

Avis juridique important

51997AC1394

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: il programma 1997-2001»

Gazzetta ufficiale n. C 073 del 09/03/1998 pag. 0066

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: il programma 1997-2001»

(98/C 73/19)

La Commissione europea, in data 16 aprile 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ghigonis, in data 12 novembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 10 dicembre 1997, nel corso della 350a sessione plenaria, con 79 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel 1993 la Commissione ha avviato un primo programma d'azione in materia di sicurezza stradale (.). Da allora sono stati compiuti importanti passi avanti, in gran parte grazie all'opera di promozione condotta dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Eppure la situazione non è ancora certo soddisfacente, come testimoniano del resto le cifre: ogni anno, sulle strade, muoiono 45 000 persone e i feriti sono 1,6 milioni.

1.2. È per tale motivo che, nella Comunicazione in oggetto, la Commissione propone una strategia complementare destinata ad accelerare i progressi in questo campo. La strategia, fondata sul principio secondo cui va tenuto conto dei costi elevati degli incidenti stradali (pari a circa 1 milione di ecu per ciascuna vittima) nelle politiche nazionali in materia di sicurezza, si muove in tre direzioni:

- raccolta e diffusione di informazioni e buone pratiche tramite, in particolare, l'introduzione di un sistema di informazioni in materia di sicurezza stradale a livello comunitario;
- misure atte a prevenire gli incidenti, limitando ad esempio il consumo di alcool e droghe o medicinali da parte dei conducenti e introducendo sistemi telematici;
- strumenti atti a limitare le conseguenze in caso d'incidente, e più precisamente lo sviluppo di programmi di valutazione della sicurezza e la presentazione di proposte di misure tecniche.

1.3. I principali elementi del programma 1997-2001 si possono pertanto così riassumere:

- una raccomandazione della Commissione che invita a tener pienamente conto dei costi assai elevati degli incidenti stradali, facendo più spesso ricorso all'analisi costi-benefici per le azioni in materia di sicurezza stradale;
- un sistema integrato di informazioni a livello comunitario che raccolga le statistiche sugli incidenti, i dati relativi all'esposizione al rischio, l'adozione di misure di sicurezza stradale, i lavori di ricerca, le migliori pratiche e l'applicazione della legislazione vigente in materia;
- azioni volte a scoraggiare la guida in situazioni di stanchezza o sotto l'effetto di alcool, medicinali o droghe;
- applicazione delle tecnologie e della telematica per garantire una guida sicura;
- coordinamento e sostegno dei sistemi di valutazione della sicurezza, allo scopo di fornire al consumatore informazioni scientificamente corrette sulle caratteristiche di sicurezza del

veicolo.

1.4. La Commissione, infine, farà in modo che le risorse necessarie per l'attuazione del programma si rendano disponibili secondo le normali procedure e osserverà attentamente l'evoluzione della sicurezza stradale nell'Unione europea, oltre a riferire a tempo debito in merito allo stato d'avanzamento del programma.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Obiettivo generale

2.1.1. Il Comitato esprime pieno appoggio alle azioni volte a promuovere la sicurezza stradale e accoglie con favore sia la Comunicazione della Commissione che le conclusioni del Consiglio «Trasporti» del 17-18 giugno 1997.

2.1.2. Il calo degli incidenti registrato in questi ultimi anni è incoraggiante; la priorità va dunque a tutte le iniziative volte a confermare tale tendenza. In questo contesto, il Comitato ritiene che il coordinamento delle azioni, una conoscenza più approfondita dei problemi e delle relative soluzioni, nonché una maggiore motivazione a livello politico e da parte degli utenti della strada costituiscano le priorità da perseguire in ambito comunitario.

