

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

Doc. XXI  
n. 2

## CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Osservazioni e proposte sui progetti di legge in tema di modifiche al codice della strada in materia di sicurezza stradale (atti Camera n. 24, 192, 193, 219, 234, 264, 367, 681, 777, 1051, 1113, 1187, 1245, 1358, 1366, 1368 e petizione n. 38)**

*(Articolo 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936)*

*Approvate nella seduta del 27 febbraio 2019*

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

(TREU)

————  
**Comunicate alla Presidenza il 16 aprile 2019**  
————

PAGINA BIANCA

OSP 371\_27.02.2019



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 27 febbraio 2019)

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro



78855219

0000586-19/03/2019-CNEL-CNEL-P

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO, in particolare, l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL "esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie";

CONSIDERATO altresì che, ai sensi del su citato articolo, il CNEL "contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome" e "può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa";

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", e in particolare l'articolo 28 (Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea);

VISTO il regolamento della Camera dei Deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;



## OO.PP. SUI DDL DI MODIFICA AL COD. STR. IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

VISTO il regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività);

VISTA la determinazione presidenziale del 14 novembre 2018 di costituzione, nell'ambito della Commissione II, politiche sociali e sviluppo sostenibile, del Gruppo di lavoro per la ricostituzione della Consulta sulla sicurezza stradale;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del 30 gennaio 2019;

VISTA La comunicazione giunta venerdì primo febbraio 2019 di convocazione presso la IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati;

VISTI gli atti parlamentari C. 24 Brambilla, C. 192, 193 e 219 Schullian, C. 234 Gebhard, C. 264 Molteni, C. 367 Comaroli, C. 681 Baldelli, C. 777 Gusmeroli, C. 1051 De Lorenzis, C. 1113 Pagani, C. 1187 Bergamini, C. 1245 mulè, C.1358 Meloni, C. 1366 Maccanti, C.1368 Scagliusi e petizione n. 38;

VISTO il resoconto sommario dell'audizione informale del presidente del cnel presso la sopra menzionata Commissione parlamentare, del 5 febbraio 2019;

VISTO lo schema di Osservazioni e Proposte sui disegni di legge di modifica al Codice della strada in materia di sicurezza stradale, approvato dal Gruppo di lavoro per la costituzione della Consulta del CNEL sulla sicurezza stradale del 20 febbraio 2019;

VISTO il verbale dell'Ufficio di Presidenza nella seduta del 7 febbraio 2019;

UDITO il relatore Cons. Gian Paolo GUALACCINI;

SENTITO il Segretario generale Cons. Paolo PELUFFO,

## DELIBERA

*l'unito documento concernente Osservazioni e Proposte sui disegni di legge di modifica al Codice della strada in materia di sicurezza stradale.*

Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU



A handwritten signature in blue ink, likely belonging to Prof. Tiziano TREU, the President mentioned in the text above.

OO.PP. SUI DDL DI MODIFICA AL COD. STR. IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

OSSERVAZIONI E PROPOSTE  
SUI DISEGNI DI LEGGE DI MODIFICA AL CODICE DELLA STRADA  
IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

**Premessa**

I precedenti interventi del CNEL in materia di sicurezza stradale.

Il tema della sicurezza sulla strada e degli interventi che si rendono necessari per porre le condizioni di una mobilità sicura per le persone fisiche e sostenibile, dai punti di vista economico e ambientale, è da anni oggetto di attenzione da parte degli attori sociali rappresentati al CNEL.

Ciò per ragioni che si possono ricondurre in estrema sintesi a due ordini di fattori: l'evidenza - anche durante le fasi di crescita economica rallentata - di un costante incremento della mobilità e della potenza dei mezzi circolanti;

la constatazione che l'innegabile aumento di attenzione da parte delle Istituzioni, dei media e dell'opinione pubblica sui temi della circolazione dei mezzi e delle persone e della sicurezza su strada non è stato risolutivo per ottenere adeguati standard comportamentali, sui quali agiscono - oltre ai sistemi di regolamentazione e ai provvedimenti restrittivi - fattori di ordine culturale e di lungo termine, che orientano gli attori/utenti verso comportamenti responsabili combinando educazione, autocontrollo responsabile e condivisione di valori.

L'attività del Consiglio sui temi della sicurezza stradale è stata incardinata in uno specifico organismo - la Consulta nazionale per la sicurezza stradale - previsto nei principi generali del primo Piano nazionale per la sicurezza stradale adottato nel 2000 con decreto del Ministro dei lavori pubblici. Tale organismo, istituito presso il CNEL nel gennaio 2001 mediante un accordo inter istituzionale con il Ministero delle infrastrutture e trasporti, ha conosciuto diverse fasi di operatività, riattivandosi con un nuovo accordo stipulato con il Ministero nel 2013.

