi, di seguito riportate, degli effetti della normativa vigente, nei suoi primi 20 giorni di applicazione, dal 3 al 27 agosto 2007⁷

Periodo:agosto

Anno 2007 /ven3ago- lun27ago	Autostrade	SS, SR, SP, SC	TOTALI
Morti	27	99	126

Anno 2006 ven4ago- lun28ago	Autostrade	SS, SR, SP, SC	TOTALI
Morti	53	94	147
VARIAZIONE PERCENTUALE (2007-2006)	Autostrade SS, SR, SP Totale		
Morti	-49,06	+5,32	-14,29

Questi dati consentono una prima breve lettura degli effetti della normativa vigente.

In autostrada, rispetto allo scorso anno, si è assistito ad una forte riduzione delle vittime, addirittura superiore al primo effetto della patente a punti: i morti si sono dimezzati. Sulle altre strade, invece, il numero dei morti è aumentato (+5,32 %).

Nonostante la brevità del periodo considerato, si può affermare che la normativa non ha apportato benefici immediati in termini di aumento della sicurezza stradale.

⁷ Si tratta di dati rilevati esclusivamente dalla Polizia Stradale, quindi mancanti degli incidenti avvenuti nelle aree urbane, che perverranno con i noti ritardi; non sono comunque dati definitivi, in particolare perché mancano i decessi avvenuti in ospedale nei 30 giorni successivi all'incidente. Sono tuttavia, fra i dati circolanti in Italia, i meglio confrontabili con quelli degli anni precedenti, perché nel sito della Stradale questi non vengono ritoccati con gli arrivi successivi: in questo senso, cioè per capire l'evoluzione degli incidenti da un periodo all'altro, sono molto più significativi dei dati ISTAT, che abbiamo visto inficiati da tali integrazioni tardive. Ovviamente, bisogna confrontare periodi che iniziano e terminano con un'identica coppia di giorni della settimana, preferibilmente con l'inizio e la fine di un week-end, poiché tale periodo della settimana costituisce un addensamento e riduce l'aleatorietà dei dati di breve periodo. Infine, occorre valutare le variabili intervenienti. Sono tutte precauzioni già adottate dai Paesi dotati di un Osservatorio sulla Sicurezza Stradale e rispettate dalla Direzione Ricerche dell'ACI.

I miglioramenti registrati nella rete autostradale sembrano riconducibili anche ad una variabile interveniente: la diffusione dell'applicazione del sistema TUTOR in autostrada, cioè il rilevatore della velocità media, che ha indotto una sensibile diminuzione delle velocità medie con conseguente diminuzione dei morti in caso di incidente⁸.

Va peraltro rilevato che l'estensione del sistema TUTOR sulla rete autostradale è avvenuta indipendentemente dalle previsioni legislative e da ogni altro intervento dell'Autorità Pubblica.

Una seconda analisi della stessa Direzione Ricerche approfondiva successivamente i confronti e le analisi sugli effetti del Decreto-legge, come sotto riportati, con un ampliamento della prospettiva ai corrispondenti periodi del 2004, 2005, 2006, confrontati con il periodo 2007 posteriore al Decreto-legge.

Vediamola in dettaglio.

DATI POLIZIA STRADALE POST-DECRETO 117 del 3 AGOSTO 2007
(non sono computati i morti successivamente all'incidente, né quelli rilevati da Polizie diverse da quella stradale)

Fine settimana omogenei	Autostrade		Strade extra-urbane	
	incidenti mortali	morti	incidenti mortali	morti
2004 agosto ven 3- lun 27	24	25	86	97
2005 agosto ven 5- lun 29	35	41	96	111
2006 agosto ven 4 - lun 28	42	53	85	94
2007 agosto ven 3- lun 27	27	27	88	99

Variazione rispetto al periodo dello scorso anno:

	Autostrade		Strade extra-urbane	
	Incidenti mortali	Morti	Incidenti mortali	Morti
2007/2006 %	-35,7	-49,1	+3,5	+5,3

Portando alla base 100 gli stessi periodi del 2004, ecco le variazioni percentuali negli anni seguenti:

⁸ Infatti la Società Autostrade poneva sul proprio sito le seguenti notizie il 21 giugno 2007:

"E' stato completato il primo stralcio funzionale del progetto Tutor per gli anni 2007-2008... Si evidenzia che la Polizia Stradale, da settembre 2006, ha complessivamente accertato oltre 62.000 infrazioni in circa 12.000 ore di funzionamento dei sistemi Tutor, che equivalgono, rispetto all'utilizzo dei tradizionali e meno efficaci autovelox, ad un risparmio di circa 3.000 pattuglie e alla possibilità quindi di migliorare in autostrada i servizi di prevenzione e sicurezza. Un ulteriore importante risultato conseguito grazie al Tutor è la costante riduzione delle velocità di percorrenza, che si registra lungo i tratti autostradali dove è in funzione, e la conseguente riduzione delle infrazioni accertate a parità di ore di funzionamento dei sistemi".

