

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII**
n. **40**

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa del deputato **GALLETTI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sulla sicurezza stradale

Presentata l'11 dicembre 1997

ONOREVOLI COLLEGHI! — Anni ed anni di assenza di una vera politica dei trasporti hanno generato una situazione che alle soglie del 2000 appare molto grave. In generale la mobilità presenta su tutto il territorio italiano evidenti e diffusi stati di criticità. Questa situazione risente indiscutibilmente del fatto che negli ultimi decenni la domanda di mobilità è cresciuta notevolmente in valore assoluto ed ha subito profonde modifiche nei suoi caratteri strutturali, quali la distribuzione spaziale e temporale degli spostamenti, gli aspetti motivazionali, i comportamenti nella scelta dei modi di trasporto. In questi anni, alla crescita della domanda non è seguita una evoluzione adeguata dei sistemi di offerta, in termini di dotazione di infrastrutture,

impianti e servizi. Nel quadro degli orientamenti strategici volti a rilanciare il processo di crescita economica del nostro Paese, la programmazione dei trasporti non ha mai trovato posto in maniera adeguata e significativa.

Pertanto, la domanda di mobilità delle persone, da anni, viene soddisfatta prevalentemente per mezzo della autovettura individuale, simbolo per eccellenza della proprietà privata. È proprio lo sproporzionato uso personale dell'autovettura che ha generato sia elevati livelli di congestione del traffico stradale sia elevati tassi di incidentalità.

La motorizzazione di massa, influenzando il modo di vivere dell'uomo nel ventesimo secolo, ha contribuito in ma-

niera determinante ad aumentare il numero di morti e di feriti fino a raggiungere livelli talmente elevati da risultare una vera e propria catastrofe giornaliera.

Dall'ERSF (Federazione europea sulla sicurezza stradale), punto di riferimento obbligato per chi opera nel settore della sicurezza stradale, apprendiamo che ogni anno, in Europa, circa 50 mila persone perdono la vita e 150 mila rimangono handicappate permanentemente a seguito di incidenti stradali. Il costo socio-economico, secondo i dati dello studio europeo, ammonterebbe a 200 miliardi di ECU per anno. Questa somma è dello stesso ordine di grandezza del valore totale della produzione annua di autoveicoli in Europa: ci sarebbe da chiedersi quali vantaggi la Comunità europea potrebbe ottenere investendo tale somma nella sicurezza.

A conferma dei dati dell'ERSF, l'ISTAT evidenzia, attraverso un accurato studio, che su tutte le strade italiane sia urbane che extraurbane nel 1995 si sono verificati 182.761 incidenti, con 6.512 morti immediati e 259.571 feriti. Su 6.512 morti, tristemente contati nel 1995, ben 41 per cento, pari a 2.654 vittime, si trovava in ambito urbano. Questo è un dato estremamente allarmante. È necessario fermarsi a riflettere, coscientemente. I morti per incidenti stradali nelle nostre città mettono inesorabilmente le amministrazioni locali di fronte alle loro responsabilità: si pensi realmente al ruolo che gli interventi finalizzati alla sicurezza stradale ricoprono, sia nei programmi che negli stanziamenti degli enti locali. Ed ancor più evidenti, proprio a confermare la gravità del fenomeno, sono le percentuali degli incidenti e dei feriti, sempre in ambito urbano, per i quali sono stati rilevati valori rispettivamente del 73 per cento e del 69 per cento. Tutto ciò è veramente allarmante.

Da un'altra indagine dell'Automobile club d'Italia (ACI) si è osservato come nel periodo che va dal 1980 al 1991 il numero di incidenti stradali si sia stabilizzato intorno ai 160 mila; il numero dei morti ha mostrato un leggero decremento dal 1980 attestandosi intorno ai 7 mila decessi negli

ultimi anni, mentre i feriti, anche essi stazionari, si sono attestati tra 220-240 mila per anno.

Lo studio ha anche analizzato nel 1991 gli incidenti secondo la categoria di strade e si è visto come nelle comunali urbane avvengono circa i due terzi degli incidenti. Per i morti, la percentuale maggiore si osserva sulle strade comunali urbane, (42,53 per cento), seguite dalle strade statali (26,43 per cento), dalle provinciali (16,23 per cento) e dalle autostrade (9,16 per cento); per i feriti, circa i due terzi avvengono sulle strade comunali urbane seguiti in misura decrescente dalle strade statali, provinciali ed autostrade.