La Consulta opera nel contesto generale definito dal Piano nazionale della sicurezza stradale, che rappresenta lo strumento giuridico con il quale la legge n. 144 del 1999 ha recepito la comunicazione alla Commissione europea n. 131 del 1997 in materia di promozione della sicurezza stradale nell'Unione, ed ha costituito, di fatto, il primo atto normativo e legislativo con cui si è cominciato ad affrontare in via istituzionale il problema della sicurezza stradale e delle possibili soluzioni.

Essa è concepita come organismo collegiale inclusivo delle rappresentanze di tutti i soggetti pubblici e privati a vario titolo coinvolti nella sicurezza stradale: ACI, polizia stradale, ANIA, Autonomie locali, Ministeri dell'interno, dell'istruzione e della salute, rappresentanti delle società produttrici di veicoli, di quelle di manutenzione stradale e di quelle produttrici della segnaletica. Si è trattato fin dalla firma dell'accordo del 29 marzo 2000 tra il CNEL e il Ministero dei lavori pubblici, di concerto con i ministri dell'Interno, della Sanità dei



## OO.PP. SUI DDL DI MODIFICA AL COD. STR. IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

Trasporto e della Navigazione, di un organismo ampio - oltre 250 rappresentanti - con organi di coordinamento e gruppi di lavoro che ha costituito il luogo di un'azione congiunta tra il Governo e il CNEL. Parallelamente a questo organo caratterizzato dalla diretta presenza dell'amministrazione centrale dello Stato, il CNEL ha proseguito l'attività di un Gruppo di Lavoro sulla sicurezza stradale nell'ambito della IV Commissione istruttoria sulle grandi opere e le infrastrutture che ha tratto dai lavori della Consulta Nazionale spunti per autonomie indipendenti pareri del Consiglio.

Tra le iniziative attivate dalla Consulta, particolare rilievo hanno assunto quelle che hanno alimentato il dibattito pubblico, soprattutto in tema di educazione stradale dei giovani. Ma l'aspetto istituzionale peculiare della Consulta sta nell'aver considerato il tema dello stato della sicurezza stradale e del relativo monitoraggio "da attuare con strumenti di governo partecipati come una questione "politica". La sicurezza stradale veniva pertanto inquadrata come una politica organica, da svilupparsi in modo ordinario e continuativo, al di fuori dalla logica emergenziale e all'interno di una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Nel 1999, prima ancora della costituzione della Consulta, attiva dal 2000 al 2014, il CNEL si era espresso con osservazioni sulla Seconda "Relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale" e con una generale condivisione del processo avviato per la determinazione dei principi generali del Piano Nazionale sulla base del confronto con le Amministrazioni pubbliche e i soggetti economici e sociali. Si tratta del documento di Osservazioni e Proposte (OSP) n. 174 del 16 dicembre 1999. In esso, il CNEL affermava la necessità di una strategia di medio-lungo periodo e di lavorare a un patto sociale costruito sul diritto a una mobilità sicura e sostenibile; sulla necessità di creare una corretta informazione e consenso intorno all'importanza della sicurezza stradale; per pervenire alla formazione di atteggiamenti di accettazione del sistema sanzionatorio, possibili solo se il sistema si dimostra efficace.

L'idea della Consulta Nazionale derivava dunque dal documento OSP n. 174 approvato dall'Assemblea nella seduta del 16 dicembre 1999 dove si affermava: "Il CNEL ritiene necessario attivare una sede di partenariato e di consultazione formato, oltre che dalle parti economiche e sociali, da amministrazioni pubbliche, da associazioni di cittadini, da esperti".

L'obiettivo indicato era quello di favorire la definizione di "un diverso modello di mobilità che presuppone un forte coordinamento tra diversi organismi" attraverso un "partenariato tra soggetti economici e istituzionali".

In quella sede, il CNEL auspicava la "revisione organica del Codice della strada, introducendo, tra l'altro, la patente a punti", l'integrazione delle fonti statistiche; l'intervento sulla rete infrastrutturale; il rinnovamento del parco di veicoli; la "formazione di una cultura della sicurezza; avviare interventi efficaci sul piano progettuale di *traffic calming* che sono diffuse in Francia, UK, Olanda e che in Italia trovano ostacoli burocratici e culturali, mentre a livello comunale va diffusa anche l'esperienza dei piani regolatori dei tempi".



## CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Infine, il CNEL auspicava una scelta strategica a favore del trasporto collettivo, in particolare su rotaia.