	Autostrade		Strade extraurbane	
	Incidenti mortali	Morti	Incidenti mortali	morti
Rispetto alla base 2004	100,0	100,0	100,0	100,0
Proporzione nel 2005	145,8	164,0	111,6	114,4
Proporzione nel 2006	175,0	212,0	98,8	96,9
Proporzione nel 2007	112,5	108,0	102,3	102,1

Risulta evidente come il miglioramento nelle autostrade del 2007 sia in gran parte dovuto, oltre che al Tutor, anche all'eccezionale gravità del corrispondente periodo del 2006. Resta oggetto di valutazione se tale parziale miglioramento sia effetto dell'inseverimento di pene dettato dal Decreto-legge, e nuovamente proposto nel DdL all'esame parlamentare, o sia piuttosto dovuto alla diffusione dell'applicazione del sistema TUTOR. Sembra ad ogni modo riscontrato che, dove non ha agito il TUTOR, l'inseverimento delle pene non abbia prodotto sul livello d'incidentalità effetti molto positivi.

La normativa risulta inoltre di difficile attuazione come hanno osservato in particolare magistrati⁹ e forze di polizia¹⁰, tra gli audit del Cnel.

Le Considerazioni e i dati esposti confermano, ad avviso del Cnel, l'esigenza di un appropriato e partecipato¹¹ evolvere della legislazione in materia di sicurezza stradale, avendo come bussola il PNSS, con i suoi periodici aggiornamenti, come lo stesso Senato ha accolto attraverso l'inserimento di alcuni esplicativi riferimenti al nostro PNSS nell'elaborazione del Disegno di legge governativo.

I riferimenti voluti dal Senato sono apprezzati dal Cnel, in quanto incoraggiano a riprendere un processo che si era fermato ai soli primi anni di attuazione.

Infatti, a tutt'oggi, le strutture e gli strumenti di supporto previsti dal PNSS – Consulta, Comitato, Osservatorio – non sono stati adeguatamente implementati.

Il Cnel ritiene pertanto opportuno segnalare nelle proprie proposte, esposte nel seguito, in ordine al Disegno di legge recante "Disposizioni in materia di circolazione e di sicurezza stradale nonché delega al Governo per la riforma del codice della strada", oltre

⁹ Si riporta qualche breve stralcio dal loro documento relativo al Decreto-legge n. 117, oggi Legge n. 160/07 : "E' negativo che sia stato depenalizzato il rifiuto di sottoporsi all'accertamento del tasso alcolemico ... vanifica la norma che sanziona penalmente la guida in stato di alterazione dopo la assunzione di stupefacenti; ... manca nella legge la previsione del fermo o arresto del conducente che guida in stato di ebbrezza o dopo l'assunzione di stupefacenti."

¹⁰ In particolare le forze di polizia, rappresentate dall'ASAPS, evidenziavano difficoltà sostanziali di cui si riportano alcuni stralci qui di seguito:

"Le forze di vigilanza stradale, nonostante il decreto legge preveda in maniera inequivocabile il ricorso al 'sequestro preventivo' ovvero al 'fermo amministrativo', sono state sollecitate a non operare né in un senso né nell'altro, così da richiedere un congruo lasso di tempo per decidere come comportarsi, su strada, in questi casi (con conseguente diminuzione del numero di controlli effettuati). Altre difficoltà insorgono per la depenalizzazione del rifiuto di sottoporsi ad accertamento alcolemico...".

¹¹ Si veda ad esempio l'articolato dibattito che in Inghilterra (dove si raggiungono le migliori statistiche del mondo) ha preceduto l'introduzione del divieto del telefonino durante la guida; così avviene nei Paesi europei per ogni altro inseverimento, in particolare quelli sulla velocità. La patente a punti tedesca ebbe un'ampia elaborazione, prima di essere varata, nel Deutscher VerkehrsSicherheitsRat, il DVR. I vari National Road Safety Councils sono la naturale sede di "decantazione" della produzione legislativa in questo settore.

a specifiche indicazioni sugli articoli di cui si compone il provvedimento, anche puntuali richiami ai predetti strumenti.

2. PROPOSTE

2.1 Verso una autentica responsabilizzazione

Nel testo del DdL 2480-B viene rafforzato l'orientamento verso una maggiore responsabilizzazione dei conducenti. Ad esempio nell'art. 16, centrato sulla *guida in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di stupefacenti*, vengono preciseate varie modalità applicative, nei punti già presentati come critici da parte degli operatori della polizia e della giustizia; inoltre, all'articolo 33, emerge una opportuna preoccupazione per i condizionamenti indotti dalle campagne pubblicitarie in materia. E' stato anche dimostrato¹² che le campagne incentivanti la prudenza, per quanto costose, non sono del tutto efficaci se non si accompagnano ad altre azioni concrete, dove per azione non può intendersi il semplice inseverimento tabellare delle pene.

