

Comunicazione della Commissione concernente la raccomandazione della Commissione del 21 ottobre 2003 relativa all'applicazione della normativa in materia di sicurezza stradale

(2004/C 93/04)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

A. INTRODUZIONE

1. Ogni anno sulle strade dell'Unione europea muoiono più di 40 000 persone. Nel Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte (1)» la Commissione ha fissato come suo obiettivo prioritario in materia di sicurezza stradale quello di dimezzare tale numero entro il 2010.
2. La Commissione ha adottato di recente un Programma di azione europeo per la sicurezza stradale (2) in cui espone misure operative finalizzate a conseguire tale obiettivo. Il programma ha indicato tre ambiti d'intervento: il comportamento degli utenti della strada, la sicurezza dei veicoli e il miglioramento dell'infrastruttura stradale; le misure da adottare in questi tre ambiti sono tra loro complementari.
3. Se da un lato le misure di controllo destinate a migliorare il comportamento degli utenti della strada, quali proposte nella presente raccomandazione, sono le più adatte per ottenere una rapida riduzione degli incidenti stradali con morti e feriti, dall'altro le misure volte a rendere più sicura l'infrastruttura (ad es., strade e gallerie) e quelle relative alla tecnologia dei veicoli possono, nel lungo termine, contribuire a migliorare la sicurezza stradale. A quest'ultimo aspetto fa riferimento la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — «Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni per veicoli sicuri e intelligenti» (3).
4. Per quanto riguarda il comportamento degli utenti della strada, dai dati disponibili (4) emerge che le cause principali degli incidenti mortali sono la velocità eccessiva, la guida in stato di ebbrezza e il mancato utilizzo delle cinture di sicurezza.
5. L'eccesso di velocità è la causa di almeno un terzo degli incidenti gravi e mortali nell'Unione europea e limitare tale

infrazione permetterebbe di ridurre ogni anno di 11 000 i casi di morte e di 180 000 il numero di persone ferite (5).

6. La guida in stato di ebbrezza provoca ogni anno circa 10 000 morti nella UE (6).
7. Benché l'uso delle cinture di sicurezza sia stato reso obbligatorio da una direttiva UE (7), nel 1996 (8) 10 000 persone sono morte in incidenti automobilistici perché avevano contravvenuto a tale obbligo.
8. Anche se le cifre relative ai casi di morte (11 000, 10 000 e 10 000) non possono essere semplicemente sommate (spesso è la combinazione di più fattori a determinare un incidente mortale), una riduzione di queste tre principali cause di incidenti stradali mortali permetterebbe comunque di conseguire oltre la metà del 50 % di riduzione dei decessi, fissato come obiettivo generale della politica di sicurezza stradale.

B. SITUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI

9. Mentre le norme relative all'uso delle cinture di sicurezza sono state armonizzate, non così è avvenuto per quelle sulla guida in stato di ebbrezza (9), nonostante gli sforzi profusi in tal senso. Nel settore del trasporto commerciale su strada esistono norme UE sull'introduzione e l'uso dei limitatori di velocità per ridurre la velocità massima di talune categorie di autobus e autocarri (10), tuttavia non sono andati in porto i tentativi di armonizzare le norme sulla velocità massima degli autobus e autocarri circolanti su tutti i tipi di strade pubbliche (11).

(5) Studio ETSC «Reducing traffic injuries resulting from excess and inappropriate speed» (Ridurre gli incidenti stradali derivanti dalla velocità eccessiva o inadeguata), gennaio 1995, secondo il quale una riduzione media di 5 km/h della velocità permetterebbe di ridurre di oltre 11 000 i casi di morte per incidente stradale ogni anno nella UE (basato su IRTAD, 1994).

(6) Raccomandazione della Commissione del 17.1.2001 (GU C 48/2), punto 1.2.2.

(7) Direttiva 91/671/CEE del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza sugli autoveicoli di peso inferiore a 3,5 tonnellate (GU L 373, pag. 26).

(8) Studio dell'ETSC sui controlli di polizia, maggio 1999.

(9) COM(88) 707 def.

(10) Direttiva 92/6/CEE del Consiglio concernente il montaggio e l'impiego di limitatori di velocità per talune categorie di autoveicoli nella Comunità (GU L 244 del 30.9.1993, pag. 34), modificata dalla direttiva 2002/85/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 327 del 4.12.2002, pag. 8).

(11) COM(88) 706 def.

(1) COM(2001) 370 del 12.9.2001.

(2) COM(2003) 311 del 2.6.2003.

(3) COM(2003) 542 def. del 15.9.2003.