L'attività della Consulta ha costituito la base di discussione utile per l'elaborazione da parte del Consiglio nazionale del parere n. 126, approvato dall'Assemblea del CNEL in data 28 aprile 2005, sulla Terza Relazione al Parlamento sulla sicurezza stradale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il parere sottolineava l'urgenza di rilanciare una "politica della sicurezza stradale" incentrata su una più forte assunzione di responsabilità da parte dei decisori politici, a tutti i livelli istituzionali, ed enucleava, a partire dai dati contenuti nella Relazione ministeriale, le criticità del sistema informativo deputato alla rilevazione e diffusione dei dati (punto sul quale l'ISTAT ha nel quindicennio trascorso colmato gran parte delle lacune), delle strutture e degli strumenti posti in essere per la sicurezza, carenti sia a livello centrale (scarso coordinamento fra i Ministeri, complessità burocratica, scarsa adeguatezza delle sanzioni soprattutto penali) che locale.

Su quest'ultimo punto è interessante rimarcare che già allora il CNEL stigmatizzava come la maggior parte delle azioni a livello locale fosse concentrata su interventi puntuali sulla rete stradale, e come fossero invece insufficienti gli interventi programmati di manutenzione. Il CNEL sottolineava inoltre come l'inversione di tendenza nel numero rilevato di incidenti mortali, nota a partire dal 2003, dovesse diventare "un processo sistematico che impegni responsabilità politico-istituzionali e organizzazioni economiche e sociali".

Insieme alla Federazione ciclistica italiana, negli stessi anni, la Consulta si è fatta promotrice di progetti ambiziosi (es. "Progetto tandem" firmato nell'ottobre 2009) volti a sensibilizzare il legislatore, nazionale e regionale, ad adottare un quadro normativo più favorevole all'innovazione dei modelli di mobilità, alla riorganizzazione degli spazi viari e allo sviluppo strategico della mobilità ciclabile. Tale collaborazione ha aperto la strada alla definizione dei ciclisti quali soggetti meritevoli di particolare tutela, che i dati resi noti, in materia di incidenti stradali con lesioni, dal Rapporto ISTAT - ACI del 23 luglio 2018 rendono ancora attuale.

Nel 2009, nel parere n. 130 sulla Quarta Relazione al Parlamento del Ministero, il CNEL sollecitava una politica infrastrutturale e di mobilità in grado di favorire la riduzione dell'uso del mezzo privato e, con riferimento alla direttiva del Parlamento UE "Sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture", sottolineava l'opportunità di dare maggiore enfasi alla "qualità costruttiva" delle infrastrutture stradali, agendo sia sulla certificazione e sui collaudi, soprattutto dei materiali, sia sulla regolamentazione delle tecniche di costruzione che sulla qualificazione delle imprese.

A seguito dell'avvio della Consiliatura attualmente in corso, lo scorso novembre è stato costituito, significativamente nell'ambito della Commissione istruttoria II - politiche sociali e sviluppo sostenibile, un gruppo di lavoro incaricato di assumere gli atti necessari alla ricostituzione della Consulta. Del gruppo di



## OO.PP. SUI DDL DI MODIFICA AL COD. STR. IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

lavoro fanno parte consiglieri CNEL rappresentanti dell'Osservatorio Nazionale per il volontariato e della Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), nonché esponenti della presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno.

**2. Osservazioni sugli emendamenti proposti**

L'esame delle proposte emendative al vigente codice della strada richiede la preventiva individuazione di criteri guida in grado di sorreggere la valutazione della funzionalità delle stesse rispetto alle utilità ed ai valori sottesi dall'intero ordinamento delle norme sulla circolazione stradale e sulla mobilità in generale. Preme, in ultima istanza, la individuazione del valore o del "bene tutelato" da detto ordinamento.

Al riguardo non può che assumere particolare rilievo quanto sul tema promana dagli organi dell'Unione Europea.

La Commissione europea, con il terzo pacchetto "l'Europa in movimento" (17 maggio 2018), ha varato un programma di interventi da realizzarsi nel prossimo decennio nell'obiettivo primario di migliorare la sicurezza delle persone e dell'ambiente e promuove un approccio di sistema ("Safe system approach") per la riduzione delle conseguenze mortali o gravemente lesive degli incidenti stradali. Questo programma fa perno sulla distribuzione degli interventi, su tre direttrici: la promozione del corretto comportamento da parte di tutti gli utenti della strada, le caratteristiche del veicolo e il contesto infrastrutturale.

D'altro canto, dalla rilevazione dei dati più recenti diffusi da Istat, emerge una relazione diretta tra l'aumento delle conseguenze gravemente lesive degli incidenti stradali, con l'aumento della mobilità (che a sua volta è in relazione diretta con l'aumento del reddito procapite); l'aumento delle percorrenze stradali (gli aumenti più rilevanti riguardano i mezzi pesanti con un +2,2% nel 2017) ed infine il numero dei veicoli circolanti (l'Italia, con i suoi 635 autoveicoli e 841 veicoli per 1000 abitanti è il Paese a più alto tasso di motorizzazione, dato in ulteriore crescita nel 2017 per +1,7%).

