



Movimento Diritti dei Pedoni APS

Memoria di Audizione presso la Commissione VIII del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del Disegno di Legge N. 1086 (Codice della Strada)

1. INTRODUZIONE

Il [Movimento Diritti dei Pedoni APS](#) è un'Associazione di Promozione Sociale, costituita nel 2023, il cui obiettivo principe è **promuovere il diritto alla mobilità sicura, accessibile e dignitosa per chi cammina in Italia.**

L'Associazione promuove il principio cardine della **pari dignità tra le persone che utilizzano le varie forme di mobilità**, che incarna quanto sancito dalla Costituzione Italiana Art. 16, che garantisce la libertà di movimento dei cittadini all'interno del territorio nazionale, e Art. 32, che riconosce la tutela della salute come diritto fondamentale, ed è in linea con quanto indicato nella "[Carta Europea dei Diritti del Pedone](#)", risoluzione emanata dal Parlamento Europeo (doc. A 2-154/88).

La visione dell'Associazione è una Società in cui:

- La **sicurezza stradale è una priorità ed un tema di salute pubblica**, da tutelare mediante progettazione adeguata di spazi pubblici, infrastrutture, interventi normativi, amministrativi, e di comunicazione da parte di Istituzioni e Pubblica Amministrazione, in linea con l'obiettivo Europeo di VisionZero e con il Piano Nazionale Sicurezza Stradale (PNSS) 2030.
- La **mobilità attiva**, pedonale e non solo, è considerata un'**utenza legittima della strada** con pari dignità e diritti, superando l'attuale cultura motonormativa.
- Gli spazi pubblici sono accessibili e vivibili per tutti i cittadini indipendentemente da condizioni e abilità.

Le nostre attività seguono tre direttrici principali:

- Promuovere la divulgazione basata sulle evidenze, lo scambio interdisciplinare di conoscenze e una narrazione non distorta sulla mobilità attiva;
- Attivare la consapevolezza civica e collaborare con realtà associative, professionali, accademiche;
- Dialogare con le Istituzioni per promuovere politiche di avanzamento del diritto alla mobilità attiva.

Siamo parte di reti internazionali, tra cui [International Federation of Pedestrians](#), al fine di assorbire strumenti e buone pratiche da porre al servizio del nostro Paese.

Riteniamo che **l'insicurezza stradale sia un'emergenza in Italia, con costi umani, sanitari e sociali inaccettabili** e che deve essere affrontata in ottica sistemica, come peraltro ben indicato nel PNSS 2030.

Come è noto, pedoni lo sono tutti i cittadini, in ogni condizione ivi incluse le condizioni di fragilità (ad esempio persone con disabilità, bambini, persone anziane), delle cui esigenze è assolutamente necessario tenere conto negli interventi normativi.

Ricordiamo che per quanto l'Associazione abbia un focus sul pedone, utente definito "vulnerabile" ma di fatto una persona, in carne ed ossa, evidenziamo che **una maggiore sicurezza sulle strade ha un impatto su tutti gli utenti**, come i dati dimostrano.

C'è un grave **equivoco che deve essere superato**: quello per cui una mobilità che agevola velocità e "fluidificazione del traffico (sottointeso, motorizzato)" ad ogni costo, sia più efficiente di una mobilità pienamente integrata, sicura, accessibile e resiliente. Dati ed esperienze europee ed extraeuropee hanno dimostrato il contrario, da decenni.

In questa ottica, **le regole sono le prime infrastrutture della convivenza sociale**. Da qui la rilevanza enorme della presente riforma normativa, che deve ispirarsi ad un approccio sistemico e basato su evidenze.

2. LO SCENARIO ATTUALE

Dai [dati ISTAT](#), nel 2022 in Italia la violenza stradale ha prodotto 3.159 morti e 223.475 feriti, ed è la prima causa di morte per i cittadini tra i 5 ed i 29 anni.

Le città sono il luogo in cui avviene il 73% degli scontri stradali ed il 44% dei decessi, questi, nella maggior parte dei casi, a discapito degli utenti vulnerabili.

Uno scenario allarmante, soprattutto perché nell'attuale sistema mobilità italiano, i numeri non [accennano affatto a migliorare](#), come invece in alcuni altri Paesi.

