Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la patente di guida, che modifica la direttiva (UE) 2022/2561 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 383/2012 della Commissione

[COM(2023) 127 final — 2023/0053 (COD)]

e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'effetto a livello di Unione di determinate decisioni di ritiro della patente di guida

[COM(2023) 128 final — 2023/0055 (COD)]

(2023/C 293/19)

Relatore: **Philippe CHARRY**

Consultazione	Parlamento europeo, 17.4.2023
	Consiglio dell'Unione europea, 20.4.2023 e 26.4.2023
Base giuridica	Articoli 91, paragrafo 1, e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture e società dell'informazione
Adozione in sezione	16.5.2023
Adozione in sessione plenaria	14.6.2023
Sessione plenaria n.	579
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	210/1/2

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. L'obiettivo del pacchetto legislativo in esame proposto dalla Commissione europea è azzerare il numero di decessi per incidenti stradali nell'Unione europea (UE) entro il 2050. Il presente parere esamina due aspetti della riforma: da un lato, l'introduzione di una patente di guida digitale e, dall'altro, l'inasprimento della repressione delle infrazioni in materia di sicurezza stradale in tutta l'UE.

1.2. La proposta di dotare i conducenti dell'UE di una patente di guida digitale punta inoltre a porre fine alle divergenze sul piano amministrativo tra gli Stati membri e ai relativi ritardi nel trattamento delle domande di conversione della patente presentate da automobilisti provenienti da un altro Stato membro — divergenze e ritardi che ostacolano la libera circolazione delle persone. La patente di guida sarà conservata sul telefono cellulare o su un qualsiasi altro supporto digitale. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene questo obiettivo, ma auspica che, per i conducenti che lo desiderino, continuino a rimanere disponibili le patenti in formato cartaceo. Inoltre, per garantire l'inclusione digitale di tutte le fasce di età, il CESE raccomanda una formazione e un tutoraggio personalizzati e gratuiti per l'uso delle nuove patenti.

1.3. Analogamente, il CESE raccomanda di abolire la riduzione della validità delle patenti di guida in funzione dell'età, di cui all'articolo 10 della proposta di direttiva concernente la patente di guida per le persone di età pari o superiore a 70 anni. Il CESE raccomanda un approccio non discriminatorio, con un concreto accertamento medico, applicabile a tutti i conducenti che presentino carenze ben identificate tali da incidere sulla capacità di guida.

1.4. Il CESE auspica che la proposta di direttiva sulle decisioni di ritiro della patente di guida offra migliori garanzie contro il rischio di sovrapposizione con l'ambito di applicazione della cooperazione in materia penale. Difatti, lo scambio di informazioni sulle infrazioni commesse dai conducenti previsto dalla direttiva si basa sull'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) relativo alla politica comune dei trasporti, mentre il previsto scambio di informazioni tra le autorità nazionali sembra riguardare maggiormente le infrazioni penali che si basano sui principi della cooperazione di polizia sancita dall'articolo 87 del TFUE e su quelli della cooperazione giudiziaria in materia penale di cui all'articolo 82 del TFUE.

1.5. Il CESE osserva che il pacchetto legislativo della Commissione mette l'accento sul fattore umano, quando invece molti incidenti stradali sono causati dalla mancanza di manutenzione delle strade, e passa quindi sotto silenzio la questione della responsabilità dei gestori delle infrastrutture stradali. Secondo il CESE, l'interazione con la direttiva (UE) 2019/1936 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]) di cui attualmente la Commissione monitora il recepimento negli ordinamenti nazionali, assieme alla sovrapposizione delle misure, rischia di compromettere l'efficacia voluta, creando un arsenale giuridico eccessivamente frammentato.

1.6. La proposta di direttiva sul ritiro della patente di guida prevede che, ove necessario, il numero di identificazione nazionale indicato sulla carta d'identità figuri tra i dati elettronici scambiati tra le autorità nazionali. Tuttavia, in molti Stati membri questo stesso numero di identificazione nazionale consente anche l'accesso alla cartella clinica dell'interessato. Il CESE osserva che il regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD) vieta in linea di principio il trattamento dei dati personali relativi alla salute in quanto dati «sensibili», e chiede pertanto di fare chiarezza su questo aspetto della proposta di direttiva.

1.7. Il CESE chiede inoltre di sopprimere la disposizione della proposta legislativa che consente l'adozione di misure di esecuzione della direttiva sul ritiro della patente di guida prima ancora che questa venga recepita negli Stati membri, poiché tale disposizione viola i principi della certezza del diritto, della gerarchia delle norme e della loro applicazione nell'arco di un periodo di tempo.