(4) Ad esempio, i progetti di ricerca GADGET (2000) ed ESCAPE (2003); la relazione «Police enforcement strategies to reduce traffic casualties in Europe» («Strategie di controllo della polizia per ridurre gli incidenti del traffico in Europa») (maggio 1999), European Transport Safety Council (Consiglio europeo Sicurezza dei trasporti) (di seguito ETSC); SUNflower: uno studio comparativo sullo sviluppo della sicurezza stradale in Svezia, Regno Unito e Paesi Bassi (2002).

10. Tuttavia, se si guarda ai risultati ottenuti dai diversi Stati membri in materia di sicurezza stradale, e se si confrontano tali risultati con le differenti norme in vigore in tali Stati, si arriva alla conclusione che l'armonizzazione legislativa non rappresenta la soluzione definitiva per ridurre le percentuali di decessi sulle strade. Le tre principali cause di incidenti mortali, ovvero velocità eccessiva, guida in stato di ebbrezza e mancato uso delle cinture di sicurezza, hanno tutte alla base un mancato rispetto delle norme in vigore. I paesi più efficaci nella riduzione del numero di vittime, non fanno altro, a quanto sembra, che far applicare meglio le norme esistenti, con il risultato di prevenire con maggiore efficacia le infrazioni e, di conseguenza, ridurre il numero di incidenti mortali⁽¹⁾. Questo punto si può illustrare con gli esempi riportati di seguito.
11. Le norme nazionali in materia di eccesso di velocità e guida in stato di ebbrezza sono difformi. Per quanto riguarda la guida in stato di ebbrezza (percentuale massima di alcool nel sangue), lo scarto principale esiste tra la normativa svedese (0,02 %) e quella del Regno Unito (0,08 %). Tuttavia, andando a vedere le statistiche dei due Stati membri in questione relative al numero di morti per milione di abitanti nel 2000 (60 per il Regno Unito 65 per la Svezia), si evince che questi due paesi ottengono i risultati migliori, mentre i dati corrispondenti per Grecia e Portogallo, dove il limite massimo è fissato a 0,05 %, risultano rispettivamente di 196 e 187.
12. Se consideriamo la velocità massima, vediamo che neanche in questo caso la differenza tra le norme corrisponde alla differenza dei risultati; ad esempio, sulle strade statali del Lussemburgo, dove il limite di velocità è di 90 km/h, si sono registrati 155 morti per milione di abitanti contro i 91 della Germania, dove il limite è di 100 km/h.
13. Infine, per quanto riguarda l'uso delle cinture di sicurezza, per il quale le norme corrispondono in tutti gli Stati membri — ovvero l'uso delle cinture di sicurezza è obbligatorio ai sensi della legislazione UE — l'armonizzazione legislativa non sembra assolutamente sufficiente per evitare i casi di morte dovuti al mancato utilizzo delle cinture (cfr. punto 7). È noto inoltre che le cinture di sicurezza sono usate molto di più in alcuni Stati membri che in altri.
14. Le grandi differenze in materia di sicurezza stradale, riasumibili nel fatto che in alcuni Stati membri vi è una probabilità tre volte maggiore di perdere la vita in incidenti della strada che in altri Stati membri, costituiscono

⁽¹⁾ Questo dato è suffragato da uno studio dell'ETSC del settembre 1999: «Police enforcement strategies to reduce road casualties in Europe: case study contributions» (Strategie per i controlli di polizia al fine di ridurre gli incidenti della strada in Europa: contributi agli studi di casi). Basandosi sull'analisi di un grande corpus di informazioni, lo studio giunge alla conclusione che efficaci controlli di polizia possono portare a una riduzione del 50 % delle vittime di incidenti della strada. La velocità eccessiva, la guida in stato di ebbrezza e il mancato uso delle cinture di sicurezza costituiscono l'oggetto principale dello studio in questione.

un intralcio alla libera circolazione di merci e al libero movimento di persone e servizi all'interno dell'Unione europea. Le misure di controllo raccomandate in questa sede sono idonee a ridurre drasticamente tali differenze.