2.2. Sussidiarietà

2.2.1. Il Trattato di Maastricht fa esplicito riferimento alla sicurezza stradale come uno degli obiettivi della politica dei trasporti (cfr. articolo 75), confermando e rafforzando in tal modo la competenza comunitaria al riguardo. Il Comitato osserva tuttavia che in materia di promozione della sicurezza stradale occorre rispettare il principio della sussidiarietà e non soltanto per ragioni di forma o di principio. Esistono infatti differenze sostanziali d'ordine climatico e culturale. Le condizioni di base come la formazione degli utenti della strada, le infrastrutture e il parco macchine differiscono da un paese all'altro.

Al tempo stesso aumenta senza sosta la dimensione internazionale della sicurezza stradale, a cui contribuiscono il turismo, gli scambi commerciali e le norme tecniche comunitarie.

L'internazionalizzazione della sicurezza stradale deve far intervenire il principio della sussidiarietà in funzione dei risultati da raggiungere e non di principi astratti.

2.2.2. È per tali motivi che il Comitato sostiene la strategia proposta dalla Commissione, la cui caratteristica principale è consentire agli Stati membri di adottare le misure più adeguate sulla base di una maggiore conoscenza delle esperienze acquisite e dei risultati dell'analisi di dati dettagliati, permettendo così di valutare meglio il ruolo dei diversi fattori che contribuiscono alla sicurezza stradale. D'altro canto il Comitato ritiene che, al fine di promuovere la sicurezza stradale e l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza, si debba procedere a livello comunitario all'adozione di norme, controlli e sanzioni coordinate in materia, ad esempio, di controllo tecnico dei veicoli, rilascio e ritiro della patente, tempi di guida e di riposo dei conducenti di professione. Andrebbe sottolineata anche la necessità di una maggiore armonizzazione della segnaletica stradale.

In tale ordine di idee, il Comitato sollecita una competenza comunitaria ideata ed accettata dagli Stati membri nella misura in cui essa sia giustificata dal quadro giuridico introdotto dal Trattato di Maastricht.

2.3. Critiche di carattere generale

2.3.1. Il Comitato fa rilevare tuttavia che la promozione della sicurezza stradale deve situarsi in un contesto in cui si tenga conto delle esigenze economiche e delle restrizioni di bilancio dei singoli Stati membri. Ne consegue peraltro che certe misure sono più facili da adottare sul piano politico, a scapito di altre magari più efficaci. Occorre impedire che ciò comporti infrastrutture non adeguate, insufficiente formazione degli utenti della strada, soprattutto se principianti, od anche misure troppo rigorose o semplicistiche. Si deve anche evitare che le misure volte ad incrementare la sicurezza stradale producano distorsioni della concorrenza.

In questo contesto e in considerazione degli interessi in gioco, il Comitato si dichiara a favore di un piano d'azione che presenti benefici chiari e quantificabili a livello comunitario e che riceva l'appoggio delle parti in causa, sia dei responsabili politici, amministrazioni e istituzioni scientifiche, sia del settore privato.

Fra le principali cause d'incidente, il Comitato ritiene sia opportuno attribuire la massima attenzione alla velocità eccessiva e non appropriata alle circostanze, nonché alla guida in stato di ubriachezza. Gli automobilisti con un tasso di alcolemia troppo elevato sono infatti responsabili di almeno il 20 % delle lesioni gravi o mortali nell'UE. Il Comitato invita caldamente il Consiglio ad adottare al più presto la proposta di direttiva sull'alcolemia, la quale

dev'essere appena una prima tappa verso la riduzione dei tassi.

Il Comitato invita la Commissione a prendere in considerazione l'uso di obiettivi numerici per la riduzione degli incidenti mortali nell'Unione europea, in base ai quali giudicare i progressi della maggiore sicurezza stradale.

2.3.2. Il Comitato rileva inoltre che la Comunicazione tratta solo superficialmente o ignora del tutto alcuni aspetti. Data l'importanza del fattore umano, il Comitato ritiene che occorra fare quanto possibile per favorire una condotta orientata alla sicurezza. Spesso non si tiene conto a sufficienza del fattore comportamento nella formazione iniziale del conducente e nelle norme per il rilascio della patente. Altri fattori essenziali in grado di influenzare il comportamento del conducente sono i controlli, le campagne e gli incentivi finanziari.

