



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CASOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 DICEMBRE 2008

Istituzione dell'agenzia nazionale per la sicurezza stradale
e altre disposizioni per la sicurezza della circolazione
e per l'assistenza alla vittime della strada

ONOREVOLI SENATORI. - Intervenendo presso la Commissione trasporti della Camera dei deputati (25 luglio 2007), l'allora Vice Ministro dell'interno, onorevole Marco Minniti, ha sottolineato «allarmato» come il fenomeno degli incidenti stradali in Italia stia assumendo proporzioni ormai inaccettabili, tanto più evidenti dal confronto con altri Paesi europei.

Per far comprendere meglio questo drammatico tema - che si trascina dietro un carico di eventi tragici per le persone e di ingiustificati costi per la società - sembra quanto mai opportuna un'analisi della situazione reale in Italia.

Innanzitutto, l'Italia è il Paese europeo con il maggiore numero di veicoli rispetto agli abitanti. I dati più recenti disponibili su scala europea (ISTAT, anno 2002), mostrano che l'Italia contava 726 veicoli ogni 1.000 abitanti (su una popolazione di 58 milioni di abitanti), l'Austria 662,2, la Grecia 633,7, la Germania 620,2, la Spagna 612 e la Francia 595,5. Dai dati forniti dal Ministero competente questo valore è, tra l'altro, in costante aumento dal 2004.

A fronte, però, di una costante crescita del parco veicolare, la rete stradale è rimasta sostanzialmente invariata. Le immatricolazioni dei veicoli nell'ultimo decennio hanno registrato un aumento del 22 per cento, mentre la rete stradale solo del 4 per cento. Da qui una significativa densità di veicoli e, inevitabilmente, un traffico costantemente molto intenso sull'intera rete stradale.

Benchè, poi, il dato ufficiale relativo agli incidenti stradali non contenga indicazioni così allarmanti, si stima che almeno il 30 per cento degli incidenti gravi sia alcol-correlato. In Italia, ha ricordato il Vice Ministro Minniti, oltre a un milione di soggetti affetti

da alcolismo, vi sono almeno tre milioni di bevitori eccessivi, la cui età media va rapidamente diminuendo. Non meno preoccupanti sono i dati relativi all'uso di sostanze stupefacenti secondo i quali, soprattutto i più giovani, stanno acquisendo l'abitudine a unificare in un solo contesto l'assunzione di droghe - cocaina, soprattutto - e di alcol.

Nel nostro Paese sono circa 400.000 i controlli del tasso alcolemico effettuati ogni anno dalle Forze dell'ordine in relazione a persone fermate alla guida di veicoli a motore. In Francia nel 2005 si sono superati i 10 milioni di controlli. La Francia è tra i Paesi europei più virtuosi in tema di sicurezza stradale. Tra il 2002 e il 2005 i morti sulle strade francesi sono diminuiti del 35,4 per cento; in Italia, sebbene con la patente a punti introdotta dal Governo Berlusconi nella XIV legislatura si siano registrati delle riduzioni - tra il 2003 e il 2005 sino al 19,50 per cento, ad oggi tale dato è nuovamente in calo.

Gli incidenti stradali costituiscono, del resto, un costo rilevante sia per le famiglie sia per le imprese e rappresentano un freno alla crescita economica del Paese. La stima dei costi sociali degli incidenti stradali è pari a 15 miliardi di euro.

L'*European Transport Safety Council*, organizzazione *no profit* indipendente sostenuta da tutti i Governi europei, boccia l'Italia: siamo sopra la media della mortalità europea (circa il 13 per cento e 900 morti in più sulla media e 2.700 in più rispetto ai migliori).

Oltre 3.000 giovani (600 tra il venerdì notte e la domenica mattina) tra i quindici e i ventinove anni di età muoiono ogni anno a causa di un incidente stradale, che è la prima causa di morte in questa fascia di

età. Ogni anno perdono la vita a causa di un incidente stradale oltre 2.200 donne, 150 bambini sotto i dieci anni di età, 1.000 pedoni, quasi 3.000 ciclomotoristi, 2.700 sono i morti per incidente stradale *in itinera*. Dal dopoguerra a oggi sono morte in Italia per tale motivo circa 400.000 persone. È come se fossero scomparsi gli abitanti di Varese, Mantova, Reggio-Emilia, Siena e Cosenza messi insieme. E nell'ultimo decennio è come se tutti gli abitanti di Venezia fossero diventati improvvisamente invalidi gravi in carrozzella.

