

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PAOLO ROMANI

La seduta comincia alle 14,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Pietro Lunardi, sulle problematiche concernenti la sicurezza stradale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Pietro Lunardi, sulle problematiche concernenti la sicurezza stradale.

Come sapete, abbiamo poco tempo a disposizione prima della ripresa dei lavori dell'Assemblea, quindi do immediatamente la parola al ministro.

PIETRO LUNARDI, *Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Onorevoli deputati, il tema dell'audizione odierna, come annunciato dal presidente, riguarda le problematiche concernenti la sicurezza stradale, cui ci stiamo dedicando da diverso tempo con molta attenzione. Consideriamo inaccettabile quanto avviene settimanalmente sulle nostre strade e stiamo cercando di fornire segnali concreti per migliorare questa drammatica realtà, ca-

ratterizzata mediamente sulle nostre strade dai 30 ai 40 morti per settimana, a fronte di situazioni trascurate da anni.

Dopo un'introduzione di carattere generale, saranno proiettate alcune *slide*, in modo che possiate seguire le statistiche relative agli ultimi dieci anni in Italia in termini di incidentistica; inoltre, consegnerò una relazione dettagliata alla Commissione. Sono convinto, infatti, che solo studiando in maniera dettagliata le statistiche, analizzando i motivi, considerando i diversi parametri che influiscono sugli incidenti, sia possibile rintracciare soluzioni serie ed importanti.

Nel poco tempo che manca all'avvio della presidenza italiana del Consiglio europeo, sto incontrando i ministri dei trasporti dei 25 paesi europei che faranno parte del Consiglio a partire dal primo luglio 2003. Il 5 luglio si svolgerà, a Napoli, un Consiglio dei ministri dei trasporti, nel quale, tra i vari argomenti, sarà esaminata anche la sicurezza stradale (materia mai affrontata con determinazione in ambito europeo).

Ogni paese affronta tale aspetto con le proprie leggi ed i propri codici, ma non è mai stato istituito un «tavolo» ufficiale nell'ambito della Comunità europea, in cui fosse possibile scambiare esperienze e *know how* di ogni nazione. Negli incontri avuti con i ministri europei è emersa la necessità di affrontare questo argomento nell'ambito del Consiglio, giungendo alla conclusione che non possano esistere regole uniche per tutti i paesi europei, date le peculiari caratteristiche di ogni paese sotto il profilo morfologico, della tipologia delle strade, delle condizioni meteorologiche. Saranno quindi portate avanti normative di carattere generale, mentre, nel particolare, ogni singolo paese affronterà

la situazione nell'ambito del proprio codice stradale. Vi saranno, quindi, due « binari », uno di carattere generale a livello europeo ed uno specifico a livello nazionale.

Sulla stampa è stato reso noto che in Gran Bretagna si è dimezzato il numero degli incidenti mortali, essendo aumentata l'entità delle contravvenzioni, mentre in Francia si è deciso di arrestare i responsabili degli incidenti stradali, con pene che possono arrivare fino a dieci anni. È interessante conoscere i provvedimenti adottati dagli altri paesi europei e, soprattutto, quali effetti comportino.

La circolazione stradale nel nostro paese registra annualmente 8 mila morti, quasi un milione di feriti e 25 mila invalidi, con un costo sociale variabile da 20 a 30 miliardi di euro. Questo tragico bilancio corrisponde ad un *trend* che da molti anni a questa parte è rimasto sostanzialmente stabile: il che sta ad evidenziare che le iniziative che fino ad oggi si è cercato di attivare non hanno conseguito i risultati auspicati. Si tratta dunque di vedere — nell'ambito di un contesto caratterizzato dalla presenza di circa 45 milioni di veicoli (un veicolo ogni 1,7 abitanti: stessa densità degli Stati Uniti) e oltre 35 milioni di abilitati alla guida — quali azioni si debbano perseguire per centrare quell'obiettivo che l'attuale Governo sente come un dovere prioritario e cioè una decisa riduzione dell'incidentalità.