La riforma del Codice della Strada, che il DdL Governativo prevede di delegare al Governo, si muove verso una maggiore sensibilizzazione.

Un indirizzo per tale delega sarebbe particolarmente utile se, in calce al primo comma dell'articolo 31, di *delega al governo per la riforma del Decreto legislativo n. 285 del 1992*, si precisasse che

- *la delega a riformare il Codice della Strada viene attuata dal Governo condizionando gli inseverimenti delle pene al monitoraggio delle loro applicazioni e privilegiando la sensibilizzazione rispetto alla repressione;*
- *le campagne di sensibilizzazione sono lanciate dalle Pubbliche Amministrazioni nella loro autonomia decisionale, in coerenza con le attività del Comitato e della Consulta, secondo le previsioni del PNSS;*
- *per adeguare la scelta dei temi di tali campagne alle cause effettive degli incidenti stradali, viene periodicamente sentito l'Osservatorio previsto dal PNSS;*
- *gli effetti di ciascuna campagna vengono verificati sistematicamente da organismi terzi rispetto a quelli che risultano attuatori della stessa.*

2.1.1 Ripristinare la certezza delle procedure repressive

Occorre potenziare la certezza della pena più che aumentare l'entità edittale delle pene.

In particolare, uno dei settori più delicati della linea repressiva è la guida sotto influenza¹³.

¹² Cfr anche le più recenti risultanze raccolte dal progetto europeo CAST, *Campaigns and Awareness-raising Strategies in Traffic Safety*.

¹³ E' stato giusto nella Legge di conversione dare attuazione alla indicazione del Ministero di Giustizia che, nella nota ormai risalente al 17 Maggio 2004, sottolinea la perplessità derivante dal fatto che due fattispecie analoghe sotto il profilo sostanziale, cioè l'influenza dell'alcool (art. 186 del Codice della Strada) e quella delle droghe (art. 187), sono state diversificate per quanto riguarda la cognizione del giudice competente. Soprattutto, come dimostra tutta la ricerca internazionale, i conducenti stessi mescolano sempre più frequentemente fra di loro le due assunzioni, quella delle droghe e quella dell'alcool, per non parlare degli psicofarmaci. Era incoerente che la repressione di questo fenomeno in Italia dovesse restare incerta fra il Tribunale ed i Giudici di pace, anche se il passaggio della materia nella procedura penale comporta un maggiore garantismo e conseguenti rischi di prescrizione e vanificazione.

Il Senato, nelle sue modifiche al DdL, all'articolo 17, *Disposizioni per l'esecuzione degli articoli 186 e 187*, ha inserito un termine di *sei mesi*¹⁴ per emanare un Decreto risolutivo sul rapporto fra quantità delle sostanze assunte ed il loro sanzionamento, in modo che sia proporzionato adeguatamente alla loro pericolosità. Si tratta di un tempo davvero breve, se si considerano le durate ed i risultati dei progetti che allo stesso scopo sono già stati dedicati o in corso attualmente nell'Unione Europea.

Un problema grave comunque sta ancora più a monte, sulla effettiva capacità del nostro sistema di rilevare queste infrazioni relative alla guida sotto influenza, dimostratesi così pericolose in tutte le ricerche internazionali.

La difficoltà di aggiornare la normativa in un settore dove i comportamenti variano con impressionante rapidità e volubilità rende necessario rafforzare la competenza dei protocolli operativi, che proprio per l'attuazione degli artt. 186 e 187 del Codice sono già stati elaborati per garantire al cittadino affidabilità e quindi certezza della prova, come preliminare alla certezza della pena.

E' noto infatti che proprio in sede applicativa le incertezze normative consentono spesso di eludere la sanzione, mediante la contestazione, in sede giuridica, delle procedure.

Le controversie su tale linea repressiva potranno trovare soluzione nelle due strutture del PNSS, Comitato e Consulta, e nell'Osservatorio previsto come loro strumento, se in calce all'art. 17 del DdL 2480-B si precisasse che

per le controversie applicative delle norme repressive dei comportamenti a rischio, il Comitato tiene conto dei criteri generali espressi dalla Consulta e provvede tempestivamente a risolverle con provvedimenti del grado necessario.