E' importante sottolineare che le principali cause di scontri stradali in Italia sono, sempre secondo ISTAT, velocità eccessiva, distrazione e mancato rispetto delle precedenzae.

La **velocità eccessiva** in particolare, come riportato nelle evidenze scientifiche e nelle raccomandazioni sovranazionali ai decisori politico-istituzionali, anche a firma della [World Health Organization](#), **aumenta sia il rischio che la gravità di danni e lesioni in caso di collisione**.

La mortalità pedonale in Italia è altissima rispetto ad altri Paesi europei, prevalentemente concentrata nelle città e in particolare sugli attraversamenti pedonali. Nel 2023, si sono registrate 440 vittime, mentre nel 2024 ad oggi contiamo già più di 180 vittime (dati ASAPS). Inoltre, non si osservano miglioramenti rispetto al riferimento pre-pandemico.

Sempre dai dati ISTAT, gli utenti vulnerabili hanno una mortalità stabile o in aumento e rappresentano il 49% dei decessi. In particolare, le persone che in Italia si spostano in bicicletta o a piedi hanno un tasso di mortalità enormemente superiore rispetto ad altri Paesi Europei, a parità di km percorsi.

Su questo, un altro equivoco va sottolineato. Oggi i [dati disponibili](#) permettono di identificare con molta precisione **chi è più esposto al rischio di lesione e morte a seguito di scontro stradale**, e dunque chi sono gli **utenti vulnerabili** (in particolare pedoni, ciclisti, ed utenti di micromobilità elettrica, ma anche i motociclisti).

Tuttavia occorre porre altrettanta attenzione nei confronti dei fattori di **generazione del rischio**, e quindi degli **utenti pericolosi**, per abilitare interventi efficaci, anche normativi, in ottica di Safe System.

La tutela dell'utente vulnerabile passa solo in parte attraverso la protezione passiva, e non passa certamente dall'esclusione dagli spazi stradali mediante la de-legittimazione di infrastrutture e luoghi dedicati, ma **soprattutto** attraverso la riduzione dei rischi generati dagli utenti pericolosi, in primis la velocità.

A fronte dell'attuale scenario chiediamo, come Associazione, che la politica intenda e operi per diminuire, e non aumentare, il livello della violenza stradale. Per legittimare, e non ostacolare, la convivenza pacifica dei vari utenti della strada in ottica di diritto alla mobilità e di salute pubblica.

3. OSSERVAZIONI SUL DDL N.1086

Ricordiamo innanzitutto i **principi ispiratori del Codice della Strada**:

- Art. 1 comma 1: "Sicurezza, tutela della salute delle persone, tutela dell'ambiente nella circolazione stradale, rientrano tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato".
- Comma 2: "**Le norme e i provvedimenti attuativi si ispirano ai principi della sicurezza stradale e della mobilità sostenibile, perseguendo gli obiettivi: di ridurre i costi economici, sociali ed ambientali derivanti dal traffico veicolare;** migliorare il livello di qualità della vita dei cittadini anche attraverso una razionale utilizzazione del territorio; migliorare la fluidità della circolazione; promuovere l'uso della bicicletta".
- Comma 3: "Al fine di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi della Commissione Europea, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti definisce il Piano nazionale per la sicurezza stradale".

In contrasto con quanto sopra, il Disegno di Legge n.1086 contiene **molti aspetti critici** che, se non modificati, avranno l'effetto di **aggravare l'emergenza sicurezza stradale** e pregiudicare l'accesso equo ad una mobilità inclusiva ed efficiente per i cittadini italiani.

Una direzione preoccupante e tangibile anche in ulteriori riforme, in particolare il decreto interministeriale del 28 Maggio 2024 sulle Modalità di collocazione e uso dei dispositivi o

mezzi tecnici di controllo, e la Direttiva città 30 del MIT, che insieme alla narrativa istituzionale squalificante sugli strumenti di prevenzione e non basata sulle evidenze, contrastano con gli obiettivi cui le Istituzioni dovrebbero tendere a tutela della cittadinanza.