Collocandosi all'interno di queste due coordinate (dati statistici e approccio sistematico alla sicurezza), l'esame dei singoli emendamenti sottoposti alla Commissione parlamentare può rivelare un diverso grado di aderenza o funzionalità degli stessi rispetto agli obiettivi di sicurezza unanimemente condivisi.

Vengono in primo luogo in considerazione le proposte emendative con effetto sugli utenti deboli della strada (art. 3, comma 53-bis Cod. str.). Tra esse paiono coerenti con la finalità protettiva quelli riferiti agli articoli:

41, sulla dotazione di dispositivi tecnologici per agevolare l'attraversamento stradale da parte di portatori di handicap e sulla speciale configurazione dei dispositivi nei luoghi in cui sia stata accertata una ricorrenza di incidenti e, dunque, di marcata pericolosità;





## CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

171, che introduce l'obbligatorietà del casco per i ciclisti e di un adeguato abbigliamento tecnico per i conducenti di motoveicoli (ancorchè di difficile attuazione con riferimento ai passeggeri trasportati);

173, dove si rafforzano i divieti e le relative sanzioni per l'uso di telefonini ed altri dispositivi in grado di sottrarre attenzione nella conduzione di veicoli;

115, dove è introdotto l'espresso divieto di guida per chi assume sostanze stupefacenti;

187, dove opportunamente si dispone che l'uso di stupefacenti o altre sostanze psicotrope integra di per sé la fattispecie prevista dalla norma, indipendentemente dalla circostanza che tale uso abbia determinato o meno uno stato di alterazione psicofisica. Va tuttavia risolta e garantita la coerenza sistematica di questa proposta con i principi del diritto penale riguardo all'accertamento della responsabilità per i fatti costituenti reato e della condotta che li ha cagionati. Inoltre, al riguardo va rilevato che la nozione di "stato di alterazione psicofisica" è più ampia di quella utilizzata nella proposta emendativa riferita all'aver "assunto sostanze stupefacenti" e che pertanto la seconda formulazione non ricomprende gli stati di alterazione fisica dovuta ad altre cause ma ugualmente pericolosa per la guida;

188, dove è prevista la sosta non onerosa dei veicoli condotti da disabili nelle aree di parcheggio non ad essi riservate;

190, che mira a consentire l'uso di piste e aree riservate ai velocipedi anche ai veicoli per disabili, ancorchè a motore, realizzando una alternativa protetta alla limitazione, di fatto forzata, alla mobilità di dette categorie.

Meno coerenti con le summenzionate finalità di protezione appaiono invece le proposte emendative relative agli articoli:

85, che introduce il trasporto di persone a mezzo di motoveicolo, in quanto dai dati statistici emerge una alta vulnerabilità dei conducenti e passeggeri di "motoveicoli", cui è riferito un preoccupante dato di mortalità (735 nel 2017);

182, riguardante la circolazione di ciclisti in senso contrario alla circolazione degli altri veicoli, sia pure limitata a determinate sedi stradali e previa disposizione con ordinanza che accerti la presenza di condizioni di sicurezza;

gli emendamenti agli articoli 6 e 7, ove si include fra i poteri di ordinanza dell'ente proprietario della strada, quello di consentire la percorrenza ciclistica su corsie riservate ad altre tipologie di veicolo, posto che le condizioni di sicurezza di quelle corsie, sono ragionevolmente calibrate sui veicoli abilitati a percorrerle e non per le maggiori protezioni necessarie alla conduzione di velocipedi;

40, specie con riferimento alla previsione di una linea di arresto avanzata rispetto alle vetture;

50, in quanto determinerebbe una promiscuità tra veicoli semoventi e veicoli a pedali caratterizzati da diverse tenute di traiettoria, nonché diverse velocità.



## OO.PP. SUI DDL DI MODIFICA AL COD. STR. IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

Con riferimento alla definizione delle categorie di utenti meritevoli di speciale protezione, qualche perplessità la individuazione della nuova categoria di utenti "vulnerabili" proposta con l'introduzione del comma 53-ter all'art. 3. La vulnerabilità infatti non costituisce necessariamente una species della debolezza. I motociclisti sono utenti vulnerabili (anche nella rilevazione Istat) per il fatto che il dato della mortalità ad essi riferito è molto elevato, anche in raffronto con gli altri Paesi europei. Ma le caratteristiche intrinseche dei motoveicoli fanno sì che essi possano costituire fattore di pericolosità per gli "utenti deboli" ai sensi dell'art. 3, c. 53-bis.

Con riferimento invece alla componente infrastrutturale paiono condivisibili e rispondenti all'esigenza di un miglioramento delle condizioni della circolazione stradale le proposte emendative al codice della strada riferite agli articoli:

16, che prevede una specifica regolamentazione con decreto ministeriale delle caratteristiche delle sedi stradali in coincidenza di ponti, viadotti e gallerie, luoghi di alta incidenza di sinistri;

168, con la previsione della dotazione di tachigrafi digitali per i mezzi di massa superiore alle 3,5 tonnellate.

