COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.3.2008
SEC(2008) 350

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

per agevolare l'applicazione transfrontaliera della normativa in materia di sicurezza stradale

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

{COM(2008) 151 definitivo}
{SEC(2008) 351}

Sintesi

1 Consultazione delle parti interessate

Le parti interessate sono state consultate fin dalle prime fasi del progetto. Nel 2004, il progetto SARTRE 3 (*Social Attitude to Road Traffic Risks in Europe*), cofinanziato dalla Commissione europea, ha domandato a 24 000 cittadini dell'UE di esprimere il loro parere sull'applicazione della normativa in materia di sicurezza stradale.

Il 20 luglio 2006 si è tenuta una riunione con il gruppo di esperti, istituito dalla Commissione in base alla raccomandazione del 21 ottobre 2003[1], per discutere degli obiettivi e del campo di applicazione dell'azione normativa a livello comunitario.

Dal 6 novembre 2006 al 19 gennaio 2007 si è svolta una consultazione pubblica via Internet sul sito web "Europa". La Commissione ha ricevuto 54 risposte, consultabili, unitamente ai risultati, all'indirizzo seguente:
http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. Il 27 febbraio 2007 si è tenuta una riunione delle parti interessate alla quale sono stati invitati gli autori dei commenti e tutti gli Stati membri.

La Commissione ha elaborato un questionario destinato alle forze di polizia stradale europee per raccogliere informazioni sull'applicazione della normativa in materia di sicurezza stradale in Europa. Ventuno paesi hanno risposto al questionario: le loro risposte sono state usate per svolgere una discussione nella quale le forze di polizia stradale sono state invitate a fornire i loro commenti in vista di un'azione comunitaria[2].

La consultazione ha coinvolto i governi e le autorità pubbliche (in particolare i servizi incaricati dei trasporti, degli affari interni, della polizia e della giustizia), le imprese e le federazioni industriali attive nel settore dei trasporti, gli operatori delle infrastrutture stradali, gli organismi di ricerca e di studio, le associazioni dei consumatori e i singoli individui.

La maggior parte degli esperti e delle parti interessate ha concordato che, per migliorare la sicurezza stradale, è necessaria un'applicazione coerente della normativa che disciplina le infrazioni stradali, sia nella sostanza che a livello di procedure. Per quanto riguarda le infrazioni che è opportuno disciplinare a livello comunitario, i contributi ricevuti confermano che la proposta dovrebbe riguardare le infrazioni che sono notoriamente le principali cause di incidenti mortali, come l'eccesso di velocità, la guida in stato di ebbrezza o il mancato uso della cintura di sicurezza. Il campo di applicazione può essere esteso progressivamente ad altre infrazioni. Praticamente tutti gli intervistati hanno concordato che per la repressione delle infrazioni le iniziative comunitarie non dovranno limitarsi alla rete stradale transeuropea ma dovranno coprire l'intera rete stradale nell'UE. Il 70% delle risposte è favorevole a un'azione comunitaria per l'applicazione transfrontaliera della normativa sulla sicurezza stradale accompagnata da uno scambio più strutturato di migliori pratiche fra Stati membri organizzato dalla Commissione europea.

---

[1] Raccomandazione 2004/345/CE, del 21 ottobre 2003, relativa all'applicazione della normativa in materia di sicurezza stradale (GU L 111 del 17.4.2004, pag. 75, e rettifica di cui nella GU 120 del 24.4.2004, pag. 65).

[2] Inchiesta sull'applicazione della normativa in Europa a cura di TISPOL – 25 ottobre 2007.

Il comitato di analisi di impatto

L'8 maggio 2007 il comitato di analisi di impatto della Commissione europea ha fornito un parere in merito alla versione preliminare della presente valutazione di impatto in cui ha dichiarato che la relazione offre una valutazione quantificata di alcuni costi e benefici associati a ogni opzione, indicando allo stesso tempo chiaramente le ipotesi utilizzate e i relativi intervalli di incertezza.

Il comitato ha presentato le raccomandazioni seguenti:

- la valutazione di impatto deve distinguere chiaramente fra le due diverse questioni allo studio: migliorare l'applicazione transfrontaliera della normativa e armonizzare le norme di applicazione;

- la valutazione deve contenere maggiori informazioni sulle norme di applicazione previste;

- le opzioni devono essere ulteriormente chiarite;

- la valutazione deve studiare in modo più approfondito il campo di applicazione.

La presente versione della valutazione di impatto è stata rielaborata di conseguenza al fine di tenere conto delle raccomandazioni summenzionate.