Maggior attenzione meriterebbe l'individuazione dei responsabili degli incidenti. Sarebbe inoltre utile se gli investimenti nelle infrastrutture fossero preceduti da una valutazione incentrata sui requisiti essenziali della sicurezza stradale, la quale dovrebbe inoltre orientare e strutturare i programmi di manutenzione.

2.3.3. Il Comitato deploра infine che le tante proposte interessanti della Commissione compaiano soltanto in allegato alla Comunicazione senza che vengano fornite precisazioni sulle priorità o sul rapporto costi-benefici.

2.3.4. Il Comitato è dell'avviso che la formula del milione di ecu per ciascuna vittima della strada dovrebbe contribuire a rafforzare la posizione prioritaria della sicurezza stradale a livello politico e ad orientare i responsabili nella scelta di misure efficaci. È importante tuttavia non abusare di questa formula per sostituire a misure più costose - come taluni interventi di adeguamento delle infrastrutture - altre meno dispendiose. La sicurezza stradale si regge su rapporti complessi fra qualità dei veicoli, delle infrastrutture e della guida. Ciò rischia di condurre a scelte politicamente facili a scapito poi, in definitiva, di un sistema avanzato in tutti i sensi.

3. Osservazioni di carattere specifico

3.1. Il progetto CARE e il suo utilizzo (punto 2.2 della Comunicazione)

3.1.1. La banca dati CARE dovrebbe consentire una conoscenza ben più approfondita delle cause degli incidenti, consentendo così di avviare iniziative di natura legislativa e non. Qualora sia impossibile, per motivi di bilancio, affidare a un istituto comunitario l'analisi dettagliata e sistematica dei dati, sarebbe opportuno garantire l'accesso a tale base da parte delle amministrazioni nazionali e delle istituzioni scientifiche, professionali e commerciali presenti sul territorio comunitario al fine di definire le azioni prioritarie e il tipo di normativa da adottare.

3.1.2. La procedura di registrazione dei dati sugli incidenti e di controllo di tale operazione dev'essere concepita in modo da poter verificare, una volta introdotta la nuova normativa, che i benefici attesi abbiano trovato piena realizzazione. Senza questa forma di riscontro, la base su cui poggia il programma normativo non avrà più la solidità auspicata e non sarà possibile assicurarsi che la volontà politica di migliorare la situazione sia stata debitamente mobilitata.

3.2. Armonizzazione (punto 3.1 della Comunicazione)

3.2.1. Il Comitato sottolinea come sia importante che le norme comunitarie vengano applicate e fatte osservare in maniera armonizzata, altrimenti si possono creare distorsioni della concorrenza o aggravare quelle già esistenti nel trasporto su strada.

3.3. Obiettivo quantificato (punto 3.2 della Comunicazione)

3.3.1. Il Comitato si rammarica che la Commissione non possa determinare un obiettivo quantificato per la riduzione degli incidenti stradali, in quanto manca di mezzi appropriati. Il Comitato è favorevole all'adozione di obiettivi quantificati a livello nazionale e, non appena possibile, a livello europeo, in modo da costringere ad uno sforzo maggiore teso a ridurre gli incidenti della strada.

3.4. Analisi costi-benefici (punto 3.3 della Comunicazione)

3.4.1. Fermo restando quanto affermato al punto 3.5.1, il Comitato è fautore dell'introduzione dell'analisi costi-benefici al momento di decidere e assegnare un ordine prioritario alle misure proprie alla sicurezza stradale. Apprezza la strategia della Commissione fondata su una valutazione dei costi e delle perdite economiche purché non rappresenti un pretesto per scartare le iniziative che accrescono la sicurezza stradale senza soddisfare la condizione del milione di ecu per vita umana risparmiata.