10 (c. 25), che prevedendo una maggiore esigibilità sanzionata dell'indennizzo di usura previsto dall'art. 34 del codice della strada, agevola la formazione di risorse utili al perseguimento di obiettivi di sicurezza. Non pare altrettanto condivisibile invece la proposta relativa all'art. 40, che introduce una segnalazione di "preavviso di via libera" in quanto può generare una incertezza di comportamento foriera di pericolo e, per ragioni analoghe, la proposta relativa all'art. 41 che prevede un tempo minimo di durata della segnalazione semaforica di luce gialla.

Sono altresì positivamente apprezzate le proposte che attuano una semplificazione, mediante riduzione di adempimenti a carico del cittadino, ed una maggiore trasparenza e accessibilità alle informazioni mediante il "portale dell'automobilista" (art. 126-bis), ovvero quelle che pongono doveri di pubblicazione sui siti web istituzionali degli enti locali delle relazioni circa i proventi delle contravvenzioni spettanti con riferimento all'anno precedente (art. 142), o ancora l'accertamento incidentale della regolarità assicurativa e di revisione dei veicoli, in occasione del rilevamento automatico della velocità (art. 201).

Infine, senz'altro migliorative del generale contesto della circolazione stradale, sotto il profilo della sicurezza, sono le proposte riferite all'art. 10 riguardanti la riduzione del peso massimo consentito ai veicoli e ad un più chiaro quadro sanzionatorio delle relative violazioni, con l'abolizione di eccezioni legali e deroghe espresse, oggi previste.

Ma l'aspetto più significativo che intercetta il tema della sicurezza stradale quale obiettivo primario in questo campo è la relazione che intercorre tra i dati statistici disponibili sulla mortalità, sia con i fattori sopra citati di percorrenza stradale e



## CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

numero dei veicoli circolanti, e sia con il fattore velocità, che è causa tra le più rilevanti della mortalità degli utenti stradali.

Ciò posto, non possono non richiamare la massima attenzione quelle proposte emendative che hanno come effetto l'innalzamento generalizzato dei limiti di velocità in autostrada a tre corsie (art. 142, c. 1), o solo per speciali categorie di veicoli (ad es. treni costituiti da autoveicolo e rimorchio) da 80 a 100 Km/h.

Parimenti è a dirsi sull'innalzamento dei limiti di età per la guida determinati veicoli (art. 115);

Infatti, proprio in quanto alla base delle proposte modifiche sussistono ragioni pur apprezzabili come, ad esempio, quelle legate alla evoluzione della tecnologia della sicurezza (caratteristiche costruttive dei veicoli) o quella dell'innalzamento dell'età lavorativa o, più in generale, le ragioni di ordine commerciale e logistico dei trasporti di merci e persone, gli interventi su detti ambiti non possono che risultare da una composizione meditata di dette esigenze con quelle della sicurezza, attraverso il pieno coinvolgimento delle rappresentanze delle categorie coinvolte.

Tale approccio è necessario anche in relazione ai temi della circolazione di mezzi agricoli, ovvero della revisione della lunghezza massima di determinati veicoli per il trasporto di merci (art. 61) o di deroghe alla tipologia di abilitazione alla guida per determinati veicoli (art. 116).

Il CNEL si candida fin d'ora a condurre tali approfondimenti mediante audizioni specifiche.

### **3. Obiettivi del Gruppo di Lavoro per la Sicurezza stradale del CNEL entro aprile 2019. Valutazione delle campagne di comunicazione**

Con l'insediamento della X Consiliatura, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha avviato le procedure per la ricostituzione della Consulta Nazionale per la Sicurezza Stradale costituendo - con deliberazione dell'assemblea del 10 novembre 2018 - nell'ambito della Commissione istruttoria II - Politiche sociali e sviluppo sostenibile, il Gruppo di lavoro per la ricostituzione della Consulta Nazionale, che è stato affidato al coordinamento del Consigliere Giorgio Groppo, ed è al momento composto, sulla base della determinazione presidenziale del 14 novembre 2018, oltre che dal coordinatore, dal consigliere Gian Paolo Gualaccini, dal consigliere Nereo Paolo Marcucci, dal Prefetto, dott. Roberto Sgalla, e dal Capo del Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di contrasto al consumo di droga, dottoressa Maria Contento.

La composizione del Gruppo potrà essere integrata con procedure snelle, su proposta del coordinatore.