Per gli incidenti secondo la categoria dei veicoli si osserva come il primo posto, con circa i due terzi, è tenuto dalle autovetture, seguite dagli autocarri (10,64 per cento), mentre i morti secondo le categorie dei veicoli avvengono a bordo delle autovetture (60,46 per cento), così come i feriti (69,13 per cento).

Lo studio ha analizzato poi gli incidenti dal 1980 al 1991 per grandi cause; si osserva come il conducente rappresenti la causa determinante nel 77,95 per cento dei casi; seguono altre cause (19,55 per cento), avaria veicolo (0,33 per cento), condizioni psico-fisiche (1,91 per cento). Vengono analizzate le morti secondo la causa presunta, queste sono da attribuire al conducente con il 5,45 per cento, poi avarie al veicolo (0,56 per cento). Lo stesso si evince per quanto riguarda i feriti; anche in questo caso il conducente rappresenta la causa preponderante.

La frequenza degli incidenti, di morti e feriti nelle diverse regioni nel 1991 ha evidenziato come alcune regioni per numero di macchine ed intensità di traffico continuino ad avere il primato di incidenti e di morti rispetto ad altre dove il fenomeno è più contenuto.

La graduatoria delle regioni per frequenza di incidenti rispetto alla media nazionale vede nel 1991 il Lazio seguito dalla Liguria ed Emilia-Romagna, mentre per quanto riguarda i morti al primo posto vi è il Friuli-Venezia Giulia seguito dal Trentino-Alto Adige. Per i feriti l'anda-

mento ricalca quello degli incidenti con al primo posto la Liguria.

Comunque, alla radice del fenomeno dell'elevato numero di sinistri stradali che in forma generalizzata ed endemica accompagna da decenni lo sviluppo della motorizzazione, soprattutto nei Paesi industrializzati, stanno sicuramente le numerose cause di ordine tecnico legate alla strada ed al veicolo, ampiamente illustrate e discusse in occasione di studi, ricerche e convegni. L'eccessivo numero di vittime in conseguenza di incidenti stradali ha già da tempo richiamato sia l'attenzione dei governi e dei Paesi dove maggiore è l'incidenza, sia degli studiosi della sicurezza del traffico quali medici, giuristi, sociologi, tecnici e costruttori di automobili, a ricercare il modo con cui far diminuire, o quanto meno contenere, il numero dei morti e feriti a causa del traffico sempre in aumento.

Nella genesi dell'incidente stradale partecipano: l'uomo, il veicolo, la strada. Due dei fattori determinanti gli incidenti stradali sono migliorati: la tecnica di costruzione dei veicoli e l'ammodernamento della rete viaria. Nonostante i miglioramenti tecnici apportati sul mezzo meccanico e l'impegno finanziario sulla rete viaria, negli ultimi anni non si sono registrati risultati positivi né sulla incidenza degli incidenti tantomeno sulla loro gravità.

Generale convincimento degli studiosi, maturato sulla base di osservazioni scientifiche e rilevazioni statistiche protratte per decenni, è che il fattore cui nella maggioranza dei casi (70 per cento) è riconducibile il verificarsi di un sinistro stradale o quanto meno di una situazione di elevato pericolo di incidente sia rappresentato dalla condotta dell'utente della strada ed in particolare della categoria dei conducenti di veicoli a motore.

Il riferimento immediato è alla condotta cosciente e volontaria, e quasi sempre intenzionale, che si concretizza nelle forme dell'inosservanza delle regole generali di prudenza, diligenza, perizia di guida e nella violazione di specifiche norme di comportamento imposte da leggi, regolamenti e ordini.

Nell'ambito di queste infrazioni il primo posto nelle statistiche ufficiali annuali non sempre risulta occupato da quelle relative alla velocità, ma è del tutto pacifico che proprio nel comportamento qualificato secondo la specificità dei casi come «velocità pericolosa» e/o «superamento dei limiti imposti», sono da ricercare oltre alla causa di un elevatissimo numero di sinistri, con e senza danno alle persone, anche la causa dell'esito mortale o della particolare gravità delle conseguenze lesive di un cospicuo numero di incidenti.