Un esame critico della situazione esistente, delle azioni intraprese in altri paesi, nonché degli insoddisfacenti risultati fino ad oggi ottenuti, ha convinto l'attuale Governo dell'assoluta necessità di svolgere una complessiva e costante azione di intervento basata sui seguenti punti: l'adeguamento del compendio normativo del settore (il codice della strada ed i relativi decreti legislativi); l'accrescimento della partecipazione delle altre diverse modalità di trasporto alle complessive esigenze di mobilità; interventi diretti sui tre elementi che caratterizzano la circolazione stradale (strada, veicolo, uomo); un puntuale e costante coordinamento tra tutte le amministrazioni centrali e i locali enti ed

organismi che, a vario titolo, hanno compiti istituzionali nel settore; la finalizzazione di tutte le azioni e iniziative verso obiettivi precisi comuni e condivisi.

Relativamente a questi punti ritengo sia opportuno svolgere alcune riflessioni. L'adeguamento normativo fa capo indubbiamente alla riforma del codice della strada. A tale riguardo, ricordo che i criteri di delega dettati con la legge n.85 del 2001 sono stati recepiti dalla commissione interministeriale, che ha proceduto ad adeguare ad essi il testo sia del codice sia del regolamento. Se tale lavoro è in parte ancora da definire è perché il Parlamento ha sentito l'esigenza di proporre numerosi nuovi criteri e cioè quelli contenuti nell'AC 2851 (che avrebbe dovuto anche prorogare le deleghe della legge n.85 del 2001) il cui *iter* approvativo non conclusosi entro il 31 dicembre 2002 ha, di fatto, provocato la decadenza di tutte le deleghe per la riforma del codice. È chiaro che, fino a quando i criteri di delega non saranno ripresi, la commissione interministeriale non potrà concludere i propri lavori.

Consapevole e preoccupato della complessiva fase di stallo, il Governo, prima con il decreto legislativo n.9 del 2002 poi con il decreto-legge n.121 del 2002 convertito dalla legge n.168 del 2002, ha provveduto a varare le misure più urgenti per la tutela della sicurezza e si appresta ora a vararne altre tra le quali ritengo particolarmente significative quelle che, intervenendo sugli articoli 186 e 187 del codice e sugli articoli 379 e 380 del relativo regolamento, prevedono procedure più efficaci per l'accertamento dello stato di ebbrezza alcolica presso le strutture ospedaliere e nuove procedure diagnostiche per l'accertamento dello stato di alterazione psicofisica da sostanze stupefacenti. Il decreto che verrà varato a giugno 2003 conterrà altre norme, ad esempio quella relativa all'estensione dell'uso di fari indistintamente in tutte le strade, l'utilizzo di alcuni giubbotti catarifrangenti e la patente a punti: è un modo per far procedere una serie di norme che possono da subito entrare in vigore.

Il Governo è, però, perfettamente consapevole che l'adozione di provvedimenti settoriali urgenti non può esimerlo da portare a termine nel più breve tempo possibile la rivisitazione dell'intero compendio. Credo sia necessario a tale riguardo — salvaguardando il lavoro già svolto da un ramo del Parlamento con i criteri individuati dall'AC 2851 ed utilizzando il lavoro già svolto dalla commissione interministeriale — procedere in un'ottica diversa e cioè realizzare, come già fatto in molti altri paesi europei, un ampio processo di delegificazione, riservando alla norma primaria i principi generali fondamentali (circa 40 articoli) e provvedendo — per la restante materia — con una disciplina affidata a norme di secondo livello suscettibili, quindi, di essere rapidamente aggiornate all'evoluzione tecnologica e sociale.

Per quanto concerne i tre elementi che compongono la circolazione stradale (strada, veicolo, uomo) i criteri fondamentali da seguire possono essere così identificati. Per quanto riguarda la strada, vi è indubbiamente sia la necessità di nuove infrastrutture sia l'esigenza di migliorare il tracciato e la manutenzione di quelle esistenti, curando gli aspetti infrastrutturali (tracciato piano — altimetrico, intersezioni a raso da sostituire con rotatorie, utilizzo di manti stradali di nuova generazione) e gli equipaggiamenti a corredo della sede (segnaletica, barriere, illuminazione, ed altri interventi simili).