1.8. Il CESE prende atto dell'opportunità di consentire ai giovani di imparare a guidare autocarri pesanti a partire dai 17 anni di età. Sottolinea inoltre la necessità di adattare la formazione professionale dei conducenti di automezzi pesanti e di migliorare le condizioni di lavoro e i relativi salari al fine di rendere questa professione più attraente. Invita la Commissione a incoraggiare i datori di lavoro a migliorare la situazione con tutti gli strumenti a loro disposizione, ad esempio rafforzando la formazione o facendo opera di sensibilizzazione negli Stati membri.

1.9. Il CESE raccomanda un'armonizzazione volta a garantire che, dopo aver seguito una formazione teorica presso la scuola guida e lezioni pratiche di guida, l'apprendista autista di automezzi pesanti acquisisca un'esperienza pratica di guida con un istruttore appositamente formato in quest'ottica. La riforma proposta dovrebbe prevedere che un conducente di 17 anni sia autorizzato a guidare veicoli pesanti solo al termine di un lungo periodo di pratica di guida accompagnata e dopo aver superato un esame di guida molto selettivo. Il CESE auspica che la proposta di direttiva sia orientata in tal senso.

2. **Osservazioni generali**

2.1. Il pacchetto legislativo proposto dalla Commissione mira a azzerare il numero di decessi per incidenti stradali nell'UE entro il 2050 e a dimezzare tale numero entro il 2030. La Commissione propone di introdurre una patente di guida digitale valida in tutti gli Stati membri e di migliorare l'applicazione transfrontaliera delle decisioni di ritiro della patente di guida. La Commissione ha osservato che sono gli autocarri e le automobili la causa della maggior parte degli incidenti mortali, e che nelle aree urbane il 70 % delle vittime di incidenti è costituito da utenti vulnerabili.

2.2. Il presente parere si concentra su due delle proposte del pacchetto legislativo, che comprende una componente preventiva e una repressiva:

— la componente preventiva consiste nel preparare meglio i conducenti ai veicoli a zero emissioni e a guidare sulle strade dei centri urbani, condivise con un maggior numero di biciclette e di veicoli a due ruote e con numerosi pedoni;

— la componente repressiva comprende un migliore accesso ai registri di immatricolazione tenuti dagli Stati membri e una cooperazione rafforzata tra questi ultimi nelle indagini sulle infrazioni.

2.3. La particolare attenzione che il pacchetto legislativo riserva ai veicoli elettrici corrisponde anche agli obiettivi perseguiti per quanto riguarda la riduzione dell'impronta di carbonio, delle emissioni di gas a effetto serra e dell'inquinamento acustico.

2.4. Il pacchetto della Commissione tiene inoltre conto dell'evoluzione tecnologica dei veicoli, del passaggio dal cambio manuale a quello automatico e delle modifiche di peso dei veicoli.

La patente di guida digitale

2.5. *La proposta di direttiva COM(2023) 127 final* prevede l'introduzione di una patente di guida digitale a partire dal 2023, e contiene una serie di disposizioni per agevolare la transizione verso «veicoli a zero emissioni».

([1]) Direttiva (UE) 2019/1936 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, che modifica la direttiva 2008/96/CE sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali (GU L 305 del 26.11.2019, pag. 1).

2.6. La proposta modifica la direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([2]), che mirava a migliorare la sicurezza stradale e ad agevolare la libera circolazione, introducendo:

— un modello unico di patente di guida UE obbligatorio per tutti i conducenti a partire dal 2033, per garantire una migliore protezione contro la frode e la falsificazione;

— una suddivisione in categorie delle patenti di guida in base al tipo di veicolo e all'età minima consentita per la guida di ciascun tipo;

— il rinnovo amministrativo obbligatorio di tutte le nuove patenti di guida ogni 10 anni;

— una semplificazione degli adempimenti amministrativi per i conducenti che trasferiscono il loro luogo di residenza in un altro Stato membro;

— l'applicazione di norme minime comuni in materia di capacità, conoscenze e idoneità fisica e mentale dei conducenti;

— un accesso progressivo alla guida di motocicli potenti, in funzione dell'età minima e della precedente esperienza di guida di motocicli meno potenti;

— la creazione di una rete per lo scambio di informazioni sulle patenti di guida tra le autorità nazionali (RESPER).

2.7. Due sono i motivi principali alla base di questa quarta revisione delle norme sulle patenti di guida. Da un lato, le capacità, il comportamento e lo stato di salute del conducente sono fattori importanti in un gran numero di incidenti stradali che causano decessi oppure gravi conseguenze o lesioni non letali. Difatti, troppi titolari di patente si mettono al volante di un veicolo quando non sono in condizioni di guidare correttamente. Su questo aspetto il criterio dell'età non appare più determinante: secondo alcuni studi, infatti, determinati criteri medici come il consumo di stupefacenti, la salute mentale, l'epilessia, il diabete, le patologie cardiache e l'apnea ostruttiva nel sonno non sono collegati in modo specifico all'età, e costituiscono criteri più pertinenti di quello dell'età per stabilire l'idoneità alla guida.