2 Definizione del problema

Nel Libro bianco[3] del 2001 sulla politica europea nel settore dei trasporti la Commissione ha proposto che l'Unione europea deve perseguire l'ambizioso obiettivo di dimezzare entro il 2010 il numero delle vittime della strada. Lo stesso obiettivo è stato ribadito successivamente nel programma europeo di azione per la sicurezza stradale adottato nel 2003[4] ed è stato approvato dal Consiglio[5] e dal Parlamento europeo[6].

Una componente fondamentale di questa strategia consiste nell'incoraggiare gli utenti della strada ad adottare comportamenti più adeguati e a rispettare le norme di base della sicurezza stradale. Per assicurare il rispetto della legge, è necessario rilevare e sanzionare le infrazioni. I controlli devono essere sistematici, le sanzioni effettive e applicate a tutti i trasgressori, non solo ai residenti. Questo vale soprattutto per il rispetto dei limiti di velocità, dei tassi di alcolemia e per l'uso della cintura di sicurezza. Queste infrazioni sono infatti le tre cause principali degli incidenti mortali. La normativa riguardante altre infrazioni che mettono in pericolo la sicurezza stradale può essere applicata efficacemente a livello nazionale e comunitario. Uno studio esterno sulla valutazione di impatto conferma che l'eccesso di velocità, la guida in stato di ebbrezza e il mancato uso della cintura di sicurezza sono le cause principali di incidenti mortali, sia per numero che per gravità. Nell'UE-25 l'eccesso di velocità sarebbe responsabile di 12 400 vittime di incidenti stradali, pari a quasi il 30% del totale, e la guida in stato di ebbrezza di 10 800 decessi, pari al 25% delle vittime della strada. A sua

---

3 La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte, COM(2001) 370, 12 settembre 2001.

4 Programma di azione europeo per la sicurezza stradale - Dimezzare il numero di vittime della strada nell'Unione europea entro il 2010: una responsabilità condivisa, COM(2003) 311, 2 giugno 2003.

5 Conclusioni del consiglio "Trasporti" del 5 giugno 2003, documento 9686/03 (Press 146), pag. 22.

6 Risoluzione del 12 febbraio 2003, (GU C 43E del 19.2.2004, pag. 250).

volta, il mancato uso della cintura di sicurezza, che incide sulla gravità degli incidenti, sarebbe responsabile di 7 300 decessi, pari al 17% del totale. Queste tre voci rappresentano complessivamente oltre la metà di tutte le vittime della strada.

Oggi, a oltre tre anni dall'adozione della raccomandazione della Commissione, occorre considerare tre fatti fondamentali:

– il bilancio intermedio del 22 febbraio 2006[7] sul programma di azione europeo per la sicurezza stradale ha mostrato che i progressi compiuti entro il 2005 non permetteranno di conseguire l'obiettivo di riduzione del 50%. Se la tendenza attuale si conferma, la riduzione sarebbe solo del 40%. Inoltre, fino all'agosto 2006 la tendenza registrata è stata positiva ma dal settembre 2006 la situazione è cambiata. Fra il 2005 e il 2006 il numero di vittime della strada è aumentato in quasi tutti gli Stati membri fra il 2% e il 30%[8]. Questa tendenza è confermata dal debole calo del numero di vittime di incidenti stradali registrato fino all'ottobre 2007 nella maggior parte degli Stati membri.

– l'applicazione della normativa in materia di sicurezza stradale varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro, così come i risultati in materia di sicurezza stradale. In alcuni Stati membri il rischio di incidenti stradali mortali è quasi cinque volte superiore a quello di altri Stati membri;

– spesso le infrazioni stradali commesse da non residenti non vengono punite o le sanzioni non sono eseguite.

Situazione attuale negli Stati membri

L'applicazione della normativa varia fra gli Stati membri. Per quanto riguarda l'*eccesso di velocità*, nel periodo 2001-2003, in Portogallo è stato controllato solo il 9% dei conducenti, mentre nei Paesi Bassi la percentuale è stata del 46%. Per la *guida in stato di ebbrezza*, i controlli hanno riguardato solo il 4% dei conducenti in Italia contro il 38% in Finlandia. Per l'*uso della cintura di sicurezza* non sono attualmente disponibili percentuali. Il tasso di uso della cintura di sicurezza varia fra il 36% e il 91% nelle zone urbane. Ne risultano differenze considerevoli a livello di percezione dei conducenti. Secondo *SARTRE* 3[9], mentre nel Regno Unito un terzo dei conducenti pensa che sarà sottoposto a un controllo di velocità, in Svezia la percentuale scende al 3%. Per quanto riguarda la guida in stato di ebbrezza, in Slovenia il 27% dei conducenti prevede un controllo mentre in Irlanda la percentuale cala sotto l'1%.