Nel 1997 l'Unione europea si è posta l'obiettivo di ridurre del 50 per cento il numero dei morti entro il 2010. In molti Paesi europei il raggiungimento di tale obiettivo è vicino.

Per raggiungere l'obiettivo della riduzione del 50 per cento occorre quindi che, sulla scorta degli ottimi risultati conseguiti dal 2003 al 2005 dal Governo Berlusconi, vengano intraprese politiche di controllo più stringenti.

In relazione a queste drammatiche condizioni appare quanto mai urgente colmare una lacuna che pregiudica la possibilità di invertire le tendenze in atto e di determinare un miglioramento della sicurezza stradale.

L'obiettivo è ambizioso. Ma la necessità di ridurre drasticamente i costi umani e sociali degli incidenti ci deve indurre a trovare soluzioni valide ed efficaci per il controllo di questo fenomeno e ci deve spingere a radicare nel Paese una «ordinaria» cultura della sicurezza.

Appare ormai non più rinviabile la necessità di istituire un organo di *governance* tecnico che coordini tutti i soggetti operanti nel settore.

Si deve mirare a realizzare una struttura tecnica che gestisca in modo unitario tutta la materia della sicurezza stradale, già realtà nella maggior parte dei Paesi membri dell'Unione europea che da tempo hanno costituito apposite strutture.

All'articolo 1 del presente disegno di legge sono delineati, pertanto, i caratteri fon-

damentali dell'Agenzia nazionale per la sicurezza stradale, tenendo conto sia delle esperienze che altri Paesi europei hanno sviluppato in questa materia, sia delle indicazioni del Piano nazionale della sicurezza stradale, sia di quanto contenuto nello stesso atto di indirizzo per il governo della sicurezza stradale che il Consiglio dei ministri ha approvato, nella scorsa legislatura, il 16 marzo 2007.

All'articolo 2 sono descritte le finalità perseguite dall'Agenzia nazionale che si propone, tra le altre finalità, anche di garantire:

a) le attività di assistenza alle vittime della strada attraverso una centrale operativa (con numero verde e con portale tematico) che funzionerà nel tempo anche come centro di formazione per il personale dei centri di assistenza territoriali che saranno progressivamente attivati dagli enti locali e dalle regioni;

b) le attività dell'Istituto di prevenzione, ricerca e innovazione per la sicurezza stradale (articolo 10) per mettere in linea il nostro Paese con quelli più avanzati in Europa che hanno già da tempo tale struttura di ricerca;

c) l'operatività della Consulta della sicurezza stradale (articolo 9), luogo ideale del confronto tra le organizzazioni economico-sociali interessate alla sicurezza stradale in grado di esprimere pareri obbligatori per Governo, Parlamento ed enti locali, seppur non vincolanti sulla materia. L'Agenzia nazionale si configura, in sintesi, come un organo di *governance* che tutti i giorni dell'anno si occupa a «tutto tondo» delle politiche di sicurezza stradale impegnando competenze tecnico-professionali che il nostro Paese ha in buon numero.

Agli articoli 3, 4 e 5 sono, poi, descritte la struttura e la composizione organica, le modalità di finanziamento, nonché le materie che l'Agenzia nazionale coordinerà.

All'articolo 6 è istituito il Comitato interministeriale per la sicurezza stradale, con lo

scopo di coordinare e di fornire le linee programmatiche concernenti la sicurezza stradale ai Ministeri interessati, oltre che all'Agenzia nazionale. Esso è un organo di *governance* politico necessario, con cui l'Agenzia nazionale dovrebbe interfacciarsi.

All'articolo 7 si stabilisce poi che, a prescindere dalla natura pubblica o privata del gestore, il servizio stradale è a tutti gli effetti pubblico, con la conseguenza che la messa a norma e la manutenzione programmata delle strade sono obbligatorie *erga omnes*. Così come obbligatorie sono la predisposizione di un contratto di servizio, nel quale sono indicati gli obblighi di gestione, e la carta dei servizi verso l'utenza, nella quale sono indicati specificatamente gli obblighi verso l'utenza sia in difesa attiva che passiva.

All'articolo 8 viene affrontato il problema dell'assistenza e del ristoro alle vittime della strada. Ogni anno, infatti, sulle strade italiane ci sono circa 9.000 morti e oltre 25.000 invalidi gravi. È pertanto prevista l'istituzione del Centro nazionale di assistenza alle vittime della strada presso il Servizio sanitario nazionale - gestito anche con il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile - grazie al quale le vittime potranno ricevere una qualificata assistenza e consulenza in campo medico, sociale, psicologico e legale.