In linea generale, l'impianto della riforma prevede **l'inasprimento di alcune pene da un lato**, per poi **ostacolare i controlli su chi infrange le regole dall'altro**; toglie spazi sicuri e tutele agli utenti di **mobilità attiva** di fatto aumentandone l'esposizione al rischio e operando una **delegittimazione istituzionale** e in ultimo un disincentivo.

Ciò in una direzione che sembra volta a tutelare un fantomatico diritto alla velocità e all'uso indiscriminato del mezzo motorizzato, non sancito però in alcuna norma superiore, più ancora del diritto a una mobilità equa per tutti i cittadini ed alla salute.

Sebbene guardiamo generalmente con favore gli **inasprimenti sanzionatori**, come quelli relativi agli art. 186 e 187 del Codice della Strada, siamo critici su essi per due motivi:

- 1) Molti inasprimenti sono estremamente selettivi su fattori legati ad una minima parte (6% dai dati ISTAT per la guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti) delle infrazioni, quando allo stesso tempo la riforma non interviene in maniera incisiva sulle principali cause secondo ISTAT di incidentalità e mortalità stradale, in primis velocità e distrazione.
- 2) La forza deterrente è vanificata dall'impianto del disegno di legge che, a fronte delle ben note scarse risorse per i controlli, riduce e delegittima preziosi strumenti di controllo prevenzione, infrastrutture di sicurezza per la mobilità attiva.

Siamo di fronte a un **paradosso**: la necessità dell'intervento normativo è stata ravvisata, come si legge, in ragione dei livelli troppo elevati di insicurezza stradale e per allinearsi al Piano Nazionale Sicurezza Stradale 2030.

Ma **l'impianto della riforma contraddice questo intento, nel merito e nel metodo**, ignora le evidenze scientifiche e gli interventi di successo in altri Paesi del mondo, **rinuncia deliberatamente alla prevenzione e disincentiva la mobilità attiva**.

Di seguito le osservazioni puntuali da parte dell'Associazione sugli elementi che chiediamo di modificare nel Disegno di Legge.

3.1 Uso dei Dispositivi di Controllo Automatico

Tale disposizione **intende limitare gravemente ed inspiegabilmente importanti strumenti di prevenzione** che abbiamo in Italia per il controllo delle violazioni al Codice della Strada.

Misure particolarmente gravi, se si pensa che vi è in Italia una cronica carenza di personale delle Forze dell'Ordine, che dovrà presidiare maggiormente, probabilmente con pattuglie inesistenti, e che tale personale viene correntemente impegnato in modo molto impattante nella gestione post-scontri stradali.

Al contrario, riteniamo che **sarebbe essenziale ampliare la possibilità di attuare i controlli sfruttando appieno le tecnologie disponibili**, come avviene in molti altri Paesi.

Disegno di Legge	Oggetto	Razionale
Art. 6, c. 1, lett. d), n. 1 e n. 2	Uso di dispositivi di controllo automatico	<p>La disposizione (n. 1) comprime l'autonomia dei Comuni nell'esercizio dei poteri di polizia stradale per l'accertamento delle violazioni mediante dispositivi di controllo elettronico (non solo autovelox, ma qualsiasi tipo di telecamera per qualsiasi tipo di infrazione), sottoponendoli ad un nuovo e finora non previsto regolamento ministeriale, che ne dovrebbe fissare condizioni restrittive di installazione e di uso.</p> <p>Inoltre, la medesima disposizione restringe le possibilità di accertamento automatico delle violazioni, circoscrivendo il richiamo al solo comma 3 dell'art. 146, rispetto all'attuale totalità: ciò significherebbe non poter più accertare con strumenti elettronici le violazioni generali alla segnaletica stradale, in contrasto con le finalità di sicurezza stradale del disegno di legge stesso.</p> <p>Ancora, la stessa disposizione sembra far venir meno la possibilità, oggi piena, di accertamento automatico delle violazioni in materia di sosta, limitandola alle sole fattispecie di sosta riservata a particolari categorie.</p> <p>Infine, l'altra disposizione (n. 2) sembra far venire meno la possibilità, oggi prevista, di accertamento automatico delle violazioni in materia di copertura assicurativa obbligatoria, senza necessità di presenza degli organi di polizia stradale.</p> <p>Si chiede di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - stralciare dal disegno di legge il seguente periodo della disposizione in questione: "Con i medesimi regolamenti sono definite le condizioni per l'installazione e l'esercizio dei dispositivi di controllo, nonché l'accesso alle banche dati necessarie per il loro funzionamento"; - reintrodurre il richiamo all'art. 146 nella sua totalità; - inserire il richiamo all'art. 158 nella sua totalità, senza specificazioni e limitazioni.