---

7 Programma di azione europeo per la sicurezza stradale: bilancio intermedio, COM(2006) 74, 22 febbraio 2006.

8 CARE (banca dati comunitaria sugli incidenti stradali), 6 novembre 2007.

9 Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) et al. : European Drivers and Road Risk, SARTRE 3 (giugno 2004).

La presenza di non residenti nel traffico stradale sembra attestarsi attorno al 5% per i paesi in cui sono disponibili dati[10]. La quota di conducenti non residenti rispetto alle infrazioni per eccesso di velocità è compresa fra 2,5% e 30%[11]. Queste cifre fanno supporre che i conducenti non residenti commettono infrazioni per eccesso di velocità con frequenza relativamente maggiore rispetto ai clienti residenti[12].

Gli Stati membri stanno introducendo progressivamente dispositivi automatici di controllo. Per quanto riguarda le infrazioni per eccesso di velocità, quasi tutti gli Stati membri utilizzano apparecchi fotografici fissi e mobili. Inoltre, vengono progressivamente introdotti apparecchi per la misurazione della velocità media. Il controllo automatico riguarda anche il transito con semaforo rosso in un numero crescente di paesi. Quanto all'uso della cintura di sicurezza, in alcuni paesi il controllo automatico è combinato con il controllo di altri tipi di infrazione, come il transito con semaforo rosso o l'eccesso di velocità[13].

Le tecnologie di controllo e le procedure di omologazione variano fra gli Stati membri. I dispositivi e i metodi di omologazione non standardizzati complicano il riconoscimento reciproco degli interventi sanzionatori e la cooperazione fra Stati membri.

Le sanzioni delle infrazioni stradali possono essere penali o amministrative, a seconda dello Stato membro. In alcuni paesi, le sanzioni sono in parte penali e in parte amministrative a seconda del livello di gravità delle infrazioni.

La raccomandazione della Commissione dell'ottobre 2003 impone agli Stati membri di trasmettere alla Commissione informazioni circa l'applicazione della raccomandazione al più tardi entro il 30 settembre 2007. Finora solo sei Stati membri hanno trasmesso le informazioni richieste. Pertanto, attualmente le informazioni disponibili sul rapporto fra adozione di buone pratiche in materia di applicazione della normativa e sviluppi nella sicurezza stradale sono scarse.

3 Obiettivi

L'obiettivo generale della proposta è migliorare la sicurezza stradale nella Comunità, contribuendo così a un sistema di trasporto efficiente, sostenibile e affidabile, e porre fine all'attuale differenza di trattamento fra trasgressori residenti e non residenti.

L'obiettivo specifico dell'azione comunitaria è migliorare il comportamento degli utenti della strada per favorire un maggiore rispetto del codice della strada da parte degli utenti residenti e non residenti.

L'azione proposta è conforme alla politica dell'UE nel settore della salute umana, in quanto contribuisce alla lotta contro i danni dovuti all'alcol.

---

[10] Fonte: Eurostat. La quota del 5%, che si fonda sui dati provenienti da un gruppo selezionato di paesi, indica che rispetto ai veicoli-km percorsi sulle strade, il 5% circa è percorso da veicoli immatricolati in un altro paese. I risultati sono i seguenti: 5,5% in Francia (30 miliardi di veicoli-km), 3,9% in Germania, 4,1% nei Paesi Bassi e 3,9% nel Regno Unito.

[11] 2,5% in Danimarca, 4% in Finlandia, 6% nei Paesi Bassi, 8% in Catalogna (Spagna), 14% in Belgio, 15% in Francia e 30% in Lussemburgo.

[12] In Francia la presenza sulle strade è del 5,5% ma la quota di infrazioni commesse è del 15%. Le percentuali corrispondenti per i Paesi Bassi sono rispettivamente 4,1% e 6% (Centraal Justitieel Incasso Bureau, Paesi Bassi).

[13] Inchiesta sull'applicazione della normativa in Europa a cura di TISPOL – 25 ottobre 2007.

Grazie alla riduzione della velocità sulle strade, una migliore applicazione della normativa contribuirà anche a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, che continuano a crescere nel settore dei trasporti.

4 Opzioni

La valutazione di impatto prende in considerazione cinque opzioni, ognuna delle quali riguarda l'applicazione transfrontaliera della normativa e le buone pratiche che gli Stati membri potrebbero adottare.

La prima opzione consiste nel mantenere inalterata la situazione attuale.