Esaminato sotto il profilo criminologico questo tipo di comportamento, senza dubbio connotativo di scarsa considerazione dell'altrui persona ed insieme di non altrettanta scarsa considerazione della propria, costituisce manifestazione diretta dell'aggressività, alimentata in continuità dalla sensazione di potenza e dall'apparente senso di protezione offerti dal veicolo.

Detta aggressività, come è noto, trova oggi ampio supporto nel ritmo di vita, nell'urgenza di agire, che la civiltà dei consumi, con l'elevata competitività di cui è permeata, impone ai suoi «sudditi», fornendo loro anche un'opportuna larva di giustificazione di ordine etico.

Giova piuttosto premettere che, come è avvenuto per tutte le infrazioni più frequenti nella circolazione stradale, anche di fronte a quelle relative alla velocità, gli Stati interessati all'arginamento del fenomeno hanno seguito politiche di prevenzione e repressione diverse fra loro, ma mai antitetiche: politiche che si sono concentrate in tempi diversi nelle scelte che sono state prevalentemente indirizzate alla formulazione di precetti giuridici specifici recanti imposizioni di limiti di velocità determinati con diretto riferimento ai luoghi, ai veicoli e ai conducenti. L'inosservanza sia della velocità «adeguata», sia dei limiti imposti dalla legge o dall'autorità sono state invece sanzionate in ciascuno Stato in maniera assolutamente autonoma, in una ottica legata soprattutto alle diverse concezioni di volta in volta accolte in ordine alla funzione e alla applicabilità delle

misure punitive. Sta di fatto che fino a tempi relativamente recenti e, in pratica fino agli anni '80, in Europa, ma specialmente in Italia, il ruolo primario nella prevenzione e nella repressione dei comportamenti illeciti relativi alla velocità veicolare — in assenza di una adeguata e costante assegnazione di personale di polizia per questi compiti specifici ed in carenza di congrui supporti tecnici per esercitare un controllo in grado di fornire dati attendibili anche sotto il profilo probatorio — è rimasto quasi interamente affidato alla cosiddetta efficacia intimidatoria delle sanzioni comminate dal legislatore per le più gravi infrazioni.

Contestualmente, con l'avvento della motorizzazione di massa, l'endemica condizione di inadeguatezza e la gravissima crisi del sistema e delle strutture giudiziarie del nostro Paese hanno fatto sì che l'attività di repressione delle infrazioni si è tradotta quasi sempre in una sostanziale ammissione di impotenza (prescrizioni, amnistie, eccetera) dello Stato e dei suoi organi.

Serve, comunque, sottolineare che in molti Stati le infrazioni in tema di velocità sono state e continuano ad essere inquadrare nell'area dei comportamenti penalmente perseguibili. In Italia, invece, allorché si è diffusa anche in sede parlamentare la convinzione della inadeguatezza della repressione penale, le infrazioni relative alla circolazione stradale sono state oggetto di un processo di progressiva decriminalizzazione, facendo ricorso ad una « depenalizzazione selvaggia ».

Quest'ultima è stata il frutto di una scelta del legislatore nella quale sono state drasticamente collocate in secondo ordine le ragioni di tutela penale di alcuni beni (vita e integrità personale) che secondo la gerarchia di valori fissati dalla Costituzione italiana, ribadita dalla Corte costituzionale e dalla stessa comunità internazionale, non possono e non debbono in nessun caso restare privi di tutela.

Sono state infatti depenalizzate infrazioni connotative di forte antisocialità del soggetto come la velocità pericolosa in curva, ovvero durante la marcia con fari abbaglianti, ovvero in centro abitato e in

prossimità delle scuole e nelle intersezioni. Per queste infrazioni, tutte previste dall'articolo 141 del nuovo codice della strada, sono state comminate sanzioni esclusivamente amministrative nel massimo edittale attorno alle 300 mila lire e conciliabili con somme irrisorie varianti tra le 54 mila e le 216 mila lire.

Nessuna sanzione accessoria è stata prevista; e del resto, perfino quella del ritiro della patente appare inserita quasi casualmente solo per la più grave delle infrazioni di superamento dei limiti imposti dall'articolo 142, comma 9, del nuovo codice della strada.

Il legislatore italiano ha articolato il suo intervento riformatore solo sulla scorta delle asserite, e non dimostrate, efficacia e rapidità di applicazione delle sanzioni amministrative, ma soprattutto spinto dalla necessità di liberare dalle cosiddette piccole infrazioni il tavolo del giudice penale.