2.8. D'altro canto, le conoscenze, la pratica e la consapevolezza dei rischi sono particolarmente limitate tra i conducenti in giovane età. L'elevato numero di incidenti in cui sono coinvolti giovani conducenti dimostra che i requisiti per ottenere una patente di guida non sono pienamente adeguati all'obiettivo della sicurezza stradale.

2.9. Per di più, il graduale sviluppo della guida assistita, della frenatura automatica di emergenza e dei veicoli automatizzati avranno un impatto sulla guida e renderanno obsoleta la direttiva 2006/126/CE attualmente in vigore.

2.10. Si constata inoltre che la libera circolazione dei cittadini dell'UE è ostacolata dalle formalità amministrative necessarie per il rilascio, il riconoscimento, il mantenimento o la conversione della patente di guida in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata rilasciata la patente originaria. Alcuni criteri previsti dalla direttiva 2006/126/CE, ad esempio quello della «residenza normale», sollevano molteplici problemi di interpretazione, al punto che, in determinati casi, ad alcuni titolari di patenti di guida non è permesso guidare per oltre un semestre nel loro nuovo Stato membro di residenza. Inoltre, i cittadini dell'UE residenti in un altro Stato membro incontrano talvolta delle difficoltà nel sostenere l'esame di guida in una lingua diversa dalla propria, tanto più che non è prevista l'assistenza di un interprete.

2.11. Va anche detto che non vi sono norme comuni per il riconoscimento della patente di guida rilasciata in un paese terzo a una persona che stabilisca la propria residenza nell'UE, né si deve dimenticare che una patente rilasciata da uno Stato membro può non essere considerata valida in un altro Stato membro.

2.12. Infine, molti Stati membri prevedono di introdurre, o hanno già introdotto, la patente di guida digitale, valida senza l'obbligo di esibire la carta d'identità. Tuttavia, la direttiva 2006/126/CE prevede il solo riconoscimento delle patenti in formato cartaceo, il che rappresenta un ulteriore ostacolo alla libera circolazione dei cittadini europei.

2.13. La proposta di direttiva rientra nel processo di attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite ([3]) volti a contribuire a rendere le città e gli ambienti di vita più inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili entro il 2030 e a garantire un accesso universale a sistemi di trasporto sicuri, a prezzi ragionevoli, accessibili e sostenibili; essa è anche in linea con gli obiettivi del Green Deal, in quanto prevede nuove norme sul cambio automatico e sul peso massimo della maggior parte dei veicoli a zero emissioni di categoria B.

2.14. La proposta dedica poi una particolare attenzione agli utenti della strada vulnerabili, ad esempio i ciclisti, i pedoni, i conducenti di monopattini, le persone con disabilità o a mobilità ridotta, ed è destinata a facilitare il rinnovo delle patenti di categoria C e D, favorendo così le imprese di trasporto, che sono per la maggior parte delle PMI.

([2]) Direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, concernente la patente di guida (GU L 403 del 30.12.2006, pag. 18).

([3]) https://sdgs.un.org/

Sicurezza stradale e applicazione più severa delle norme

2.15. Nel 2018 l'Unione europea ha fissato l'obiettivo di dimezzare il numero di decessi per incidenti stradali entro il 2030. Purtroppo, i dati dell'ultima relazione del febbraio 2023 sono allarmanti: lo scorso anno in Europa si sono registrati 20 600 decessi dovuti a incidenti stradali.

2.16. La proposta di direttiva sull'effetto a livello di Unione di determinate decisioni di ritiro della patente di guida [COM (2023) 128 final], per parte sua, si pone come obiettivo di ridurre il livello di impunità, consentendo alle autorità degli Stati membri di accedere ai registri nazionali delle patenti di guida e migliorando la cooperazione tra di esse per quanto riguarda la riscossione delle ammende.

2.17. Essa propone inoltre che tale cooperazione, già operativa in materia di eccesso di velocità, sia estesa ad altre infrazioni, ad esempio il mancato rispetto della distanza di sicurezza tra veicoli, il sorpasso pericoloso, soprattutto con striscia continua, e la sosta pericolosa.