Per quanto concerne l'esigenza di incentivare la potenzialità delle altre modalità di trasporto — in particolare quella ferroviaria e quella per vie d'acqua — è bene non dimenticare che le stime della comunità prevedono un costante incremento della domanda di trasporto del 35 per cento dal 2000 al 2010: poiché è illusorio pensare che tale incremento possa essere interamente assorbito dalle altre modalità, appare scontato che buona parte del nuovo incremento di traffico si rovescerà ancora una volta sulla strada, anche perché non saremo pronti con le infrastrutture ferroviarie, che potranno essere funzionanti, a regime, dopo il 2015.

Da qui l'esigenza di tutta una serie di interventi: è stato un tragico errore, tanto per fare alcuni esempi, ritardare per anni la variante di valico, il completamento dell'autostrada tirrenica, il rifacimento della Salerno — Reggio Calabria, il passante di Mestre. È indubbio tuttavia che sia necessario il massimo impegno nel completamento del sistema di alta capacità che, liberando le linee storiche, consentirà di dedicarle anche al traffico merci e a quello a corto e a medio raggio e per un più intenso e coordinato sfruttamento del corridoio adriatico e tirrenico: due rimedi che possono contribuire ad una mobilità più equilibrata e sicura. È necessario, dunque, un potenziamento deciso di tutti i famosi corridoi plurimodali

Riguardo al veicolo, occorre perseguire il suo costante miglioramento tecnologico sia a tutela del fattore ambientale (uso del gasolio bianco, del biodiesel, del veicolo elettrico, domani dell'idrogeno) sia a tutela della sicurezza con interventi sul veicolo stesso (ridisegno dei frontali per ridurre le conseguenze dell'impatto con ciclisti e pedoni) o con l'adozione coordinata tra veicolo e strada di sistemi radar che consentano di evitare le tragiche conseguenze indotte dalla nebbia o da circostanze meteorologiche avverse.

In merito al terzo punto, concernente le azioni sull'uomo, le statistiche chiariscono, al di là di ogni dubbio che, pur in presenza di altre concause, circa il 90 per cento degli incidenti trova origine nel comportamento umano in tutte le sue diverse manifestazioni (mancato rispetto delle regole, distrazione, sonnolenza, abuso di alcool, uso di sostanze stupefacenti, sottovalutazione delle condizioni meteorologiche esistenti). È, dunque, sul fattore umano che si deve incidere attraverso un processo di educazione stradale nelle scuole di ogni ordine e grado. Un processo ed un programma da attuarsi con modalità ben diverse da quelle attuali, impostate su un insegnamento trasversale privo di ore dedicate, frammentario, incapace insomma di conseguire quei risultati che in altri paesi europei sono già stati ottenuti. Quello dell'educazione stradale è

uno strumento che può dare risultati solo nel medio - lungo periodo, ma è anche l'unico capace di determinare quell'approccio diverso nell'utilizzo della strada che è essenziale per l'abbattimento dell'incidentalità.

Come ritengo risulti chiaro da quanto già esposto, il complesso problema dell'incidentalità e di un'azione di recupero nella tutela della sicurezza richiede uno sforzo congiunto coordinato e condiviso da parte delle amministrazioni centrali (interni, trasporti, istruzione, sanità, giustizia, ambiente), delle autonomie locali e di tutti quegli enti ed organismi che operano nel settore. Occorre cioè, pur nel pieno rispetto delle diverse competenze ed esigenze, trovare un'intesa realizzata attraverso comportamenti coerenti che consenta alle iniziative adottate o allo studio di esplicitare tutti i loro effetti.

Mi limito, a questo proposito, a ricordare come, troppo spesso, la dura attività degli organi preposti al controllo sia vanificata da orientamenti giurisdizionali o sentenze che rendono incerta la sanzione. Ora, se è giusto fornire al cittadino adeguati strumenti di garanzia, è però anche giusto tutelare l'interesse dell'intera collettività, evitando che la strada si trasformi in un campo di battaglia.