Al momento, il Gruppo è impegnato alla predisposizione delle linee guida per le audizioni di associazioni, istituzioni e soggetti portatori di legittimi interessi, al



## OO.PP. SUI DDL DI MODIFICA AL COD. STR. IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

fine di giungere entro la fine di aprile 2019, finalizzate alla redazione di un piano di azione con le seguenti finalità di analisi e proposta:

Misurazione del costo sociale degli incidenti stradali e valutazione livelli di spesa per la sicurezza; ciò dovrà avvenire sulla base dei nuovi indicatori previsti dal terzo pacchetto "L'Europa in movimento" pubblicato il 17 maggio 2018 e in particolare gli indicatori di prestazione della sicurezza stradale SPI Safety Performance Indicators in materia di velocità, uso dei sistemi di protezione, uso di alcool e droghe, livello sicurezza parco veicolare, livello sicurezza rete stradale nazionale, distrazione alla guida, efficienza dei sistemi di soccorso;

Incidenti stradali per lavoro;

Divari territoriali e infrastrutturali di sicurezza stradale;

Problemi specifici delle aree urbane;

"Utenti deboli" e governo della mobilità delle persone e delle merci;

Controlli su strada e a bordo del settore dell'autotrasporto;

Realizzazione di linee guida su monitoraggio e valutazione delle campagne di comunicazione, in vista degli obiettivi del terzo pacchetto dell'UE in materia con riferimento al periodo 2020-2030.

Nelle linee guida s'intende attribuire il massimo di ascolto alle istanze provenienti dal volontariato e delle organizzazioni del Terzo Settore (quali ad esempio l'Associazione famiglie delle vittime della strada e quanti operano nella prevenzione). In tale direzione si è già realizzato un incontro di studio con il MOIGE (Movimento italiano genitori) il 25 settembre 2018 con la presentazione della ricerca "Mano al volante - Occhio alla guida" Analisi del sentimento degli italiani sul pericolo di alcool e droghe connesse alla guida per i giovani.

Il Gruppo di Lavoro del CNEL ha avviato la propria analisi dal rapporto ISTAT - Automobile Club d'Italia del 23 luglio scorso che ha consentito un'analisi approfondita dei dati 2017. Sarà importante valutare attentamente i dati del 2018, sui quali grava la tragedia del crollo del ponte Morandi sul Polcevera a Genova che ha radicalmente cambiato la percezione complessiva della questione dello stato di salute delle infrastrutture viarie italiane, facendo emergere un tema, quello dell'obsolescenza infrastrutturale, più volte segnalato in risalenti pareri del CNEL, fin dalla prima decade del secolo presente.

Come è noto, nel 2017, si è purtroppo registrata una inversione della tendenza alla riduzione della mortalità per incidenti stradali, che sono cresciuti del 2,9% attestandosi a 3.378. Tale situazione coesiste con una riduzione, pur contenuta, del volume complessivo di incidenti stradali con lesioni (174.933).

Ma il fenomeno continua a rivestire, nonostante l'ultradecennale processo di miglioramento, una dimensione drammatica: nel 2017, i conducenti di autoveicoli coinvolti in incidenti stradali sono stati 324.195. Un fenomeno che continua a caratterizzarsi come emergenza nazionale. Tra le vittime sono in



## CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

aumento i pedoni, con un +5,3% (600 morti); i motociclisti con un quasi +12% (735 decessi), mentre si registra un calo dei morti tra i ciclisti e ciclomotoristi: L'aumento è accentuato su autostrade e strade extraurbane, mentre si registra un aumento assai più contenuto sulle strade urbane, con una diminuzione all'interno degli abitati.

Se si considera il punto di partenza del 2001, quando si verificarono 263.100 incidenti stradali con lesioni e ben 7.096 morti, il progresso appare evidente. Tuttavia, i dati più recenti, rendono assai impervia la strada per raggiungere l'obiettivo previsto da Europa 2020 (2.057 decessi). Posto che il fine ultimo di un'azione sistematica di Sicurezza Stradale non può che essere l'azzeramento di questo inaccettabile costo sociale. Tuttavia il CNEL intende offrire il proprio contributo per uno scatto di orgoglio che conduca il Paese a un drastico miglioramento dei dati entro il 2020, ben consapevoli della situazione di gravissima crisi per le opere di manutenzione della rete viaria, urbana, extraurbana, autostradale. Deve essere imboccato un percorso che conti sulla piena collaborazione dei cittadini nel raggiungimento di quell'obiettivo di civiltà.

Segnaliamo solo di passaggio che con i dati del 2017, l'Italia è arretrata nella graduatoria dei paesi dell'Unione europea con i migliori risultati in termini di sicurezza stradale passando dal quattordicesimo al diciottesimo posto. Va ricordato che nel 1980, l'Italia risultava al settimo posto per sicurezza stradale. Si collocava in migliore posizione rispetto a Francia e Germania. Gli importanti miglioramenti in termini di risultati in valori assoluti, non hanno evitato dunque un peggioramento in termini relativi rispetto agli altri Paesi europei.