All'articolo 9 si prevede un potenziamento del ruolo attualmente svolto dalla Consulta nazionale per la sicurezza stradale, costituita da un accordo tra il Ministero delle infrastrutture, e dei trasporti, e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), poiché tale organo necessita di un forte e rinnovato impulso. Pertanto, con il presente disegno di legge si prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in collaborazione con l'Agenzia nazionale, riformi e rafforzi il ruolo e le funzioni della Consulta,

definendo mezzi finanziari certi, personale, assetti organizzativi e di direzione.

All'articolo 10, in fine, è prevista l'istituzione dell'Istituto di prevenzione, ricerca e innovazione per la sicurezza stradale. L'Italia, infatti, è tra i Paesi europei agli ultimi posti in quanto a spesa per la ricerca e l'innovazione: l'1,11 per cento del prodotto interno lordo (PIL), a fronte del 2,51 per cento della Germania, dell'1,86 per cento della Gran Bretagna, del 2,23 per cento della Francia, del 2,40 per cento della Danimarca, dell'1,88 per cento dell'Olanda e del 2,03 per cento del Canada e del 2,73 per cento degli USA, che è pari a due volte e mezzo la percentuale dell'Italia. L'1,11 per cento del PIL, dunque, è in generale la spesa per la ricerca e per l'università in Italia.

Esistono in molti Paesi dell'Europa allargata tanti istituti di ricerca per la sicurezza della circolazione stradale: BAST (*Bundesanstalt für Strassenwesen* - Germania), INRETS (*Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité* - Francia), SWOV (*Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeerseveiligheid* - Olanda), TRL (*Transport Research Laboratory* - Gran Bretagna) per citarne solo alcuni.

In Italia non esiste niente di tutto questo. E si vede, invece, che la situazione delle strade - come sono costruite, i materiali impiegati nelle dotazioni tecniche e logistiche, negli asfalti eccetera - «chiede» che sia recuperato, invece, questo ritardo.

Per questo motivo è prevista l'istituzione dell'Istituto, recuperando il meglio dell'esistente allo stato dell'arte in Italia e assumendo giovani ricercatori. Un Istituto aperto anche agli apporti finanziari e al patrimonio di competenza dell'impresa privata e dell'economia civile del settore.

Bisogna far compiere un passo in avanti al nostro Paese in Europa in questo ambito.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Agenzia nazionale per la sicurezza stradale)

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'Agenzia nazionale per la sicurezza stradale, di seguito denominata «Agenzia». L'Agenzia esercita la gestione e il controllo delle attività connesse alla circolazione e alla sicurezza stradali e fornisce un supporto tecnico al Governo, al Parlamento e agli enti locali al fine di garantire un livello di sicurezza stradale adeguato e in linea con gli obiettivi fissati dall'Unione europea e dal Piano nazionale della sicurezza stradale.

2. L'Agenzia è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, gestionale e contabile.

3. L'Agenzia ha sede in Roma e può articolarsi in sezioni periferiche.

Art. 2.

(Finalità dell'Agenzia)

1. L'Agenzia ha le seguenti finalità:

a) dare attuazione all'impegno di ridurre l'incidentalità stradale e il numero dei feriti e dei morti secondo le indicazioni dell'Unione europea e del Piano nazionale della sicurezza stradale;

b) programmare gli interventi in attuazione della finalità di cui alla lettera a), attraverso l'individuazione di apposite linee prioritarie, tra le quali, in particolare, la promozione e lo sviluppo del trasporto pubblico locale, la ripartizione dei fondi messi a disposizione dalle leggi di finanziamento, l'assistenza alle regioni e alle amministrazioni locali nonché la verifica delle misure adot-

tate in tema di circolazione e di sicurezza sulle strade, comprese quelle gestite direttamente dall'Ente nazionale per le strade (ANAS Spa) e dalle società concessionarie;

c) dare pareri obbligatori preventivi, fornire indirizzi per l'azione e coordinare gli interventi sulla circolazione per migliorare la sicurezza stradale posti in essere dalle regioni, dalle province, dai comuni, da altre amministrazioni pubbliche e da altri soggetti pubblici e privati in materia di sicurezza stradale;

d) predisporre annualmente la relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale in Italia;

e) aggiornare ogni tre anni il Piano nazionale della sicurezza stradale sulla base dei risultati ottenuti e delle disposizioni emanate a livello nazionale e comunitario;

f) fornire indirizzi per l'azione e coordinare la raccolta, la verifica e la diffusione delle informazioni e dei dati sul traffico, sulla viabilità e sulla sicurezza stradale utilizzando i mezzi d'informazione e gli strumenti di comunicazione messi a disposizione dalla tecnologia;