La previsione attuale di ricorrere sempre a modifiche Decretali del Regolamento per ogni adattamento alle esigenze di questi controlli, potrebbe essere migliorata conferendo ai protocolli diretto valore regolamentare, se

- *il Ministero della Salute, nell'ambito del Comitato Nazionale per la Sicurezza Stradale, propone i protocolli operativi, redatti con la collaborazione dell'Istituto Superiore di Sanità e degli istituti di ricerca presenti nell'Osservatorio, sentita la Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale;*
- *una volta elaborati nel Comitato, tali protocolli operativi vengono resi vincolanti con Decreto Interministeriale, e monitorati nella loro attuazione e nei loro effetti attraverso l'Osservatorio e la Consulta.*

2.1.2 Concretizzare la pena

E' necessario far precedere ogni inseverimento da un chiarimento ed una semplificazione della normativa vigente, al fine di renderla applicabile. Questo vale anche per le pene alternative. Fra queste, la giustizia riparativa sembrava

¹⁴ La ricerca europea DRUID, *Driving Under Influence of Drugs*, recentemente iniziata, si è presa per valutare l'*impairment* indotto dalle varie sostanze un buon quadriennio, facendo seguito a varie altre ricerche non definitive, la più recente fra le quali era stata denominata IMMORTAL, *Impaired Motorists: Methods for Roadside Testing and Assessment for Licencing*.

particolarmente idonea a responsabilizzare i conducenti più pericolosi, specialmente se li avesse posti utilmente in contatto con le vittime.

Ma anche questa soluzione al problema della responsabilizzazione, per essere attuata, richiede alcuni correttivi. In particolare, non si è rivelato utile mettere in concorrenza la scelta della libertà controllata contro la previsione delle espiazioni riparative, che proprio per quella concorrenza non vengono scelte mai dai condannati: essi preferiscono la libertà controllata, che però non risulta avere né effetti deterrenti né riabilitativi. I magistrati consultati in merito propongono di revisionare questa forma di giustizia riparativa, e lo stesso propongono le associazioni delle vittime, seppure in forme attualmente divergenti da quelle proposte dai magistrati.

La trattazione di questa delicata materia potrebbe essere meglio elaborata se, in calce alle modifiche già proposte all'articolo 27 del DdL 2480-B, si aggiungesse che

nella Consulta sono concordate e proposte alle sedi competenti le adeguate modalità di applicazione delle misure di giustizia, anche riparativa, in sostituzione della pena detentiva.

2.1.3 Responsabilizzare e migliorare il conducente infrattore e pericoloso

Molta della inusuale refrattarietà¹⁵ dimostrata recentemente dagli italiani rispetto anche al Decreto-legge 117/07 deriva dall'insostenibilità dei costi della motorizzazione privata individuale.

La nostra normativa, invece di usare i costi assicurativi come incentivo alla responsabilizzazione dei conducenti pericolosi, scarica i costi di questi ultimi su quelli virtuosi, esasperandone la reazione rispetto agli interventi repressivi.

La spesa per le assicurazioni sulla RC auto può essere ridotta modificando l'art. 132 del Codice delle assicurazioni¹⁶, che prevede l'obbligo in capo a tutte le compagnie assicuratrici di accettare la richiesta di qualunque assicurando, tariffando rigidamente in base alle medie statistiche nazionali. Con le medie attualmente vigenti, il più pericoloso dei conducenti (alla tariffa 18) paga circa una volta e mezza il principiante (alla tariffa 14), mentre il migliore dei conducenti (alla tariffa 1) deve pagare comunque la metà del principiante. Si tratta di consentire agli assicuratori di far pesare maggiormente i costi sui conducenti meno responsabili. Alcuni Paesi consentono agli assicuratori di escludere completamente i conducenti più pericolosi, altri Paesi consentono agli assicuratori di convogliarli su una "compagnia dei cattivi", o almeno, come in Francia, ad un ufficio statale di tariffazione¹⁷, se questi costi diventano eccessivi. Significherebbe un grande risparmio per tutti, ed una pressione efficace sui conducenti più pericolosi.

Infatti, la "compagnia dei cattivi" o l'ufficio centrale di tariffazione s'impegnano a proporre ai conducenti recidivi di tentare la frequenza ai corsi di *driver improvement*,

¹⁵ Si registra infatti per la prima volta una refrattarietà che le ricerche nazionali ed i confronti internazionali non avevano mai attribuito prima d'ora agli italiani. Ad esempio, la ricerca periodica SARTRE, *Social Attitudes to Road Traffic Risks in Europe*, ha dimostrato l'immediata reazione positiva degli italiani all'arrivo degli autovelox nei primi anni novanta, mentre all'estero questo strumento non ha provocato altrettanti benefici. Anche altri interventi non repressivi, pure rilevati da SARTRE, hanno dimostrato che gli italiani sono disponibili a migliorare, quando si tratta della propria salute, purché vengano approcciati nel modo giusto.

¹⁶ Cioè il decreto legislativo n. 209 del 7 settembre 2005.

