

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE N. 2144

d'iniziativa del

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Modifiche alla legislazione vigente sulla pianificazione, l'attuazione e il monitoraggio degli interventi in materia di sicurezza stradale. Costituzione della Consulta nazionale per la sicurezza stradale e per la mobilità sostenibile**

Presentata il 4 ottobre 2019

Onorevoli Deputati! – La pianificazione degli interventi per la sicurezza stradale si è rivelata, nel contesto europeo e internazionale, di grande efficacia nella riduzione della mortalità e delle lesioni gravi subite dagli utenti della strada.

Anche con riferimento all'Italia, alla pianificazione nazionale della sicurezza stradale, avviata da norme inserite nella legge 17 maggio 1999, n. 144, in recepimento del Piano della sicurezza stradale 1997-2001 della Commissione delle Comunità europee, possono ricondursi effetti molto positivi al riguardo.

L'Italia ha mancato di poco l'obiettivo fissato dalle norme dell'Unione europea per il decennio 2000-2010: era prevista la riduzione del 50 per cento dei casi di morte, laddove la riduzione in Italia si è attestata intorno al 42 per cento.

---

Il quarto Programma di azione europeo per la sicurezza stradale 2010-2020 determina un nuovo obiettivo, indicando una riduzione ulteriore del 50 per cento in dieci anni. È un obiettivo ambizioso, una sfida per tutti i Paesi, che anche l'Italia ha raccolto in passato e vuole sviluppare in modo ancora più virtuoso per il futuro ma che, purtroppo, è ancora lontano da raggiungere.

Con la presente iniziativa il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) intende sollecitare interventi normativi tesi al rafforzamento dell'efficacia dei piani nazionali:

a) integrando la fase ascendente di costruzione del piano e quella della verifica degli esiti del monitoraggio;

b) prevedendo un utilizzo più cogente e sistematico delle campagne di informazione e prevenzione anche con riferimento all'articolo 3 della legge 7 giugno 2000, n. 150;

c) ampliando le competenze delle città metropolitane con riferimento alle infrastrutture destinate alla circolazione dei ciclisti, che restano tra gli utenti della strada più vulnerabili.

Sotto il primo profilo, le norme proposte, modificando l'articolo 32 della legge 17 maggio 1999, n. 144 (che nel testo vigente resta ancorato ad una specifica e nominata pianificazione europea e ad un assetto amministrativo entrambi superati), inseriscono il CNEL nell'iter di formazione del Piano nazionale della sicurezza stradale attraverso un parere obbligatorio, non vincolante, qualificato dalla sua natura di organo di rappresentanza delle forze sociali e produttive e dall'esperienza maturata nel campo, nell'ambito della Consulta nazionale per la sicurezza stradale istituita con decreto del Ministro dei lavori pubblici nel gennaio 2001, anche attraverso la formulazione di numerosi atti di proposta e indagini. Si veda quanto esposto nell'audizione informale del Presidente del CNEL presso la IX Commissione

(Trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati, il 5 febbraio 2019 (intervento pubblicato nel sito internet [www.cnel.it](http://www.cnel.it)).

L'attività della Consulta nazionale per la sicurezza stradale ha costituito la base di discussione utile per l'elaborazione del parere n. 126, approvato dall'Assemblea del CNEL in data 28 aprile 2005, sulla terza relazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti al Parlamento sulla sicurezza stradale. 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'Istituto nazionale di statistica, nel quindicennio trascorso, ha 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) sia a livello 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 con la Federazione ciclistica italiana, negli stessi anni, la Consulta nazionale per la sicurezza stradale si è fatta promotrice di progetti ambiziosi (ad esempio il «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 qualificazione 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 Ministro delle infrastrutture e dei trasporti alle Camere, 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 2008/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali, 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 e sulla qualificazione delle imprese.

A seguito dell'avvio della consiliatura attualmente in corso, nello scorso novembre è stato costituito, significativamente nell'ambito della Commissione istruttoria II – Politiche sociali e sviluppo sostenibile, un gruppo di lavoro incaricato di predisporre gli atti necessari alla ricostituzione della Consulta nazionale per la sicurezza stradale. Del gruppo di lavoro fanno parte consiglieri del 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.

Lo scopo della disposizione proposta è, pertanto, quello di consolidare, attraverso la formalizzazione in sede legislativa, l'apporto del CNEL reso nel corso degli anni come, da ultimo, quello esposto nei precedenti capoversi della presente relazione, reso in sede di audizione parlamentare presso la competente Commissione parlamentare.