Un analogo discorso deve essere fatto per tutte le iniziative di educazione stradale o di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Trattasi, in gran parte, di iniziative meritorie che però non possono esprimere la loro piena valenza isolatamente ma necessitano di un filo conduttore unico, portato avanti attraverso accurati processi di formazione degli educatori votati a conseguire finalità condivise sull'intero territorio.

In tal senso, sto analizzando le attività del mio dicastero nel settore e nel rinviare alla relazione che deposito agli atti della Commissione l'analisi dettagliata delle criticità e delle azioni che, nel rispetto degli orientamenti esposti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sta portando avanti, desidero adesso illustrarvi, con l'ausilio di alcuni lucidi, la situazione del fenomeno dell'incidentalità nel nostro

paese, completandola di alcuni raffronti con i dati di paesi dell'Unione europea. In proposito, faccio una precisazione, forse pleonastica ma doverosa, in relazione alla molteplicità di dati, ufficiali e non, che bombardano anche l'opinione pubblica su aspetti così gravi che direttamente impattano sulla vita umana e, come tali, dovrebbero essere utilizzati correttamente. La precisazione è che una compiuta analisi del fenomeno infortunistico deve essere sempre accompagnata da quella delle componenti il contesto in cui il fenomeno stesso avviene. Ad esempio, non ha senso parlare di variazione del numero degli incidenti se tale parametro non è rapportato all'evoluzione del parco circolante e alla situazione delle infrastrutture.

Propongo, ora, di passare alla proiezione di alcune *slide* che ritengo molto interessanti. Nella prima *slide* si vedono due diagrammi, uno rappresentante i veicoli per popolazione dal 1998 e, l'altro, l'evoluzione del parco veicoli dal 1990 al 1998. Questi diagrammi illustrano la crescita del parco veicoli e della mobilità nei paesi della Comunità europea nel periodo che va dal 1990 al 1999 (praticamente 10 anni). Allo stato, l'Italia è il paese europeo con il più elevato numero di veicoli pro capite: 715 veicoli per mille abitanti (come è possibile osservare nel diagramma di sinistra). La crescita del parco veicoli, nel periodo considerato, è stata una delle più intense tra i paesi con sistemi di mobilità ormai maturi (*slide* sulla destra) e ha determinato un aumento di 5,8 milioni di unità, cioè, mediamente, l'1,8 per cento in più ogni anno (dati reali).

Passando alla seconda *slide*, questa rappresenta lo sviluppo della rete autostradale pro capite nei paesi dell'Unione europea dal 1970 al 1980, dal 1980 al 1990 e dal 1990 al 1999 (in pratica, ogni colonna rappresenta dieci anni). Questi grafici evidenziano il confronto fra lo sviluppo della rete autostradale prendendo in esame la situazione negli ultimi tre decenni. Si nota la sostanziale costanza della dotazione di autostrade, rimasta al valore attuale di 115 chilometri per milione di abitanti, al di sotto della crescita media

avvenuta nell'Unione europea. Praticamente, nei tre decenni considerati, il valore di 115 chilometri per milione di abitanti è costante e ciò significa che, da tempo, non abbiamo più investito in strutture autostradali.

La terza *slide* riguarda la dotazione pro capite di rete autostradale al 1999. Il grafico evidenzia il confronto fra i vari paesi dell'Unione europea (con riferimento alla dotazione autostradale). Si evidenzia che l'Italia si colloca nella parte medio-bassa per quanto riguarda i chilometri per milione di abitanti (pari a 115 chilometri), al di sotto della media europea di 137 chilometri. Anche in questo caso si tratta di un dato interessante perché ci dimostra che siamo rimasti indietro.