¹⁷ Bureau Central de Tarification, corrispondente in Spagna al Consorcio de Compensacion, e ad altri simili strutture in altri Paesi con un contesto ordinamentale non distante da quello italiano.

per arrivare al miglioramento ed alla responsabilizzazione. Questi corsi non si collocherebbero comunque nel regime direttamente autorizzatorio, bensì in quello accreditatorio¹⁸. Sarebbe un importante cambio culturale per il nostro Paese, nella lunga marcia che si è aperta con la dichiarazione di Lisbona.

Il rinforzo – praticamente un raddoppio – delle pene previsto dal Senato all'articolo 16 del DdL in questione andrebbe accompagnato dal corrispondente rinforzo di responsabilizzazione, che si è già dimostrato efficace, particolarmente per le fattispecie contemplate in tale articolo 16, anche attraverso i corsi di *driver improvement*. Un altrettanto efficace responsabilizzazione potrebbe entrare anche nel nostro sistema se, in calce a tale articolo 16, si prevedesse che

- *al fine di una maggiore responsabilizzazione soggettiva dei conducenti, le scuole guida e gli altri soggetti pubblici e privati autorizzati ai sensi dell'art. 126 bis del Decr. Leg.vo n. 285/92 ad effettuare corsi per il recupero dei punti rilasciato al termine dei corsi una valutazione, positiva o negativa;*
- *per impegnare effettivamente anche i titolari di tali autorizzazioni verso il miglioramento e la riabilitazione del guidatore, l'efficacia dei diversi corsi deve essere verificata statisticamente nel contesto del rinnovo della rispettiva autorizzazione, previa registrazione di tutti i risultati dei corsi e di tutte le rispettive recidive in un'apposita sezione dell'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, secondo modalità definite con apposito decreto applicativo, emanato di concerto fra i Ministri dei Trasporti e della Salute; in tale decreto verranno anche indicate le infrazioni per le quali il corso di miglioramento e riabilitazione è condizione obbligatoria per riavere la patente, ed i requisiti qualitativi per i corsi;*
- *allo scopo di migliorare ulteriormente i conducenti particolarmente pericolosi, il Ministero delle Attività produttive, con proprio decreto, istituisce un apposito Ufficio Centrale di Tariffazione, e determina le soglie oltre le quali ogni compagnia di assicurazione può inviarvi i conducenti che le superano.*

2.1.4 La mobilità sostenibile: la sicurezza stradale nelle città

E' questo un tema con riferimento al quale il CNEL intende proporre, con un successivo documento di Osservazioni e Proposte, criteri per l'incentivazione delle buone pratiche e la disincentivazione di quelle cattive, articolando le une e le altre per settori specifici di intervento.

In questo contesto particolare attenzione sarà posta sia al potenziamento del trasporto pubblico locale e all'utilizzo di mezzi ecocompatibili, sia alla struttura dei sistemi di traffico e al controllo della mobilità privata e pubblica.

Il CNEL ritiene ad ogni modo opportuno anticipare alcune osservazioni su due dei molti rilevanti aspetti della mobilità sostenibile, con particolare riguardo agli spostamenti per raggiungere il luogo di lavoro e alle pratiche dei giovani, che potrebbero essere più immediatamente interessati dall'attività di riforma legislativa in atto.

2.1.4.1 Il lavoro e la sicurezza stradale

Le statistiche degli incidenti stradali hanno le loro punte negli orari di andata e di ritorno dal lavoro. Il CNEL auspica pertanto un rilancio dell'attuazione del Decreto Ronchi sul

¹⁸ Nella direttiva sui servizi nel mercato interno vi sono norme che contrastano i regimi autorizzatori ed altre che favoriscono i regimi accreditatori. Sarebbe utile che anche nel nostro Paese ci si abituasse a questa distinzione.

responsabile aziendale della mobilità, o *mobility manager*¹⁹, nonché l'introduzione nelle attività di formazione professionale di tale materia al pari della sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro.

Sarebbe allo scopo opportuno se nel DdL in questione, all'articolo 31, di delega al Governo per la riforma del Codice della Strada, lettera f), dove si prevede e si disciplina l'istituzione del servizio di locazione a breve termine di veicoli a motore da parte di utenti abbonati (*car sharing*), tale singolo intervento venisse opportunamente integrato con i vari altri già positivamente esperimentati (*car pooling*, taxi collettivo ecc.), prevedendo agevolazioni ed incentivazioni per gli spostamenti casa-lavoro-casa.

2.1.4.2 I giovani e la sicurezza stradale

Il Legislatore ha curato anche la migliore applicazione dell'articolo 208 del Codice della Strada, che destina parte dei proventi delle multe a finalità di educazione stradale, poi disciplinata dal successivo articolo 230 dello stesso CdS per tutte le scuole di ogni ordine e grado. In applicazione di tale disciplina, il raggiungimento di buoni comportamenti di mobilità è già stato inserito fra gli obiettivi da raggiungere dall'educazione alla convivenza civile.