Nella seconda opzione, i trasgressori non residenti sono perseguiti al momento del ritorno nel paese in cui hanno commesso l'infrazione, in base ad accordi di cooperazione con il paese di residenza. Questa opzione comprende misure di natura non normativa che possono essere adottate senza modificare la normativa comunitaria in vigore o adottare nuove regole. La raccomandazione 2004/345/CE della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di sicurezza stradale incoraggia gli Stati membri ad adottare le migliori pratiche in materia di applicazione. Le norme nazionali che disciplinano l'applicazione transfrontaliera sono migliorate.

Anche la terza e la quarta opzione comprendono misure di natura non normativa quanto ai metodi di applicazione, basate sulla raccomandazione della Commissione summenzionata. Per quanto riguarda l'applicazione transfrontaliera, l'opzione 3 prevede l'istituzione di una rete comunitaria per lo scambio elettronico dei dati con l'obiettivo di individuare il titolare del veicolo; l'opzione 4 si fonda sul riconoscimento reciproco delle prove e sulla trasmissione dei dati pertinenti alle autorità dello Stato in cui il veicolo è immatricolato, per incaricare queste ultime di constatare le infrazioni ed applicare le sanzioni.

Anche la quinta opzione si basa sulla trasmissione delle prove allo Stato di residenza ai fini dell'applicazione transfrontaliera ma si differenza dalle opzioni 2, 3 e 4 in quanto comprende misure normative che impongono l'adozione delle migliori pratiche in materia di applicazione della normativa da parte di tutti gli Stati membri. Questa opzione prevede anche misure per la standardizzazione dei dispositivi di controllo.

L'ultima opzione apporta maggiori vantaggi sociali, economici e ambientali rispetto alle altre. Sul piano sociale, favorisce la diminuzione del numero di vittime e di feriti negli incidenti stradali; su quello economico, genera notevoli vantaggi finanziari grazie alla diminuzione degli incidenti, e quindi delle lesioni personali e dei danni materiali, e alle sanzioni pecuniarie; infine, dal punto di vista ambientale, la diminuzione della velocità favorisce la riduzione dell'inquinamento e dei consumi di carburante.

5 Analisi delle ripercussioni

Impatto sulla sicurezza stradale

Attualmente si contano 25 000 vittime della strada, dovute a eccesso di velocità, guida in stato di ebbrezza e/o mancato uso della cintura di sicurezza. Questa cifra potrebbe diminuire adottando le migliori pratiche per la qualità e l'intensità dell'applicazione della normativa. L'attuale cifra di 400 vittime della strada causate da conducenti non residenti potrebbe essere diminuita adottando un sistema efficace di applicazione transfrontaliera della normativa.

È stato calcolato che le opzioni che prevedono efficaci meccanismi sanzionatori transfrontalieri (opzioni 3 e 4) permetterebbero di ridurre di 200-250 all'anno il numero di vittime della strada nell'Unione europea. Con l'opzione 5, che istituisce inoltri metodi di convergenza per l'applicazione delle norme in materia di sicurezza stradale, il numero delle vittime della strada potrebbe essere ridotto di 5 000 unità all'anno.

Sulla base di previsioni prudenti, i vantaggi socioeconomici sono stimati a 5 miliardi di euro all'anno.

Costi e automazione

I costi, che sono sostenuti dalle autorità pubbliche e dagli organi di controllo, comprendono gli investimenti nei sistemi per lo scambio di dati e nelle attrezzature di controllo, stimati a 140 milioni di euro, per portare tutti gli Stati membri a un livello accettabile di applicazione della normativa. Gli investimenti da parte di ogni Stato membro dipendono dal rispettivo livello attuale in materia. Il bilancio operativo annuale per l'applicazione della normativa è stimato a circa 23 milioni di euro per l'Unione europea

Gli studi indicano che i costi operativi dei controlli automatizzati sono considerevolmente inferiori a quelli dei metodi tradizionali. È prevedibile una sensibile diminuzione dell'uso di risorse amministrative.

Impatto sulla salute e sull'ambiente

Una migliore applicazione della normativa contribuirebbe a lottare contro i danni dovuti all'alcol e a promuovere la politica a favore della salute pubblica. Nella comunicazione del 2006 su una strategia comunitaria volta ad affiancare gli Stati membri nei loro sforzi per ridurre i danni derivanti dal consumo di alcol[14], la Commissione ha inserito gli incidenti stradali dovuti al consumo di alcol fra i cinque temi prioritari.