15. Poiché l'obiettivo di ridurre al massimo il numero delle vittime di incidenti stradali può essere conseguito grazie a una migliore applicazione della normativa esistente alle tre infrazioni sopramenzionate, la presente raccomandazione si limita a prendere in considerazione quest'ultime, senza toccare altri problemi quali l'uso dei telefoni cellulari alla guida, l'uso del casco, il mancato rispetto delle distanze di sicurezza e altre forme di comportamento pericoloso. Se da un lato, per quanto riguarda le ultime infrazioni citate, è necessario far rispettare la normativa, dall'altro però gli interventi devono essere focalizzati soprattutto sulle tre principali cause delle tragedie della strada. L'analisi costi-benefici effettuata sulla base di proposte simili alla presente raccomandazione ha permesso di fissare a 14 071 la riduzione del numero di morti e a 679 258 quella del numero di feriti in incidenti della strada nella UE, con un risparmio netto di 37,15 miliardi di euro, pari allo 0,44 % del PNL⁽²⁾. Va tenuto presente, tuttavia, che queste cifre sono state ottenute presupponendo che non vi sia sovrapposizione tra i miglioramenti ottenibili nei tre ambiti considerati. In realtà, tuttavia, un certo grado di sovrapposizione tra tali ambiti è inevitabile, in quanto i conducenti coinvolti in un unico incidente potrebbero presentare due o anche tutti tre i comportamenti in questione, ma tale sovrapposizione, e la diminuzione del numero di vittime che ne risulta, non è quantificabile⁽³⁾.

16. È noto che la guida sotto l'influsso di farmaci o droghe (di seguito «guida sotto l'influsso di sostanze stupefacenti») è un problema di importanza crescente per quanto riguarda la sicurezza stradale. Tuttavia, in tale ambito le proposte non possono essere ancora così concrete e mirate a migliorare i controlli, come nel caso dei tre ambiti di cui tratta la presente raccomandazione, date le molte incertezze che ancora esistono in materia di guida sotto l'influsso di sostanze stupefacenti, quali i problemi di definizione e la mancanza di valori limite e di efficaci strumenti di individuazione. La raccomandazione contiene pertanto, nel questionario tipo riportato in allegato, una serie di domande che dovrebbero fornire alla Commissione informazioni sulla situazione giuridica e di fatto in materia di guida sotto l'influsso di sostanze stupefacenti negli Stati membri. Sulla base delle informazioni raccolte con il questionario, in seguito potranno essere formulate misure più concrete.

⁽²⁾ «Cost-benefit analysis of road safety improvements» (Analisi costi-benefici di un miglioramento della sicurezza stradale), realizzata dall'ICF Consulting in collaborazione con l'Imperial College Centre for Transport Studies, Londra, Regno Unito, 12 giugno 2003 (di seguito «lo studio dell'ICF»); più nel dettaglio una riduzione di 5 840 casi di morte dovuti all'eccesso di velocità, di 4 343 dovuti al mancato uso delle cinture di sicurezza (partendo dal presupposto che tutti usino le cinture) e di 3 888 dovuti alla guida in stato di ebbrezza, p.v.

⁽³⁾ Tenendo presente questo dato, e sulla base di parametri molto generali, lo studio prevede che, nel peggiore dei casi, i risparmi ammonteranno allo 0,40 % del PNL (p.v.).

C. UN COERENTE PACCHETTO DI MISURE DI CONTROLLO PER L'UNIONE EUROPEA

17. Nel settore del trasporto commerciale su strada, l'applicazione della legislazione è di fatto già armonizzata, anche se è necessario rendere più rigorose le norme attualmente in vigore. La direttiva 88/599/CEE⁽¹⁾ del Consiglio sulle procedure uniformi concernenti l'applicazione del regolamento (CEE) n. 3820/85 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e del regolamento (CEE) n. 3821/85 relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada, la direttiva 95/50/CE⁽²⁾ del Consiglio sull'adozione di procedure uniformi in materia di controllo dei trasporti su strada di merci pericolose e la direttiva 2000/30/CE⁽³⁾ del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai controlli tecnici su strada dei veicoli commerciali circolanti nella Comunità trattano i diversi aspetti dell'applicazione della normativa nel settore del trasporto commerciale su strada. In particolare, la direttiva 88/599/CEE, il più vecchio dei tre strumenti di esecuzione, non si rivela nella pratica sufficientemente efficace. Allo scopo di migliorare tale situazione, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio, in concomitanza con la presente raccomandazione, una proposta di direttiva per rendere più incisive le norme in materia di applicazione e controllo nel settore del trasporto commerciale.