Con riguardo ai programmi scolastici, il CNEL propone che si preveda una norma che includa, tra le materie di insegnamento obbligatorio, l'educazione stradale inserita in un più ampio programma di educazione civica.

Il CNEL propone inoltre che non solo l'apprendimento scolastico dell'educazione stradale, ma anche i comportamenti stradali degli studenti, abbiano conseguenze sul giudizio di profitto scolastico, come in passato previsto per il voto di condotta.

L'art. 230 del Codice della Strada risulterebbe più efficacemente applicato se, ancora in calce all'articolo 27, si prevedesse che

- *nella valutazione complessiva dell'attività di educazione stradale si tiene conto anche della partecipazione dei singoli alunni, delle loro scelte modali, dei loro comportamenti di sicurezza;*
- *i risultati di tali valutazioni danno origine anch'essi ad un voto di profitto degli alunni e, a garanzia dell'effettiva ed efficace attuazione dell'educazione stradale, determinano altresì proporzioni nella distribuzione, alle rispettive scuole, dei proventi delle multe, di cui all'articolo 208 del Decreto legislativo n. 285 del 1992;*
- *in ogni caso, l'obbligo di attuare l'educazione stradale, sancito dall'articolo 230 del Codice della Strada, oltre alle forme già assunte sinora, deve concretarsi in almeno un'ora settimanale ad essa esplicitamente dedicata, in tutte le scuole di*

¹⁹ Con il D.M. 27 marzo 1998 il Ministero dell'Ambiente ha introdotto una serie di disposizioni volte ad una promozione di forme migliori di mobilità, quali ad esempio: la nomina del responsabile della mobilità (*mobility manager*) aziendale da parte delle aziende e degli enti pubblici con singole unità locali con più di 300 dipendenti o con complessivamente più di 800 addetti; l'istituzione presso l'Ufficio Tecnico del Traffico, o presso il servizio cui è stato affidato l'incarico di attuare il piano del traffico, di una struttura di supporto e coordinamento dei vari *mobility manager* aziendali, che mantenga i collegamenti con le strutture comunali e le aziende di trasporto, individuando, come responsabile di questa struttura, una figura professionale chiamata "*mobility manager di area*"; l'adozione del Piano degli Spostamenti Casa-Lavoro (PSCL) quale strumento finalizzato alla riduzione dell'uso del mezzo di trasporto privato individuale e ad una migliore organizzazione degli orari per limitare la congestione del traffico.

- . ogni ordine e grado, compresi gli Enti e gli istituti che erogano la formazione continua;*
- è istituito il mobility manager nelle scuole di ogni ordine e grado.*

Inoltre, l'articolo 5 del DdL 2480-B consente di derogare ai limiti di potenza per gli autoveicoli guidati dai neopatentati i quali *abbiano svolto almeno otto ore di pratica presso un "centro di guida sicura", riconosciuto con decreto ministeriale, documentato da un certificato di frequenza rilasciato dal centro stesso.* Il CNEL, tuttavia, nella sua attività istruttoria ha raccolto documentazione²⁰ della possibile contro-produttività di corsi simili, precedentemente sperimentati in vari altri Paesi, ed anche alcune prime testimonianze italiane, che meritano adeguate verifiche. Dai dati ISTAT risulta che i neopatentati costituiscono la classe di età più a rischio, esponenzialmente accresciuto se si calcolano gli anni di vita perduti, e se si proporziona il danno economico sia alla formazione ormai culminata, sia alla mancata restituzione produttiva.

Il CNEL propone pertanto, in eventuale alternativa ai correttivi qui suggeriti all'art. 5 del DdL 2480-B, di stralciare l'intera previsione di tali corsi.

2.2 Una politica attiva: internalizzazione e pay per use

Un metodo già assodato per abbattere simultaneamente i costi delle assicurazioni, e direttamente anche gli incidenti stradali, è quello di ridurre l'esposizione al rischio: una variabile di fondamentale importanza.

Oggi la tecnologia GPS permette sia di misurare sia di ridurre tale esposizione al rischio. Infatti questa tecnologia consente di rilanciare il *pay per use*, cioè il proporzionamento del costo dell'assicurazione ai chilometri effettivamente percorsi, che non ha trovato sufficiente accoglimento nella sua prima sperimentazione in Italia.

Il CNEL propone come politica attiva di introdurre anche questo aspetto nella determinazione dei costi assicurativi RCAuto.

Il DdL C2480-B, all'art. 26 comma 1, prevede una modifica del riferimento al PNSS per le spese delle amministrazioni che gestiscono la spesa per l'ammodernamento e la messa in sicurezza delle strade.