L'impatto della velocità sull'ambiente è connesso in primo luogo alla produzione di sostanze inquinanti. La produzione di fumi di scarico (il biossido di carbonio (CO_2), gli idrocarburi, il monossido di azoto, le particelle fini) è ottimizzata a una velocità costante compresa fra 40 e 90 km/h per i singoli veicoli[15] e a una velocità compresa fra 50 e 70 km/h per i camion e gli autobus[16].

L'eccesso di velocità favorisce anche la produzione di ozono, in quanto i veicoli a motore producono una percentuale elevata di idrocarburi e di monossido di azoto, responsabili della produzione di ozono nell'atmosfera.

Infine, la velocità ha un impatto sul consumo di carburante, visto che l'eccesso di velocità fa aumentare il consumo di carburante nel traffico normale. Gli studi mostrano che a una velocità costante compresa fra 90 e 110 km/h il consumo di carburante diminuisce del 23% circa[17].

---

14 *Cfr.* Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia comunitaria volta ad affiancare gli Stati membri nei loro sforzi per ridurre i danni derivanti dal consumo di alcol, COM(2006) 625.

15 Gestione della velocità, OECE-CEMT, 2007.

16 ITS Handbook, 2005-2006, Highway Industry Development Organisation, 2005.

17 Gestione della velocità, OECE-CEMT, 2007.

A proposito dell'impatto della velocità sull'inquinamento acustico, l'interazione fra pneumatici e rivestimento stradale costituisce la principale fonte di rumore, che aumenta con l'aumentare della velocità, di circa 12 dB(A) ogni volta che la velocità raddoppia.

6 Confronto delle opzioni – azione comunitaria proposta

I risultati dimostrano che le azioni tese a migliorare le pratiche e i metodi di applicazione della normativa in tutti gli Stati membri hanno un deciso impatto a favore della sicurezza stradale e della riduzione del numero di vittime della strada. Inoltre, indicano che le misure finalizzate a una più efficiente applicazione transfrontaliera fanno diminuire il numero delle vittime e degli incidenti stradali e favoriscono la parità di trattamento fra conducenti residenti e non residenti. Anche se le misure riguardanti l'applicazione transfrontaliera riguarderanno principalmente i conducenti non residenti, è importante sottolineare che gli effetti ottenuti non saranno limitati a questa categoria ma modificheranno il comportamento di tutti i conducenti.

I costi stimati delle opzioni 3 e 4, che comprendono misure legislative solo per l'applicazione transfrontaliera, sono relativamente bassi rispetto all'opzione 5, che comprende invece anche iniziative legislative per i controlli in tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda la salute e l'ambiente, tutte le opzioni prevedono la diminuzione della velocità e del consumo di alcol. Le opzioni che comprendono misure tese a migliorare l'applicazione delle pratiche e dei metodi negli Stati membri mostrano risultati migliori.

L'esame delle opzioni chiarisce che mantenere inalterata la situazione attuale e adottare misure di natura non legislativa significherebbe lasciare irrisolti i problemi connessi all'applicazione della legislazione in materia di sicurezza stradale. I risultati della valutazione di impatto e la consultazione pubblica indicano che sono necessari interventi sui due aspetti dell'applicazione transfrontaliera della normativa e delle pratiche efficaci di controllo negli Stati membri.

A livello comunitario, la decisione quadro del Consiglio relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni finanziarie[18] potrebbe contribuire a migliorare la situazione attuale. Questo strumento nel settore della polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale basato sul trattato sull'Unione europea riguarda il riconoscimento reciproco delle decisioni finali che impongono il pagamento di una sanzione finanziaria. Consente a un'autorità competente di inviare per esecuzione una sanzione finanziaria emessa contro una persona fisica o giuridica a uno Stato membro in cui la persona in questione dispone di beni o di un reddito o ha la sua residenza abituale o la sede statutaria. Riguarda un'ampia gamma di infrazioni, fra cui quelle al codice della strada. Tuttavia, questo strumento si applica solo alle decisioni finali e non riguarda le fasi che intercorrono tra la registrazione dell'infrazione e la decisione finale. In queste fasi sono necessari strumenti regolatori specifici per mettere in atto un'efficiente cooperazione pratica fra le autorità competenti per la repressione delle infrazioni stradali.

[18] Decisione quadro del Consiglio 2005/214/GAI del 24 febbraio 2005.

Tenendo conto della valutazione delle varie opzioni volte a migliorare le pratiche in materia di applicazione della normativa negli Stati membri, è opportuno che la proposta comprenda sia meccanismi amministrativi e tecnici idonei per queste fasi, nonché una serie di misure riguardanti le pratiche tese a migliorare l'applicazione della normativa sulla base della raccomandazione del 2003.