La comunicazione istituzionale e l'educazione scolastica appaiono gli strumenti sui quali attuare un immediato cambio di marcia, in termini quantitativi e di obiettivi specifici.

Occorre tenere presente che, sempre dai dati ISTAT - ACI, il 40,8% delle violazioni al codice della strada sono dovute a distrazione alla guida, mancato rispetto della precedenza, velocità troppo elevata, mancato utilizzo di dispositivi di sicurezza e uso del telefono cellulare alla guida. È dunque a questi comportamenti che conviene mirare la comunicazione con messaggi specifici con esplicito valore educativo, di tipo didattico, "tutorial".

Appare infatti sconsigliabile perseguire una linea di comunicazione esclusivamente "emozionale". Essa infatti può certamente produrre efficaci risultati artistico-comunicativi, di grande "impatto", che non a caso sono largamente diffusi a livello internazionale (per esempio le campagne Australia e Nuova Zelanda). Il CNEL suggerisce tuttavia che, quanto meno, questa strategia comunicativa venga integrata con più precisi e puntuali comunicazioni, che descrivano specificamente i comportamenti virtuosi da seguire, senza timore di apparire didascalici.

Si sta determinando una forte criticità concentrata sugli "utenti deboli". In particolare appaiono molto preoccupati i dati sui decessi di pedoni (600 nel 2017)



## OO.PP. SUI DDL DI MODIFICA AL COD. STR. IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

di motociclisti (735) i ciclisti (254). Tali dati consiglierebbero specifiche campagne di comunicazione per ciascuna di queste categorie. In particolare la situazione di pericolo dei pedoni incrocia due diverse fattispecie. La prima è quella della componente anziana della popolazione (le vittime tra i pedoni sono in percentuale elevata persone con oltre 75 anni); a ciò si aggiunge la crescente segnalazione, da parte delle polizie locali, di indicenti provocati da comportamenti scorretti di pedoni (art. 190 codice della strada).

Se ci si concentra poi su un aspetto particolare delle statistiche, e cioè i passeggeri delle vetture, si nota che si contano ben 8 mila feriti tra gli zero e i 14 anni, che si trovavano sul sedile anteriore del veicolo al momento dell'impatto. Anche in questo caso, un intervento mirato di comunicazione, potrebbe conseguire risultati misurabili.

Per quanto riguarda le gravi violazioni al codice ai sensi degli articoli 186 e 186 bis (guida in stato di ebrezza alcolica), e l'art 187 (guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti), l'insieme della contravvenzioni censite dal Rapporto ISTAT - ACI con dati provenienti da Carabinieri, Polizia di Stato, Polizie Locali nelle città capoluogo, segnala un forte aumento rispettivamente a 41.476 (con un aumento del 2,5%) e 5.289 (con un aumento dell'11,7%). Sono dunque 4.575 gli incidenti stradali per i quali almeno uno dei conducenti era in stato di ebrezza e 1.690 sotto l'effetto di stupefacenti.

Per memoria, si rammenta che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha realizzato nel corso del 2017 e 2018 alcune campagne di comunicazione sulla sicurezza stradale attraverso bandi di gara europei per l'affidamento del servizio di ideazione e produzione. Nell'anno 2017 il Dipartimento editoria e Informazione della Presidenza del Consiglio ha chiesto alla RAI di veicolare la campagna di sensibilizzazione sulla sicurezza stradale "Sulla Buona Strada" realizzata dal MIT. L'iniziativa focalizzava l'attenzione sull'uso delle cinture di sicurezza (anteriori e posteriori), sulla velocità, l'utilizzo del seggiolino per i bambini, sui ciclisti poco visibili e sulla distrazione alla guida causata dall'uso dello *smartphone*. Sono stati prodotti 5 spot, televisivi e radiofonici, incentrati sui temi suindicati. Nel corso del 2017 sono stati predisposti più *flight* di programmazione, in particolare a gennaio e febbraio con una media di circa 10 passaggi giornalieri, nel periodo primaverile a ridosso delle festività pasquali (marzo-aprile), nel periodo estivo (giugno, luglio e agosto) e nel periodo natalizio con una media di 5 passaggi al giorno.

Nel 2017 anche l'Anas in collaborazione con il Ministero dei Trasporti ha realizzato la campagna istituzionale "#Unbuonmotivo" con testimonial Francesco Gabbani, lanciata a dicembre e programmata sulle reti RAI a gennaio e marzo 2018 con *flight* di due settimane con una media di 5 passaggi al giorno e inoltre nel periodo estivo (giugno-luglio 2018) per circa 4 settimane con una media di 5 passaggi al giorno sia per lo spot tv che per lo spot radio.

Nel 2018, l'Anas, in collaborazione con Polizia di Stato e il Ministero dei Trasporti, ha inoltre realizzato la campagna di sensibilizzazione "Guida&Basta"



## CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

incentrata sull'uso dello *smartphone* come causa di distrazione alla guida, programmata a giugno sempre per due settimane - spot tv e radio - con una media di 5 passaggi al giorno.