Tra le strade percorribili meriterebbe di essere presa in considerazione la cosiddetta « formula di Schmidt », sperimentata ripetutamente in Germania e consistente nell'affidare al giudice, nei limiti stabiliti dalla legge, di individuare di volta in volta l'opportunità di applicare la sanzione penale o quella amministrativa nei confronti dell'autore di una infrazione, tenendo presenti sia la gravità del fatto (danno, pericolo, eccetera) sia la personalità dell'autore (recidiva, intensità del dolo, eccetera).

Ma anche superato il punto relativo all'opportunità di ricorrere alla « formula Schmidt », rimane il fatto che ONU e Unione europea hanno da tempo suddiviso le infrazioni come segue: *a)* infrazioni di mera disubbidienza o di indisciplina amministrativa (ritardo nell'esecuzione di un precetto o di un ordine, mancato possesso del documento di circolazione, eccetera); *b)* infrazioni di pericolo astratto: cosiddetti reati-ostacolo (sosta semplice, eccetera); *c)* infrazioni di pericolo concreto (sorpasso o velocità pericolosa in curva, passaggio su ponte con veicolo di peso complessivo superiore alla portata indicata nel segnale stradale, eccetera); *d)* infrazioni

di principi di solidarietà (la fuga dopo l'investimento, il rifiuto di fornire le indicazioni all'altro conducente coinvolto nel sinistro, eccetera).

Le infrazioni delle categorie *c)* e *d)* sono qualificate nella loro gravità proprio dalla rilevanza dei « beni » alla cui tutela sovrintendono le norme penali che in genere prevedono e puniscono le condotte lesive o di pericolo per la vita, l'incolumità e la salute individuali. Pertanto, operandone una « decriminalizzazione » sia pure nella forma della depenalizzazione, oltre a perdersi l'efficacia intimidatoria del precetto penale, si è ridotta notevolmente la « funzione educativa della sanzione », anche soltanto comminata e non applicata.

Tutto ciò è avvenuto mentre si è continuato a colpire con la sanzione penale l'omicidio e le lesioni colpose conseguenti a fatti di circolazione stradale, pur essendo evidente che in tali casi l'evento di danno, anche se previsto, non è mai voluto. Sarebbe stato invece indice di ragionevolezza, da parte del legislatore, sanzionare in sede penale severamente anzitutto le condotte idonee a determinare eventi di quella gravità, come nel caso della velocità inadeguata alle condizioni di luogo, tempo, eccetera, di cui all'articolo 141 del codice della strada.

È nostra ferma intenzione che il Parlamento debba riaffermare il valore primario dei beni della vita e della integrità personale nella circolazione stradale, messi quotidianamente in pericolo o lesi dalle condotte sopra richiamate, eliminando dall'ordinamento giuridico la grave disparità di disciplina sanzionatoria che si riscontra oggi nei confronti di comportamenti volontari e coscienti di uguale pericolosità. Si pensi al trattamento riservato agli autori delle più gravi tra le infrazioni di velocità sopra ricordate e poi lo si confronti con quello riservato ai responsabili dei comportamenti tipizzati tra i delitti contro l'incolumità pubblica dal libro II, titolo VI, del codice penale e perseguiti anche se commessi soltanto « per colpa ».

A tale risultato di riaffermazione si potrebbe agevolmente pervenire mediante

l'inserimento nel codice della strada di una norma incriminatrice contenente la previsione di una fattispecie di reato di pericolo con specificazione delle condotte connotative di elevata pericolosità della guida. Si può anche agire all'origine imponendo alle industrie automobilistiche e motoristiche limitazioni della potenza e della velocità di alcuni tipi di veicoli. La misura è stata sancita nella normativa di molti Paesi, ma soltanto in relazione a poche situazioni, tra le quali, nel nostro ordinamento, fa spicco quella relativa alle caratteristiche costruttive dei ciclomotori, per i quali è prevista dall'articolo 52 del codice stradale la « capacità di sviluppare su strada orizzontale una velocità fino a 45 Km/h » e non oltre.