In effetti, il PNSS impone esplicitamente che non sia solo la fiscalità generale a provvedere in tal senso, ma che invece questa spesa sia progressivamente internalizzata. La destinazione dei derivanti risparmi andrebbe ovviamente indirizzata sulle scelte modali alternative, e quindi a tutti gli altri utenti della mobilità, con particolare riferimento agli utenti deboli e vulnerabili.

²⁰ In particolare raccolte dal progetto europeo SUPREME SUmmary and publication of best Practices in Road safety in the Eu MEmber States. Rinvenibile in Internet <http://www.kfv.at/supreme/> In tale rassegna di tutte le migliori pratiche non è esclusa l'utilità di una "seconda fase, second phase" di formazione, successiva alla scuola guida, ma ormai ben distinta dalla vecchia prassi denominata "safe drive, guida sicura", che ha dimostrato di essere controproducente nonostante i migliori contesti e le migliori intenzioni: chi impara ad uscire da una situazione insicura si sentirà più sicuro, e quindi vi si immetterà più frequentemente e più pericolosamente. Bisogna solo insegnare come e perché non entrare in tali situazioni. Per marcire tale netta differenza, che non ammette sovrapposizioni, questo altro tipo d'insegnamento va sotto il nome di "guida difensiva, defensive drive": la dizione "guida sicura" andrebbe quindi corretta nel DdL 2480-B, dove bisognerebbe prevedere anche un controllo longitudinale sugli esiti degli interventi. Questa verifica degli effetti dei vari interventi, requisito irrinunciabile per tutte le pratiche elencate in SUPREME, può diventare sistematica anche in Italia se si implemteranno le strutture e gli strumenti previsti dal PNSS.

2.3 Potenziare le strutture di supporto del PNSS

Il CNEL, essendo già stato impegnato in una prima fase di realizzazione del PNSS, ritiene che questo percorso di realizzazione vada ripreso nei tempi più brevi attraverso il recupero dei Programmi annuali di attuazione, in grande ritardo, ed in coerenza con le sue linee guida e con gli indirizzi generali di attuazione²¹, anche utilizzando la fase finale dell'iter del DdL governativo C2480-B.

Gli esplicativi richiami del DdL ad ulteriori applicazioni dello stesso PNSS non possono essere efficaci senza alcune puntualizzazioni legislative che consentano il pieno dispiegamento delle potenzialità del Piano.

Si tratta della destinazione e della qualificazione dei ruoli e delle attribuzioni, innanzitutto in quelle che il Piano definisce come le *sue strutture a) e b)*:

- a) il Comitato Nazionale della Sicurezza Stradale, con il suo Osservatorio e la sua Segreteria Tecnica
- b) la Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale con i suoi supporti tecnici previsti.

In particolare il PNSS prevede che il Comitato, dotato della propria Segreteria tecnica e di un autonomo Osservatorio, funzioni come soggetto distinto, dinamico ed unitario di programmazione e di decisione, ma non detta esplicite norme applicative²².

Non appare in proposito sufficiente l'articolo 27 del Disegno di legge C2480-B laddove il Senato ha voluto aggiungere espressamente che, nelle modifiche al Codice della Strada e nelle decisioni di spesa delle Amministrazioni competenti, si abbia *"riguardo alle priorità indicate dal PNSS"*; il sopra citato 5% di richiami al Piano operati dalle Amministrazioni, sebbene a ciò incentivate finanziariamente, ha già dimostrato che il semplice incentivo non basta ed abbiamo visto come le azioni incoerenti siano risultate improduttive. Quindi, meglio sarebbe se *le Amministrazioni Pubbliche competenti sulla sicurezza stradale, ferma restando la loro autonomia decisionale, adottano le proprie iniziative, ai due livelli statale e regionale, con riferimento al contesto dell'attività del Comitato Nazionale sulla Sicurezza Stradale, previsto dal PNSS.*

E ancora più cogente risulterebbe per tali Amministrazioni la motivazione a partecipare alle attività del Comitato, se *le decisioni di spesa orientate a questo scopo fossero annullabili dalla Corte dei Conti ove non si richiamino adeguatamente ad un documento adottato in tale Comitato.*

Con l'implementazione del Comitato, ed il suo rafforzamento mediante Osservatorio e Segreteria tecnica, sarà possibile rinnovare parallelamente la struttura e le funzioni della Consulta, così come prevista e definita dal D.M. 29/3/2000 del già Ministero LL.PP. (ora delle Infrastrutture) di concerto con altri Ministeri in applicazione alla Legge 144 del 17/5/1999, e migliorare la collaborazione interistituzionale Min. LL. PP/CNEL, avviata dal Protocollo 22.1.2001.