18. La proposta relativa al trasporto commerciale su strada e l'attuale raccomandazione sulle misure più generali da adottare nel settore della sicurezza stradale, costituiscono nell'insieme un coerente pacchetto finalizzato a far applicare la normativa e a ridurre considerevolmente il tasso di mortalità sulle strade europee (il cosiddetto «pacchetto di misure di attuazione»). Le misure contenute nella presente raccomandazione si applicano sia al settore del trasporto privato sia a quello del trasporto commerciale. Benché possano esistere differenze nell'incidenza delle tre infrazioni in questione — velocità eccessiva, guida in stato di ebbrezza e mancato uso delle cinture di sicurezza — sul settore del trasporto privato, da un lato, e su quello dei veicoli commerciali, dall'altro, non vi è dubbio che potranno essere ottenuti risultati migliori includendo tutti i tipi di veicoli. Se l'eccesso di velocità è un'infrazione che accomuna gli autoveicoli privati e quelli commerciali — nel caso di quest'ultimi soprattutto sulle strade urbane e secondarie, dove il limite massimo di velocità è inferiore alla velocità massima che può essere raggiunta da veicoli muniti di limitatori di velocità — la guida in stato di ebbrezza è un problema che interessa maggiormente il settore del trasporto privato, mentre il mancato uso delle cinture di sicurezza incide maggiormente su quello del trasporto commerciale. Inoltre, gli effetti della velocità eccessiva e della guida in stato di ebbrezza tendono ad essere più gravi quando l'infrazione è commessa dai veicoli commerciali a causa della loro maggiore massa e quindi della loro forza d'urto in caso di incidente.

⁽¹⁾ GU L 325 del 29.11.1988, pag. 55.

⁽²⁾ GU L 249 del 17.10.1995, pag. 35.

⁽³⁾ GU L 203 del 10.8.2000, pag. 1.

19. Il prossimo allargamento dell'Unione europea comporta ulteriori sfide nel campo della sicurezza stradale. In genere, la situazione nei paesi di prossima adesione è peggiore rispetto a quella che si registra nella UE. Il numero di morti e feriti negli incidenti non sembra troppo elevato, ma il dato è tuttavia ingannevole, in quanto non tiene conto del numero di veicoli circolanti e del livello del traffico, decisamente inferiori rispetto ai dati della UE. È perciò importante che i provvedimenti proposti nel pacchetto di misure di attuazione vengano applicati anche nei nuovi Stati membri della UE.

20. Le misure proposte nella presente raccomandazione si basano sui risultati di differenti progetti di ricerca, studi e relazioni⁽⁴⁾. Un recente studio comparativo sull'evoluzione della sicurezza stradale nei tre paesi della UE con i migliori risultati in materia, ovvero Svezia (S), Regno Unito (UK) e Paesi Bassi (N) (i paesi «SUN»), che ha preso in considerazione, tra l'altro, la guida in stato di ebbrezza e l'uso delle cinture di sicurezza, è giunto alle seguenti conclusioni: «L'obiettivo di ridurre del 50 % i casi di morte in incidenti stradali entro il 2010 (rispetto all'anno 2000) significa che il tasso di mortalità deve essere ridotto della metà e portato a 6,8 (per miliardi di chilometri-veicolo) o a 5,5 (per 100 000 abitanti), ovvero a un livello di poco inferiore a quello dei paesi «SUN» nel 2000. Da ciò si può desumere che un'applicazione a livello della UE delle misure di sicurezza stradale applicate nei paesi SUN permetterebbe di avvicinarsi agli obiettivi fissati dalla UE per il 2010». La tabella riportata di seguito presenta i dati relativi ai paesi SUN, la media UE e i dati relativi ad alcuni altri paesi⁽⁵⁾:

Table 10.1 Fatality rates for SUN- and EU-countries, USA, Australia and Japan

(source OECD-IRTAD database and estimates for the EU from ETSC, 2002)

Fatality rate 2000	Per billion vehicle kilometres	Per 100 000 inhabitants
Sweden	8,4	6,7
Great Britain	7,3	5,9
Netherlands	8,5	6,8
EU all 15 countries	13,6	11,0
USA	9,5	15,2
Australia	10,1	9,5
Japan	13,4	8,2

⁽⁴⁾ Ad esempio, progetto di ricerca GADGET, in particolare il capitolo 4.5 sulle misure legali e l'attuazione (relazione finale, 2000); progetto di ricerca ESCAPE (Enhanced Safety Coming from Appropriate Police Enforcement) (Miglioramento della sicurezza derivante da efficaci controlli di polizia) (2003), progetto di ricerca VERA (Video Enforcement for Road Authorities) (Controlli video per le autorità responsabili della sicurezza stradale), concluso nel gennaio 2000; progetto SUNflower (2002), differenti studi e relazioni ETSC.

⁽⁵⁾ Relazione SUNflower, pag. 117.