Al fine di potenziare la fase attuativa del piano, si prevede, con l'inserimento dei commi 3-bis, 3-ter e 3-quater nell'articolo 32 della legge n. 144 del 1999, di istituire ex lege presso il CNEL la Consulta nazionale per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile.

La Consulta (unitamente al Comitato) rappresenta l'organo esecutivo della pianificazione nazionale che assume un'importanza fondamentale nel

processo di pianificazione e attuazione in parola, la cui operatività resta oggi rimessa ad atti ministeriali di concerto.

Si ritiene che la derivazione ex lege della Consulta, che estende il proprio ambito anche ai temi dello sviluppo sostenibile della mobilità urbana ed extraurbana, e la sua collocazione presso il CNEL, oltre a costituire una semplificazione sotto il profilo organizzativo, possano restituire una costante informazione al Parlamento circa lo stato degli obiettivi dati, stimolandone il perseguimento.

A tale ultimo riguardo il comma 3-ter prevede la redazione annuale di un rapporto da integrarsi nell'annuale relazione annuale del CNEL al Parlamento e al Governo sui livelli e sulla qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, di cui all'articolo 10-bis della legge 30 dicembre 1986, n. 936, giunta alla sua settima edizione.

Il riferimento alla «domanda di mobilità», contenuto nell'articolato, mira a includere nel complessivo approccio di pianificazione delle politiche della sicurezza e della mobilità sostenibile la conoscenza indefettibile dei dati esistenti sul comportamento degli italiani in fatto di mobilità (ad esempio quelli resi dall'Osservatorio Audimob, inseriti da ultimo nel Piano statistico nazionale 2020-2022 e già utilizzati nel conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti).

Sotto il secondo profilo, l'introduzione del comma 2-bis nel citato articolo 32 della legge n. 144 del 1999 mira a rendere sistematica la diffusione dei «messaggi di utilità sociale e di pubblico interesse» riferiti alle condotte rilevanti ai fini della sicurezza della circolazione, previsti e finanziati dall'articolo 3 della legge 7 giugno 2000, n. 150.

La ricorrenza e sistematicità dell'utilizzo di detto strumento, specialmente nei periodi in cui, sulla base delle rilevazioni statistiche, è concentrato il maggior numero di incidenti, può avere un ruolo importante nella prevenzione. La previsione non è foriera di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato in quanto si limita a finalizzare l'impiego di una parte delle risorse esistenti.

---

Infine, la modifica proposta all'articolo 1, comma 85, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56, è volta a fornire un'indicazione di percorso attuativo che possa contribuire, attraverso interventi infrastrutturali, a ridimensionare uno degli indicatori più negativi della politica della sicurezza stradale in Italia, quello relativo alla mortalità ciclistica. Nella città di Roma si registrano valori tre volte superiori a quelli delle grandi capitali europee. Anche a livello nazionale i valori sono comparativamente molto elevati. Ciò dimostra che la mortalità ciclistica è una mortalità in gran parte evitabile. Uno dei fattori determinanti degli esiti letali degli incidenti che coinvolgono ciclisti è la carenza di infrastrutture dedicate, che non hanno sopportato l'aumento del numero e delle percorrenze medie dei ciclisti in Italia, sempre più orientati all'utilizzo della bicicletta quale ordinario mezzo di trasporto anche per percorrenze lunghe e costretti a una troppo spesso letale promiscuità anche sulle strade a scorrimento veloce.

In altri paesi come la Gran Bretagna (ma elevate e qualificate esperienze sono presenti anche in Germania, in Svizzera, nei Paesi Bassi e in Danimarca) sono già state realizzate delle vere e proprie superstrade ciclabili (cycle-superhighway) che costituiscono una valida integrazione del complessivo sistema viario al servizio della mobilità dei pendolari per percorrenze superiori a 5 chilometri e fino a 25 chilometri, che collegano l'hinterland alla metropoli ovvero quartieri periferici alle stazioni ferroviarie urbane.

Ciò premesso, è parso coerente chiamare gli enti con funzioni di area vasta a destinare le risorse esistenti anche alla realizzazione di nuove ciclovie quali vere e proprie infrastrutture per la mobilità oltre che per l'esercizio fisico o il tempo libero.

Il richiamo, ivi contenuto, alla recente legge 11 gennaio 2018, n. 2, che ha il pregio di porre le basi per la pianificazione e realizzazione di una rete ciclabile integrata con la rete europea, impone di procedere in coerenza con i piani (biciplan) che l'articolo 6 impone ai medesimi enti di adottare.

## RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009 n. 196).

Le modifiche proposte alla legislazione vigente, di cui al presente atto di iniziativa ai sensi del terzo comma dell'articolo 99 della Costituzione, attuano mutamenti nella formazione delle politiche per la sicurezza stradale e in particolare nel ciclo della pianificazione.

L'istituzione ex lege della Consulta per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile presso il CNEL comporta che agli oneri amministrativi e organizzativi per il suo funzionamento provveda il Consiglio stesso nell'ambito delle risorse umane e strumentali a esso assegnate.

Le cariche di presidente e di componente della Consulta sono espressamente dichiarate gratuite e non richiedono pertanto alcuna forma di remunerazione né la corresponsione di gettoni di presenza comunque denominati.

Quanto alla previsione introdotta nel comma 2-bis dell'articolo 32 della legge n. 144 del 1999, inerente alla diffusione dei «messaggi di utilità sociale e di pubblico interesse», è fatto esplicito riferimento all'articolo 3 della legge 7 giugno 2000, n. 150, che prevede che «La Presidenza del Consiglio dei Ministri determina i messaggi di utilità sociale ovvero di pubblico interesse, che la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo può trasmettere a titolo gratuito», nei limiti e con le modalità ivi specificate.

Per quanto sopra esposto si ritiene che le modifiche proposte non determinino oneri finanziari aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato e della finanza pubblica.

## PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL CNEL

Art. 1.

---

1. All'articolo 32 della legge 17 maggio 1999, n. 144, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) le parole: «1997-2001» sono soppresse;

2) dopo le parole: «sentito il Ministero dei trasporti e della navigazione» sono inserite le seguenti: «e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro»;

b) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Il Piano di cui al comma 2 prevede la diffusione di campagne informative sulla sicurezza stradale e sulle cause principali degli incidenti stradali anche mediante i messaggi di utilità sociale e di pubblico interesse, con particolare riguardo ai mesi da aprile a settembre e al mese di dicembre di ciascun anno, nell'ambito e con le modalità previsti dall'articolo 3 della legge 7 giugno 2000, n. 150»;

c) al comma 3, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Ogni anno sono pubblicati nel sito internet istituzionale del Ministero competente i dati concernenti il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi recepiti nel Piano nazionale della sicurezza stradale»;

d) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

«3-bis. Allo scopo di rafforzare la capacità di governo della sicurezza stradale, è istituita presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) la Consulta nazionale della sicurezza stradale e della mobilità sostenibile, con compiti di consultazione pubblica, di proposta, di promozione di iniziative a sostegno della sicurezza e dello sviluppo



sostenibile della mobilità e di valutazione degli esiti del monitoraggio di cui al comma 3, nonché delle risultanze del conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti in materia di domanda di mobilità. La Consulta nazionale è presieduta dal Presidente del CNEL o da persona da lui nominata previa deliberazione dell'Assemblea del Consiglio.

3-ter. La Consulta nazionale di cui al comma 3-bis redige ogni anno un rapporto sugli esiti del monitoraggio condotto dal Ministero competente per l'attuazione del Piano di cui al comma 2, evidenziando gli scostamenti dei risultati attesi rispetto alla pianificazione europea recepita nel Piano nazionale, gli esiti delle consultazioni pubbliche comunque attivate sul territorio nazionale e l'adeguatezza, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, delle campagne di comunicazione attivate ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 giugno 2000, n. 150. Il rapporto di cui al presente comma è parte integrante della relazione annuale del CNEL al Parlamento e al Governo sui livelli e sulla qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, di cui all'articolo 10-bis della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

3-quater. Con il decreto di definizione degli indirizzi generali e delle linee guida di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, di cui al comma 3, sono nominati quattordici componenti della Consulta nazionale per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile, di comprovata competenza ed esperienza nella materia della sicurezza stradale, di cui quattro designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, due designati dal Ministro dell'interno, due designati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, due designati dal Ministro della salute e quattro designati dal Presidente del CNEL, previa deliberazione dell'Assemblea del Consiglio, tra gli appartenenti alle organizzazioni sindacali, datoriali e sociali in esso rappresentate. Gli incarichi di componente e di presidente della Consulta nazionale della sicurezza stradale hanno durata triennale e sono esercitati a titolo gratuito».

2. All'articolo 1, comma 85, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56, dopo le parole: «nonché costruzione e gestione delle strade provinciali»

---

sono inserite le seguenti: «e delle ciclovie nell'ambito del piano di cui all'articolo 6 della legge 11 gennaio 2018, n. 2,».