Passando alla quarta *slide*, vediamo invece i tassi di mortalità al 2000. Qui vediamo la colonna che rappresenta l'Italia, a confronto con la media dell'Unione europea. Si può vedere come l'Italia superi tale media. L'Italia, cioè, risulta essere uno dei paesi europei che, nell'ultimo periodo, ha registrato il più basso miglioramento in termini di sicurezza. La tabella rappresenta, sulle ordinate, il tasso di mortalità registrato nel 2000 che, per l'Italia, è stato pari a circa 11,6 morti per 100 mila abitanti. Questo dato, di fonte ISTAT, si riferisce ad un valore complessivo di circa 6.400 morti. A questo punto, è bene fare una precisazione. Infatti, un ulteriore dato di stima, riferisce, invece, di una mortalità che si colloca a un valore intorno a 8 mila. Ciò fa salire il tasso ad un più negativo valore di 14,2 morti per 100 mila abitanti, ben al di sopra della media europea!

La differenza, chiaramente evidenziata per l'Italia dalla differente collocazione della colonna in tabella, si giustifica con le difficoltà insite nei sistemi di rilevamento e con la mancanza di registrazione delle morti che avvengono oltre il periodo standardizzato di rilevamento post-incidente. Purtroppo, le comunicazioni di persone decedute a distanza dal giorno dell'incidente non vengono quasi mai riportate per cui questa cifra, che varia dai 6.400 morti l'anno agli 8 mila (in molti casi, come mi

hanno comunicato, può darsi anche superiore a tale ultima cifra) non ci dà un quadro certo della situazione.

Veniamo ora alla tabella successiva, riguardante i tassi di mortalità al 1990 e la loro evoluzione al 2000. Questa tabella rappresenta la diminuzione di mortalità nel decennio 1990-2000, con riferimento, in questo caso, esclusivamente a dati di fonte ISTAT e mostra chiaramente come l'Italia, pur partendo da una posizione complessivamente e inizialmente più positiva rispetto ad altre nazioni, abbia conseguito risultati meno apprezzabili, essendo passati, nel decennio di riferimento, da poco più di 12 morti per 100 mila abitanti a circa 11,6. Quindi, c'è stato un decremento dei morti per 100 mila abitanti (anche se molto basso, tuttavia c'è stato) ma è necessario anche considerare che si è verificato un decremento della mortalità nonostante l'aumento del parco circolante. Tutti questi dati vanno considerati in un'ottica generale.

Passando alla tabella successiva, che ritengo molto interessante, osserviamo l'evoluzione storica del confronto tra l'Italia e l'Unione europea. Questo grafico mostra un confronto di curve che rappresentano la variazione, dagli anni '50 sino al 2000, del tasso di mortalità. La curva blu si riferisce alla variazione della media europea, quella rossa alla variazione del dato italiano. Si rileva come la tendenza media europea, anche degli ultimi anni, continui con *trend* in diminuzione mentre la tendenza italiana mostra nell'ultimo decennio un andamento pressoché piatto - quindi c'è una stasi - senza cioè variazioni significative, indice di una carenza di misure adeguate e della necessità di una più incisiva politica sulla sicurezza.

La curva con cui è riportato il dato italiano presenta un'impennata dagli anni cinquanta agli anni ottanta con una diminuzione successiva; il tasso di mortalità rimane, però, troppo elevato.

Il grafico successivo illustra il numero di incidenti, feriti e morti per tipo di infrastruttura. In particolare, il 6,3 per cento degli incidenti avviene sulle autostrade, il 19,1 sulla viabilità extraurbana

(3,3 per cento su comunali extraurbane; 6,5 per cento su provinciali; 9,3 per cento su statali), il 74,7 per cento sulla viabilità urbana. Sono dati significativi, che evidenziano come spesso si guidi con meno impegno sulle strade urbane rispetto alle autostrade; si può inoltre rilevare che, in genere, dove si va più veloci il numero degli incidenti è minore.

Il numero dei feriti conseguente agli incidenti stradali è del 7,5 per cento sulle autostrade, del 21,1 sulla viabilità extraurbana e del 71,4 sulla viabilità urbana, mentre il numero dei morti è dell'11,7 per cento sulle autostrade, del 46,7 sulla viabilità extraurbana e del 41,6 sulla viabilità urbana. Si tratta di dati che debbono essere analizzati con molta attenzione alla ricerca di un « antidoto » per la risoluzione del problema.