Asseriti motivi di ordine tecnico, ma soprattutto di ordine economico e di concorrenza tra le grandi case costruttrici si pongono quale ostacolo fondamentale per questo intervento legislativo destinato ad operare « a monte » del problema della velocità, che è, e rimane, anzitutto, un problema che attiene al fattore individuo-conducente.

Va detto che tra gli esperti del settore tecnico, economico e giuridico è percepibile tuttora una grande perplessità di fronte a misure che, almeno di primo acchito, possono apparire con i connotati del paradosso di politica legislativa, ma che, invece, meritano un deciso impegno di approfondimento.

D'altronde non si può nascondere che i rapporti tra classe politica e grande industria continuano a rivestire note caratteristiche di vischiosità che potrebbero vanificare ogni possibilità di attuazione delle misure « a monte », anche nel caso in cui le perplessità di ordine tecnico, economico e giuridico sulla necessità delle misure medesime fossero state superate.

È chiara ormai l'esigenza di superare al più presto l'era della motorizzazione di massa: si tratta di iniziare a pensare a nuove forme di utilizzo dell'auto necessaria per un dato momento e per un dato uso, come solo una componente di una mobilità che deve essere integrata con quelli che costituiranno gli assi portanti

degli spostamenti lungo itinerari fissi e cioè le linee ferrate, le linee aeree e, dove presenti, le idrovie.

L'istituzione della richiesta Commissione d'inchiesta potrebbe svolgere un positivo lavoro per il superamento dell'era della motorizzazione di massa.

L'articolo 1 istituisce la Commissione parlamentare di inchiesta e determina l'oggetto di intervento.

L'articolo 2 ne determina la composizione.

L'articolo 3 disciplina le audizioni e le testimonianze.

L'articolo 4 determina le modalità di richiesta di atti e documenti.

L'articolo 5 disciplina il segreto d'ufficio.

L'articolo 6 prevede la possibilità per la Commissione di organizzare i propri lavori.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

—

ART. 1.

(Commissione parlamentare di inchiesta sulla sicurezza stradale).

1. È istituita, per la durata della XIII legislatura, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla sicurezza stradale con il compito di:

a) verificare lo stato di sicurezza delle strade classificate ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante il nuovo codice della strada;

b) verificare lo stato di sicurezza dei veicoli di cui al titolo III del nuovo codice della strada;

c) verificare l'attuazione delle normative vigenti e le eventuali inadempienze da parte di soggetti pubblici e privati destinatari delle stesse;

d) verificare i comportamenti della pubblica amministrazione centrale e periferica, al fine di accertare la congruità degli atti e la coerenza con la normativa vigente;

e) svolgere e avviare indagini atte a verificare l'entità dei finanziamenti pubblici e privati ottenuti da parte di soggetti pubblici e privati, la loro effettiva destinazione, insieme ad altre risorse a qualunque titolo acquisite;

f) accertare l'attività svolta ed i risultati, quantitativi e qualitativi, ottenuti dai soggetti pubblici e privati, nell'adempimento dei propri doveri;

g) proporre soluzioni legislative e amministrative ritenute necessarie per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate;

h) riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori nonché ogni volta lo ritenga opportuno.

2. La Commissione conclude i propri lavori entro due anni dalla data della sua costituzione e presenta alla Camera dei deputati la relazione finale entro i successivi sessanta giorni.

3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

ART. 2.

(Composizione della Commissione).

1. La Commissione è composta da venti deputati, scelti dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare esistente.

2. La Commissione nella prima seduta elegge il presidente, due vicepresidenti e due segretari.

ART. 3.

(Audizioni e testimonianze).

1. Ferme le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per quanto concerne l'eccezione dei segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme in vigore.

3. Gli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria non sono tenuti a rivelare alla Commissione i nomi di chi ha loro fornito informazioni.

ART. 4.

(Acquisizione di atti e documenti).

1. La Commissione può acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giu-

diziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso, nonché gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

3. La Commissione può richiedere alle regioni, agli enti locali o loro consorzi, alle aziende pubbliche o private che svolgono un servizio pubblico di trasporto, atti e documenti necessari allo svolgimento dei lavori.

ART. 5.

(Obbligo del segreto).

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. La diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto od informazione, di atti o documenti dei quali sia vietata la divulgazione è punita ai sensi delle leggi vigenti.

ART. 6.

(Organizzazione interna).

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Com-

missione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio della Camera dei deputati.