3.5. Prestazioni di sicurezza (punto 3.5 della Commissione)

3.5.1. Il Comitato apprezza e condivide l'atteggiamento positivo della Commissione che si fa promotrice della progettazione di veicoli sicuri e di programmi di prove condotti da organizzazioni private (i cosiddetti New Car Assessment Programmes - EuroNCAP - o programmi di valutazione dei nuovi modelli di veicoli) al fine di stabilire il grado di sicurezza delle prestazioni delle auto. I risultati delle prove possono servire a promuovere la commercializzazione di auto più sicure; l'industria ha in effetti reagito in modo assai incoraggiante alle pressioni commerciali esercitate dai sistemi che informano i consumatori riguardo alla sicurezza dei veicoli. Sono stati così compiuti progressi ben più rapidi che seguendo l'iter normativo.

3.5.2. Al pari della Commissione, il Comitato è tuttavia consapevole che sorgono problemi quando i metodi di prova adottati dalle organizzazioni private differiscono fra loro ed anche rispetto alle prove previste per legge.

3.5.3. A questo proposito il Comitato accoglie con favore l'intenzione espressa dalla Commissione di favorire una maggiore concordanza fra le prove previste per legge e quelle condotte dalle organizzazioni di consumatori, senza volere con questo che gli sforzi compiuti dalla Commissione limitino le competenze e le responsabilità delle organizzazioni private interessate.

3.5.4. Nondimeno, la Commissione non dovrebbe esitare a formulare proposte legislative concernenti in particolare la protezione anteriore antincastro per i veicoli merci pesanti e l'accensione dei fari durante il giorno per auto e moto.

3.6. Il programma 1997-2001

3.6.1. Allegato III, campo d'azione I

Pur apprezzando l'obiettivo di effettuare un'analisi costi-benefici delle misure in materia di sicurezza stradale, il Comitato non giudica realistico mettere a confronto ad esempio l'educazione stradale nelle scuole elementari e un sistema di rilevamento degli ostacoli. Osserva inoltre che i confronti possono produrre risultati ben diversi da un paese all'altro e raccomanda pertanto di adottare per tali analisi - da avviare nell'ambito del Quinto programma quadro - criteri sufficientemente dettagliati.

3.6.2. Allegato III, campo d'azione I

Il Comitato apprezza la portata delle diverse misure presentate nella Comunicazione, ma avrebbe preferito che fossero indicate delle priorità. Riconosce che la banca dati CARE e il suo utilizzo consentiranno di definire e precisare meglio tali priorità, ma vorrebbe richiamare l'attenzione sui risultati delle ricerche e delle analisi condotte finora. Desidera in special modo sottolineare - e ciò al fine di potenziare gli effetti di un miglioramento delle infrastrutture e della sicurezza dei veicoli - l'importanza di un'azione diretta tesa a influenzare gli utenti, in particolare tramite controlli più rigorosi del comportamento al volante e delle condizioni tecniche del veicolo, nonché una politica di sensibilizzazione. Quest'ultima costituisce infatti l'unico strumento disponibile qualora sia difficile introdurre misure normative o verificarne l'applicazione, come ad esempio nel caso della guida in stato di fatica da parte dei conducenti non di professione.

3.6.3. Dimensione esterna e finanziamento

Il Comitato appoggia l'idea di una dimensione esterna, soprattutto al fine di garantire che l'utente di infrastrutture comunitarie proveniente da paesi terzi non sia fonte di gravi rischi.

Il Comitato ribadisce l'importanza di un bilancio comunitario all'altezza delle aspettative create dalla Commissione. Invita pertanto il Consiglio e il Parlamento europeo a potenziare le linee di bilancio in questione onde evitare che nuove spese connesse alla raccolta e all'analisi dei dati riducano nel 1998 e nel 1999 le risorse da destinare alla sensibilizzazione e al trasferimento d'informazioni.

Bruxelles, 10 dicembre 1997.

Il Presidente del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

(-) Comunicazione della Commissione su un primo programma d'azione in materia di sicurezza stradale (COM(93) 246).