La *slide* successiva è particolarmente importante perché analizza la percentuale di morti in relazione alla causa accertata o presunta dell'incidente. Il 19,9 per cento è dovuto a velocità inadeguata, eccesso di velocità. Ciò non significa superamento dei limiti di velocità, ma che la persona al volante non sa guidare e, ad esempio, prende una curva che dovrebbe affrontare a 60 chilometri orari a 90; si tratta di velocità non adeguata al tipo di infrastruttura, alla situazione, alle condizioni meteorologiche. Il numero dei morti conseguente a guida distratta o indecisa, dovuta anche all'utilizzo di telefoni cellulari, è pari al 19,6 per cento; la violazione degli stop e della precedenza (da cui emergono problemi infrastrutturali collegati) ha un'incidenza del 12,6 per cento, gli inconvenienti di circolazione del 10,5 per cento, lo stato psicofisico del conducente del 5,5 per cento (dato rilevato solo in casi eccezionali, perché spesso non è possibile sapere in quali condizioni si trovasse il conducente), la violazione della distanza di sicurezza del 5,2 per cento, la violazione dei limiti di sicurezza (cioè superare i 130 chilometri orari) del 2,6 per cento, la manovra irregolare del 2,4 per cento, altre violazioni del 2,2, il sorpasso dell'1,9, la svolta dello 0,8 per cento, la violazione della segnaletica dello 0,6 ed altre cause del 16,1 per cento. Si tratta di dati

importanti perché - ripeto - soltanto attraverso un'analisi dettagliata delle statistiche sarà possibile trovare il rimedio alla situazione.

La *slide* seguente pone a confronto l'aumento dell'estensione della rete stradale ed autostradale, dagli anni sessanta ad oggi, con l'aumento del traffico e del numero dei veicoli nello stesso periodo. Si evidenzia la crescita dei due ultimi parametri a fronte di una rete stradale sostanzialmente invariata dagli anni settanta e di una rete autostradale sostanzialmente invariata dagli anni ottanta. Ciò evidenzia chiaramente come la mancanza di investimenti degli ultimi vent'anni sulle infrastrutture sia una delle cause fondamentali in primo luogo del traffico, ma soprattutto dell'aumento degli incidenti.

Il dettaglio delle informazioni presentate è comunque descritto nella relazione che lascio a disposizione della Commissione; al riguardo, desidero ringraziare, anche in questa sede, i miei collaboratori.

GIORGIO PASETTO. Il ministro ha realizzato un lavoro encomiabile. Chiedo se sia possibile avere una comparazione anche con le altre modalità di trasporto.

PIETRO LUNARDI, *Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Poiché proprio ieri è uscita sui giornali una notizia inerente alla sicurezza del volo, nel Ministero abbiamo affrontato tale aspetto ed abbiamo preso in considerazione la realizzazione di un raffronto tra gli incidenti in campo ferroviario, aereo e stradale.

Spesso le notizie riguardanti la sicurezza aerea (che non intendo sottovalutare) hanno un impatto mediatico eccessivo, soprattutto quando accettiamo che circa 40 persone muoiano ogni settimana sulle nostre strade. È un fatto incredibile! Si tratta di una situazione psicologica, che dovrà essere affrontata anche a livello culturale.

LUIGI MURATORI. Mi complimento con il ministro per la completezza della relazione e soprattutto per l'utilizzo di nuovi sistemi di carattere audiovisivo che consentono di affrontare e capire in ma-

niera più concreta l'esposizione. È una presentazione che ci saremmo potuti aspettare dal ministro Stanca, e lo apprezziamo.

Mi ha colpito, nell'ambito dei dati presentati, quello relativo al fatto che la Germania, unica nazione europea in cui non esistono limiti di velocità, è uno dei paesi in cui si verifica il minor numero di incidenti.

GIORGIO PASETTO. Ha anche più autostrade.

PIETRO LUNARDI, *Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. È vero, sono aspetti su cui è necessario ragionare.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per la sua presenza e per la completezza del suo intervento.

Il seguito dell'audizione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 19 marzo 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