Nel corso dell'estate 2018 invece è stata prevista la riprogrammazione della campagna del MIT "*SullaBuonaStrada*" anno 2017 con un focus su uso dello *smartphone* e cinture di sicurezza anteriori e posteriori - (periodo Agosto 2018) per circa 3 settimane - spot tv e radio - con una media di 5 passaggi al giorno.

Le campagne proposte dall'Anas anche con il coinvolgimento di cantanti (per esempio La distrazione, con lo slogan "*Pensa solo a guidare*") sembrano ben centrate e realizzate con un linguaggio che certamente raggiunge i giovani, soprattutto se programmate anche sui social network.

In ogni caso dimensione impressionante del fenomeno degli incidenti sembrerebbe consigliare un impegno eccezionali in termini quantitativi, anche riprogrammando campagne già prodotte, soprattutto nei mesi che il Rapporto ISTAT - ACI segnala come tragicamente ciclici, ovvero maggio, giugno e luglio con picchi di oltre 16 mila incidenti e 300 vittime al mese! Ad agosto, come è noto, si verifica il maggior numero annuo di incidenti gravi, crescendo il tasso di vittime per incidente.

Anche l'occorrenza oraria degli incidenti, analizzata nel Rapporto ISTAT - ACI potrebbe dare indicazioni utili per come orientare la comunicazione.

È ben vero che si verificano incidenti con lesioni con picchi nelle ore di buio e al di fuori dei centri abitati, in particolare in fasce orarie tra le 3 e le 6 del mattino; sono tuttavia segnalati picchi di incidenti dal lunedì al venerdì in orari prossimi alle 13, in occasione di spostamenti casa-lavoro. Anche a questi potrebbe orientarsi una specifica comunicazione.

Il Gruppo di Lavoro insediato al CNEL avvierà dunque un ciclo di audizioni finalizzate non solo alla redazione di proposte emendative, ma anche e soprattutto a raccogliere suggerimenti dal mondo produttivo, associativo e dei trasporti su come accelerare il raggiungimento degli obiettivi del terzo pacchetto "L'Europa in movimento" del 17 maggio 2018. Tra le organizzazioni rappresentate al CNEL, CONFETRA - che ha prodotto in via istruttoria uno specifico contributo per questo documento - auspica "*la formulazione di un testo unificato delle varie proposte*", segnalando tuttavia come preferibile "*una iniziativa che anziché procedere attraverso ulteriori modifiche dell'attuale Codice, giungesse all'individuazione di una proposta di legge delega che fissasse i principi e i criteri per una profonda evoluzione del Codice stesso*". Ciò è indispensabile per le più recenti mutazioni anche di carattere tecnologico: "*Nella guida professionale, il futuro ormai prossimo vedrà il platooning con i mezzi pesanti che comunicheranno tra loro e viaggeranno in convoglio autoguidati. La città, la strada, diventeranno smart city e smart street, con possibilità di interazione con gli utenti sempre più ampia e sofisticata*".

Tali audizioni potrebbero tradursi in una consultazione pubblica ai sensi dell'articolo 10 del nuovo Regolamento degli Organi del CNEL - approvato



## OO.PP. SUI DDL DI MODIFICA AL COD. STR. IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

dall'Assemblea nella seduta il 12 luglio 2018 - prima di produrre un nuovo documento di Osservazioni e Proposte da indirizzare al Parlamento.

Una adeguata accelerazione verso l'obiettivo 2020 di riduzione degli incidenti stradali, non può che prevedere una attenta disamina dei suggerimenti del documento della Commissione europea del 17 maggio 2018 in materia di tecnologie di sicurezza attiva e passiva non ancora diffuse in modo sufficiente: dalla frenata automatica di emergenza (*AEB Autonomous Emergency Braking*), all'assistente al mantenimento di corsia LKA LDW (*Lane departure warning system*), per fornire a conducenti di auto e autotreni la segnalazione immediata della deviazione dal percorso regolare. Per esempio, l'intervento dei sistemi frenanti AEB contribuisce a ridurre l'incidenza di collisioni tra veicoli, proprio in circostanze dove la distrazione o semplicemente l'affaticamento del conducente giocano un ruolo fondamentale. Oppure, l'avviso del superamento del limite di velocità (ISA); i sistemi di avviso di collisione con pedoni e ciclisti (sistema PCW e CCW); sistemi di "alcohol interlock" per impedire che una persona in stato di ebbrezza si metta alla guida; telecamere posteriori; sistemi più efficienti di cinture di sicurezza e di ritenuta per bambini. Si tratta di dispositivi disponibili dei quali va valutata una più ampia diffusione, e degli effetti possibili in termini di riduzione degli incidenti.