3.2 Zone a Traffico Limitato (ZTL) ed aree pedonali

La disposizione **limita pesantemente e irragionevolmente l'applicabilità di questo strumento pregiudicando l'autonomia dei Comuni** nella istituzione e regolamentazione delle ZTL, con un effetto peggiorativo sulla congestione del traffico motorizzato, della qualità di vita e dell'insicurezza stradale nelle città.

Disegno di Legge	Oggetto	Razionale
Art. 6, c. 1, lett. d), n. 1 e n. 2	Zone a Traffico Limitato	La disposizione pregiudica l'autonomia dei Comuni nella istituzione e regolamentazione delle ZTL e restringe pesantemente le possibilità applicative di questo strumento,

		<p>da decenni risorsa fondamentale di gestione della mobilità urbana e dello spazio pubblico nelle città.</p> <p>La disposizione, in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - restringe in modo irragionevole le condizioni di applicabilità della ZTL, prevedendo che debbano sussistere congiuntamente le esigenze di tutela della qualità dell'aria e del patrimonio storico, che invece ben possono essere alternative; - assoggetta la ZTL ad interessi estranei alle finalità sancite dall'articolo 1, comma 1 del codice della strada, come le esigenze della produzione (commerciali); - assoggetta la ZTL alle esigenze della mobilità, sottointeso automobilistica (paradosso con ovvie ripercussioni sull'attuabilità); - rende la ZTL più facilmente attaccabile e annullabile in caso di impugnazione al TAR, inserendo nuovi criteri generici di adeguatezza e proporzionalità; - subordina la ZTL a un nuovo e finora non previsto decreto ministeriale, che limiterà ulteriormente l'autonomia dei Comuni, stabilendo centralmente quali Comuni possono istituire ZTL (oggi tutti), veicoli esentati, parametri critici di qualità dell'aria sotto cui non è possibile attivare la ZTL, standard di servizio pubblico, etc. <p>Peraltro, non risulta alcun comprovato motivo reale di sicurezza stradale che renda necessario modificare una fattispecie che, viceversa, in decenni ha dimostrato tutta la sua efficacia e importanza nel contenere gli effetti negativi del traffico in termini di inquinamento, incidentalità, congestione e occupazione dello spazio urbano.</p> <p>Paradossalmente, l'indebolimento della fattispecie della ZTL, rendendo più difficile limitare e contenere il traffico motorizzato nelle città, avrebbe come effetto di peggiorare la sicurezza stradale nelle aree urbane, in contrasto con le finalità stesse del disegno di legge.</p> <p>Si chiede di: stralciare l'intero comma 1 dell'articolo 15 dal disegno di legge in questione e di non modificare le norme attualmente vigenti.</p>
<p>Art. 6, c. 1, lett. c), capov. 2-bis)</p>	<p>Violazioni plurime di ZTL e Aree Pedonali</p>	<p>La disposizione riduce in modo irragionevole l'efficacia deterrente della sanzione e paradossalmente favorisce gli accessi non autorizzati a ZTL e aree pedonali, consentendo ai conducenti di veicoli non autorizzati di entrarvi anche ripetutamente nella stessa giornata 'al costo' di una sola sanzione (anziché, com'è correttamente nel codice vigente, di una sanzione per ciascun accesso non autorizzato).</p> <p>Ciò costituirebbe una incisione dell'autonomia dei Comuni nella gestione della mobilità urbana, rendendo inefficaci, per l'alleggerimento dell'apparato sanzionatorio delle violazioni, strumenti indispensabili di loro competenza come le ZTL e le aree pedonali.</p> <p>Si chiede: di stralciare questa disposizione dal disegno di legge e di non modificare la norma attualmente vigente.</p>