g) promuovere e sviluppare la ricerca sulle tecniche di costruzione, manutenzione e gestione delle strade, nonché dei veicoli, anche al fine di predisporre specifiche normative tecniche, in conformità alle normative tecniche emanate dall'Ente nazionale italiano di unificazione (UNI), in coordinamento con la società per azioni del Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 1, comma 1023, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ove costituita;

h) fornire indirizzi per l'azione e coordinare le attività di assistenza alle vittime della strada e ai loro familiari;

i) promuovere la formazione e l'aggiornamento degli operatori del settore;

l) controllare periodicamente il rapporto tra costi e benefici relativo al finanziamento delle attività previste dalla presente legge e i minori costi sociali derivanti dalle medesime attività;

m) promuovere campagne di formazione, informazione e sensibilizzazione sulla sicurezza stradale.

Art. 3.

(Struttura e organico dell'Agenzia)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è approvato il regolamento organizzativo e funzionale dell'Agenzia.

2. Sono organi dell'Agenzia il comitato direttivo, la direzione generale e il direttore generale.

3. Il comitato direttivo è presieduto da un presidente designato dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto da: due membri designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; due membri designati, rispettivamente, dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e dell'interno; due rappresentanti della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni; tre rappresentanti per ciascuna delle organizzazioni economico-sociali degli utenti, del trasporto pesante di persone e di merci e degli automobilisti.

4. La direzione generale è costituita da una segreteria generale, da sei uffici dirigenziali e da sezioni periferiche territoriali, per complessive centocinquanta unità di personale, di cui almeno ottanta nelle sezioni periferiche con funzioni prevalentemente ispettive. Il 70 per cento del personale è trasferito all'Agenzia, tramite procedure di mobilità, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dagli altri Ministeri interessati, nonché dalle regioni e dagli enti locali. Il 30 per cento del personale è reclutato attraverso specifici concorsi pubblici.

5. Il direttore generale è nominato dal comitato direttivo ed è scelto tra persone di riconosciuta esperienza e professionalità nel campo della sicurezza stradale.

Art. 4.

(Finanziamento dell'Agenzia)

1. Alla copertura dei costi di funzionamento dell'Agenzia si provvede con gli introiti derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie applicate per le violazioni dell'articolo 208 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, spettanti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con una quota pari al 2 per cento degli introiti delle sanzioni spettanti ai comuni limitatamente alla somma superiore a 100.000 euro di gettito e da imposte provenienti dal settore dei trasporti.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 5.

(Materie di competenza dell'Agenzia)

1. L'Agenzia ha competenza nelle seguenti materie:

- a) gestione delle strade;
- b) condotte di guida e sanzioni per le relative violazioni;
- c) costruzione e manutenzione dei mezzi di trasporto utilizzati sulle strade;
- d) regole di circolazione;
- e) assistenza alle vittime della strada;
- f) diffusione e pubblicazione dei dati relativi alla circolazione e alla sicurezza stradali.

Art. 6.

*(Comitato interministeriale
per la sicurezza stradale)*

1. È istituito il Comitato interministeriale per la sicurezza stradale, di seguito denominato «Comitato», che ha il compito di coordinare l'attività e di fornire le linee programmate che per quanto attiene la sicurezza stradale ai seguenti Ministri:

- a) Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- b) Ministro dell'interno;
- c) Ministro della giustizia;
- d) Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali;
- e) Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- f) Ministro dell'economia e delle finanze;
- g) Ministro della gioventù.

2. Il Comitato è l'organo di gestione politica che condivide l'azione e l'attività dell'Agenzia. I Ministri di cui al comma 1 delegano un loro sottosegretario di Stato nell'ambito del Comitato.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri nomina un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla sicurezza stradale, il quale esercita le funzioni di presidente del Comitato.

Art. 7.

*(Servizio pubblico della gestione delle
strade. Contratto e carta dei servizi
con obbligo di assicurazione)*

1. Indipendentemente dalla natura pubblica o privata del gestore, il servizio stradale è un servizio pubblico e la messa a

norma e la manutenzione programmata delle strade sono obbligatorie.

2. È obbligatorio un contratto di servizio nel quale sono indicati gli obblighi di gestione della strada o, nel caso che proprietà e gestione coincidano, un'autodisciplinare di analogo contenuto.

3. È obbligatoria, altresì, la carta dei servizi all'utenza, nella quale sono specificamente indicati gli obblighi verso l'utenza sia per quanto concerne la difesa attiva sia in caso di risarcimento del danno.