²¹ Cit. nelle Osservazioni e rinvenibile in www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/mop_all.php?p_id=00747

²² Recentemente, il Ministro Bianchi, durante una sua audizione presso la Commissione IX della Camera, ha annunciato la costituzione di un comitato interministeriale, comprendente anche gli Interni e l'Istruzione, nel quale si sarebbero discusse alcune delle proposte che poi sono diventate il DdL governativo. Non ha però ancora potuto annunciare la costituzione dell'Osservatorio, che secondo il PNSS dovrebbe costituire la base informativa del Comitato, né altre importanti funzioni previste dal Piano.

Nella ridefinizione della Consulta si dovrà procedere, per quanto riguarda i suoi compiti e la cōmposizione, riportandola alle prescrizioni originali indicate negli atti succitati.

A tal fine e garantendo altresì il necessario raccordo tra Consulta e Comitato, opportuno sarebbe prevedere che *alle riunioni della Consulta Nazionale per la Sicurezza Stradale, riservata dal PNSS alla rappresentanza dei vari interessi economici, sociali, categoriali, esterni alle Pubbliche Amministrazioni, possono assistere i rappresentanti delle stesse, designati in sede di Comitato della Sicurezza Stradale: uno per ciascuno dei Ministeri coinvolti nel settore; non più di tre rispettivamente per le Regioni, per le Province, per i Comuni. Ciò allo scopo di verificare con le Amministrazioni Pubbliche interessate ed il loro Comitato le osservazioni e proposte provenienti dagli interessi raccolti dalla Consulta. Per gli stessi motivi alle riunioni del Comitato potrà partecipare una rappresentanza della Consulta, ad esempio il Comitato di coordinamento o suoi delegati.*

Il CNEL si riserva in proposito di formulare quanto prima una specifica e più dettagliata proposta.

Tutte queste previsioni potrebbero essere ad ogni modo coerentemente inserite in calce all'art. 27 del DdL 2480-B, affinché il richiamo del Senato alla definizione delle priorità secondo il PNSS possa giovarsi anche di questi apporti.

Infine, la *governance* della sicurezza stradale potrebbe essere più efficacemente perseguita dalle Amministrazioni centrale e locali, con il supporto delle strutture del PNSS, ove il previsto Osservatorio venisse istituito e reso efficacemente operativo dalla previsione *che i documenti del Comitato Nazionale della Sicurezza Stradale mantengono valore autorizzatorio ove si richiamino a valutazioni dell'Osservatorio Nazionale sulla Sicurezza Stradale; che le decisioni concernenti il co-finanziamento dei partenariati italiani ai consorzi di ricerca europei sono assunte dal Comitato, su proposta dell'Osservatorio, sentita la Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale; e che l'Osservatorio è chiamato ad assicurare il monitoraggio degli effetti delle azioni adottate a livello nazionale.*

L'attività di monitoraggio dell'Osservatorio dovrà svolgersi in raccordo con i dati ISTAT sugli incidenti stradali, per la cui raccolta l'articolo 32 dello stesso DdL governativo prevede peraltro un positivo supporto, precisando che l'ISTAT ha competenza anche sulla raccolta *dei dati relativi ai comportamenti di guida a rischio, come la guida in stato di ebbrezza, la trasgressione dei limiti di velocità, il mancato rispetto della distanza di sicurezza, la mancata utilizzazione della cintura di sicurezza e del casco, e aggiungendo poco dopo la previsione dell'ampliamento degli archivi dell'ISTAT nel limite delle risorse umane, finanziarie e strumentali già previste a legislazione vigente.*

Ad avviso del CNEL, le attuali operazioni di rilevamento dei dati da parte dei soli Agenti andrebbero integrate e confrontate con rilevazioni di altre fonti interessate e professionalità specifiche, che presso l'ISTAT potrebbero essere utilizzate istituzionalmente.

Anche su questo punto il CNEL si riserva di presentare una proposta di merito.

Quanto al necessario finanziamento per il potenziamento delle strutture di supporto del PNSS, Consulta, Comitato ed Osservatorio nazionali sulla sicurezza stradale, per il cui dimensionamento budgetario sarebbe opportuno fare riferimento alle disponibilità degli analoghi organismi degli altri Stati europei, si dovrebbe trovare una connotazione legislativa che lo renda strutturale.

Analogamente, adeguate risorse finanziarie dovrebbero essere previste per il regolare svolgimento delle attività di raccolta ed analisi dei dati sulla sicurezza stradale da parte dell'ISTAT.

2.4 Conclusioni

Con questo insieme di interventi l'Italia potrebbe accelerare il passo nel conseguimento degli obiettivi della sicurezza stradale, anche in maggiore coerenza con gli sviluppi europei.

E', in particolare, un buon segnale che il Legislatore si muova in coerenza con le procedure previste dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

In definitiva, con gli interventi qui proposti, la sicurezza stradale in Italia potrebbe positivamente avanzare in direzione di un efficace *work in progress*, al quale il CNEL potrà efficacemente collaborare, rendendo la *responsabilizzazione* degli individui finalmente sinergica con le *politiche attive*.