21. Le differenze dei risultati ottenuti in materia di sicurezza stradale nei diversi paesi della UE possono essere spiegate in parte con la differente situazione a livello geografico, climatico, demografico, infrastrutturale, culturale e temperamentale. Tuttavia, tali differenze non impediscono di attuare le migliori pratiche nei tre ambiti interessati in tutti gli Stati membri della UE. I risultati di una valutazione di impatto realizzata in questo contesto dimostrano che le migliori pratiche possono essere applicate in tutti gli Stati membri con benefici chiaramente superiori ai costi. **Il rapporto costi-benefici applicando le migliori pratiche all'insieme dell'UE è di 5-6,8:1 per l'eccesso di velocità, di 3,8-8:1 per la guida in stato di ebbrezza e di 10-13:1 per il mancato uso delle cinture di sicurezza.** I rapporti variano a seconda che si sia tenuto conto o meno, tra l'altro, dei costi iniziali per l'introduzione di nuove misure e del tempo intercorso tra l'investimento realizzato e il conseguimento dei risultati (¹).
22. Nella presente raccomandazione vengono quindi proposte misure per applicare le migliori pratiche in tutta l'Unione europea nei tre ambiti in questione; le migliori pratiche sono desunte da quelle applicate in uno o più Stati membri o si basano sui risultati della ricerca scientifica. Per acquisire le necessarie informazioni, sono state prese in esame le migliori pratiche nei tre ambiti in questione, non solo nei paesi SUN ma anche in altri paesi che hanno conseguito buoni risultati in uno di questi ambiti; ad esempio in Finlandia che, per quanto riguarda la guida in stato di ebbrezza, presenta risultati addirittura superiori, e dove ogni anno un conducente su tre viene sottoposto ai controlli (²). Per avere un quadro d'insieme delle migliori pratiche attuate in tutti gli Stati membri nei tre ambiti oggetto della presente raccomandazione, la Commissione ha realizzato uno studio per raccogliere informazioni pertinenti in merito a norme, sanzioni e controlli in vigore negli Stati membri. Tali informazioni sono desunte dalle risposte fornite dalle autorità nazionali a un ampio e articolato questionario (³).
23. Le misure proposte sono considerate requisiti minimi: gli Stati membri possono quindi optare per l'applicazione di misure più restrittive. Per quanto riguarda eventuali migliorie da introdurre nei paesi SUN, la relazione Sunflower illustra misure che, tra il 2000 e il 2010, dovrebbero permettere di ridurre il numero di morti in incidenti stradali delle percentuali sottoindicate:
- per quanto riguarda l'eccesso di velocità: Svezia 17 %, UK 10 %, NL 10 %
- per quanto riguarda l'uso delle cinture di sicurezza e i sistemi di ritenuta per bambini: Svezia 2 %, UK 4 %, NL 8 %
- per quanto riguarda la guida in stato di ebbrezza: Svezia 3 %, UK 4 %, NL 5 % (⁴).
24. Anche nei paesi che ostentano i migliori risultati possono dunque essere conseguiti notevoli miglioramenti.
- Di seguito sono elencate alcune delle principali conclusioni cui è pervenuto il progetto ESCAPE sull'applicazione in Europa della normativa in materia di traffico:
- gran parte dell'opinione pubblica è favorevole all'applicazione della normativa;
- l'applicazione basata sulla dissuasione presenta un buon rapporto costi-efficacia;
- i sistemi automatizzati sono efficaci; le soluzioni attuali sono sorpassate; l'introduzione di sistemi automatizzati procede lentamente nella maggior parte dei paesi europei e le autorità sono riluttanti a utilizzarli;
- per far rispettare le norme sono necessari impegno e dedizione; sono necessari metodi innovativi, soprattutto per convincere i responsabili politici della necessità di attuare efficacemente le strategie di controllo;
- studi hanno dimostrato che è necessario potenziare il ricorso alla tecnologia e semplificare le procedure per arrestare e processare i contravvenienti;
- in Europa esistono notevoli differenze nell'attuazione della normativa (⁵).
25. Tutte le conclusioni elencate rivestono importanza, in un modo o nell'altro, ai fini delle proposte avanzate nella presente raccomandazione.
26. In futuro anche la ricerca potrebbe contribuire alle attività di controllo, soprattutto nell'ambito del VI Programma quadro di ricerca e sviluppo (ad esempio, «Trasporti di superficie sostenibili» — Osservanza dell'applicazione del codice stradale e attitudine alla guida dei conducenti).

(¹) Studio ICF, pagg. 22-23, 28-29 e 34-35.

(²) Inchiesta dell'ETSC sulle strategie di controllo della polizia per ridurre le vittime degli incidenti stradali in Europa, maggio 1999, pag. 9.

(³) Studio realizzato da Clifford Chance (maggio 2003).

(⁴) Relazione SUNflower, pagg. 137-138.

(⁵) Relazione finale ESCAPE, pagg. 19-20.