3.3 Disposizioni sulla tariffazione della sosta

Disegno di Legge	Oggetto	Razionale
Art. 13, c. 1, lett. a), n. 1.3 e n. 4	Disposizioni sulla tariffazione della sosta	<p>Le due disposizioni comprimono l'autonomia dei Comuni nella regolazione e tariffazione della sosta, che è una tipica ed efficace leva di gestione della mobilità urbana e del suolo pubblico di loro competenza. La prima disposizione, assoggetta la tariffazione a un nuovo decreto ministeriale che stabilirà centralmente massimali tariffari, veicoli esentati e altre condizioni limitative. La seconda disposizione, inoltre, rafforza l'obbligo di istituire stalli di sosta gratuiti, riducendo l'ambito di tariffazione della sosta.</p> <p>Si chiede di: stralciare dette disposizioni e non modificare le norme attualmente vigenti.</p>

3.4 Legge Delega e Norme riguardanti la micromobilità elettrica

Si ritiene indispensabile stralciare dal disegno di legge, nella parte di delega al Governo per il nuovo codice della strada (Art. 17), i principi e criteri direttivi indicati sotto, relativi alle biciclette e alle infrastrutture ciclabili, nonché ai limiti di velocità.

L'esperienza degli Stati con tassi di incidentalità ben inferiori a quelli italiani dimostra che, per mettere in sicurezza i ciclisti, è necessario promuovere fortemente l'uso della bicicletta e ridurre la velocità dei veicoli motorizzati.

La riforma appare andare nella direzione opposta, con principi e criteri di delega che si fondano sull'**idea errata che il problema della sicurezza dei ciclisti sono i comportamenti dei ciclisti stessi e le infrastrutture ciclabili, anziché**, come nella maggior parte dei casi, **il traffico motorizzato** (a cui in base ai dati ISTAT 2021 è imputabile il 94% degli scontri stradali).

La soluzione non è certo aggravare le regole di comportamento per i ciclisti, costringerli a dotarsi di dispositivi di identificazione e di protezione passiva, rivedere in senso restrittivo le regole di circolazione delle bici, circoscrivere la realizzazione delle infrastrutture ciclabili limitando tra l'altro l'autonomia dei Comuni nella progettazione e regolazione della mobilità urbana.

Inoltre, si considera **pericoloso aprire la prospettiva di un aumento dei limiti massimi di velocità**, considerato che la velocità è una delle primissime cause di incidentalità mortale ed è in ogni caso sempre fattore di aggravamento degli effetti delle altre violazioni.

Infine, la legge delega propone di imporre sistemi di protezione personale per mezzi di micromobilità elettrica, misura che va controcorrente rispetto a quanto fatto con successo da tutti gli altri Paesi che hanno livelli di mortalità molto inferiori al nostro, ma allo stesso tempo non considera la necessità di controllare e sanzionare attivamente gli utenti pericolosi.

Si chiede di: stralciare i principi e criteri direttivi indicati nell'articolo 17.

4. Conclusioni

La riforma proposta a nostro avviso **avrà il grave effetto di alzare, anziché abbassare, il livello di conflitto stradale**, già allarmante nel nostro Paese in quanto:

- Inasprisce singole sanzioni ma rimuove gli spazi per la mobilità attiva, **impoverisce gli apparati sanzionatori e tutela ingiustificatamente chi infrange le regole** rendendo i controlli ancora meno efficaci.
- Attua una **rinuncia deliberata e ingiustificata alla prevenzione stradale**.
- **Non incide sulle maggiori cause di morbilità e mortalità stradale**, e allo stesso tempo **rimuove spazi e presidi a tutela della mobilità attiva** e imponendo agli utenti vulnerabili l'onere della protezione passiva.
- Toglie autonomia ai Comuni nella tutela della cittadinanza

Da ciò la riforma risulta **gravemente incoerente con gli obiettivi di sicurezza stradale che si prefigge**.

Uno schiaffo, mascherato da carezza, alle vittime della strada, anche quelle che verranno, alle loro famiglie, così come a tutti i cittadini.

Ribadiamo dunque come Associazione l'assoluta necessità delle modifiche di cui sopra.

Memoria di Audizione Movimento Diritti dei Pedoni APS Senato su DDL 1086/2024

Presidente: Francesca Chiodi - dirittideipedoni@gmail.com