4. L'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi danneggiati, già previsto per i proprietari dei mezzi in circolazione, è esteso agli enti proprietari e agli enti gestori delle strade quali responsabili per danno di cose in custodia. Ove gli enti proprietari o gestori non ottemperino a tale obbligo, l'Agenzia provvede a erogare le prescritte sanzioni, compreso l'intervento sussidiario.

Art. 8.

(Istituzione del Centro nazionale di assistenza alle vittime della strada)

1. Al fine di ridurre l'impatto sociale degli incidenti stradali, è istituito, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, il Centro nazionale di assistenza alle vittime della strada, di seguito denominato «Centro», con il compito di disciplinare, attuare e monitorare gli interventi di urgenza per le grandi invalidità fisiche e psichiche derivanti da incidenti stradali mediante l'elaborazione di strutture specialistiche in collaborazione con l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e con il comparto delle assicurazioni private, anche attraverso la stipula di apposite convenzioni con tali soggetti. L'Agenzia, d'in-

tesa con il Ministero della lavoro, della salute e delle politiche sociali, coordina le attività del Centro.

2. Il personale assegnato al Centro, in sede di prima attuazione della presente legge, non può essere superiore a cinquanta unità, di cui almeno la metà da destinare al servizio ispettivo e di monitoraggio. Il personale è trasferito al Centro, tramite procedure di mobilità, dai Ministeri, enti, società, organizzazioni e consulenti pubblici e privati operanti nel settore dell'assistenza alle vittime della strada. Le strutture periferiche del Centro sono gestite dalle regioni, attraverso protocolli concordati con il medesimo Centro, al fine di assicurare l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale.

3. Il contributo al Servizio sanitario nazionale, pari al 10,5 per cento dei premi per responsabilità civile, è destinato all'assistenza alle vittime della strada. Il gettito annuo di tale contributo è amministrato dal Centro, d'intesa con le regioni.

Art. 9.

(Consulta nazionale della sicurezza stradale)

1. Alla Consulta nazionale della sicurezza stradale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono attribuite le ulteriori funzioni di organo di consulenza dell'Agenzia, con emissione di pareri obbligatori in materia. Lo statuto e il regolamento della Consulta sono predisposti e approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con l'Agenzia.

Art. 10.

(Istituto di prevenzione, ricerca e innovazione per la sicurezza stradale)

1. È istituito l'Istituto di prevenzione, ricerca e innovazione per la sicurezza stradale, di seguito denominato «Istituto», che si av-

vale, per la propria attività, del Centro sperimentale stradale dell'ANAS Spa e che opera coordinandosi con l'Agenzia.

2. L'Istituto ha come scopo la raccolta di dati sull'incidentalità stradale e la relativa analisi e ha come principali campi di azione:

a) la raccolta e l'analisi dei principali studi della sicurezza stradale elaborati a livello nazionale e internazionale, con particolare attenzione agli studi dell'Unione europea;

b) la raccolta e l'analisi delle pratiche migliori sviluppate a livello internazionale, con particolare riferimento all'Unione europea, volte a migliorare la sicurezza stradale;

c) la raccolta e l'analisi dei dati di base dei sinistri stradali;

d) l'investigazione autonoma e approfondita dei sinistri stradali mortali o con feriti gravi al fine di determinarne le cause e di elaborare eventuali contromisure utilizzando le più avanzate metodologie di analisi sviluppate a livello nazionale e internazionale, con particolare riferimento all'Unione europea;

e) la costituzione, ai soli fini di ricerca, di una banca dati sui sinistri mortali e con feriti gravi.

3. L'Istituto invia periodicamente alla Consulta un rapporto contenente i principali risultati emersi dallo studio del fenomeno della sinistralità stradale e l'indicazione delle misure elaborate al fine di aumentare la sicurezza sulla strada.

4. L'Istituto agisce in piena autonomia individuando annualmente i principali settori nei quali concentrare la sua attività di indagine, di ricerca e di analisi.

5. Alle attività dell'Istituto possono partecipare i principali centri di ricerca, pubblici e privati, che si occupano di ricerche sulla sicurezza stradale a livello nazionale e internazionale, con particolare riferimento all'Unione europea. Altri soggetti, come fondazioni, organizzazioni e associazioni, operanti

nel settore della sicurezza stradale, appartenenti al settore pubblico, privato o del privato sociale, possono comunque collaborare con l'Istituto.

6. Lo statuto e il regolamento dell'Istituto sono predisposti e approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con l'Agenzia.