2.18. La riforma proposta si prefigge di migliorare le lezioni di guida, dato che in Europa due incidenti mortali su cinque coinvolgono un conducente che ha meno di trent'anni. Prevede un inasprimento dell'applicazione delle norme in caso di guida in stato di ebbrezza, con l'introduzione di un periodo di prova di almeno due anni per i conducenti considerati inesperti in quanto titolari di una patente rilasciata per la prima volta, a cui si aggiunge una «regola della tolleranza zero» sull'assunzione di alcol al volante ([4]).

2.19. La proposta di direttiva contempla anche le infrazioni commesse da conducenti in uno Stato membro diverso da quello di residenza. Va detto infatti che nel 2019 oltre il 40 % dei conducenti colpevoli di un'infrazione commessa in un paese dell'UE diverso dal loro paese di residenza non è stato perseguito né ha pagato una sanzione pecuniaria, e solo il 50 % degli autori di queste infrazioni è stato identificato.

2.20. La proposta considera che, in caso di infrazione, i residenti e i non residenti dovrebbero ricevere lo stesso trattamento e dovrebbe essere possibile pagare le sanzioni pecuniarie attraverso un portale informatico. Tuttavia, la proposta di direttiva precisa che ciascuno Stato membro conserverà la propria legislazione per quanto riguarda i testi che definiscono le infrazioni e le sanzioni previste.

2.21. La riforma prevede pertanto di consentire alle autorità degli Stati membri di avere accesso ai registri nazionali e di migliorare la cooperazione tra le autorità per quanto riguarda la riscossione delle sanzioni pecuniarie. Tale cooperazione, che è già operativa in materia di eccesso di velocità, sarà estesa ad altre infrazioni, ad esempio il mancato rispetto della distanza di sicurezza tra veicoli, il sorpasso e la sosta pericolosi.

2.22. La riforma introduce inoltre la possibilità di ritirare la patente di guida in tutti gli Stati membri dell'UE e di armonizzare le norme in materia di sospensione e annullamento della patente, grazie al principio del riconoscimento reciproco, nei casi di mancato rispetto della segnalazione ai semafori, superamento pericoloso del limite di velocità autorizzato e rifiuto di sottoporsi a test sulla presenza di alcol o sostanze stupefacenti nel sangue.

3. **Osservazioni particolari**

3.1. Il CESE ritiene che la proposta di direttiva sul ritiro della patente di guida, basata sull'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), del TFUE relativo all'attuazione della politica comune dei trasporti, non offra garanzie sufficienti contro il rischio di sovrapposizione con l'ambito di applicazione della cooperazione in materia penale. Difatti, lo scambio di informazioni previsto riguarda infrazioni di natura penale e presuppone una cooperazione di polizia di cui all'articolo 87 del TFUE, e una cooperazione giudiziaria in materia penale di cui all'articolo 82 del TFUE, mentre la base giuridica della proposta di direttiva è soltanto l'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), del TFUE.

3.2. Il CESE osserva che la proposta in esame mette l'accento sul fattore umano, trascurando invece il fatto che molti incidenti stradali sono causati dalla mancanza di manutenzione delle strade, e passa sotto silenzio la questione della responsabilità dei gestori delle infrastrutture stradali. Il CESE ritiene che l'interazione tra la proposta di direttiva in esame e la direttiva (UE) 2019/1936 di cui attualmente la Commissione monitora il recepimento negli ordinamenti nazionali, assieme alla sovrapposizione delle misure, rischia di compromettere l'efficacia delle misure previste creando un arsenale giuridico frammentario.

3.3. L'articolo 5, paragrafo 2, lettera c), della proposta di direttiva sul ritiro della patente di guida prevede che, ove necessario, il numero di identificazione nazionale indicato sulla carta d'identità figuri tra i dati elettronici ai quali le autorità nazionali avranno accesso. L'articolo 6 dell'allegato I alla proposta di direttiva sulla patente di guida digitale stabilisce espressamente che il numero della carta d'identità nazionale dev'essere un dato registrato nel microchip della carta d'identità e deve anche essere leggibile mediante un lettore di carte d'identità. Tuttavia, in molti Stati membri questo stesso numero di identificazione nazionale consente anche l'accesso alla cartella clinica dell'interessato.

([4]) Da uno scambio di opinioni con la Commissione è emerso che la nozione di tolleranza zero è intesa come ciò che è tecnicamente ragionevole.

3.4. Il CESE osserva che il regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD) vieta in linea di principio il trattamento dei dati personali relativi alla salute in quanto dati «sensibili», e chiede pertanto di fare chiarezza su questo aspetto della proposta di direttiva.

3.5. Le disposizioni contenute nell'articolo 5, paragrafo 2, lettera c), della proposta di direttiva potranno essere applicate, mediante un atto di esecuzione adottato dalla Commissione secondo la procedura di comitato, anche prima della data di recepimento della direttiva. Il CESE critica aspramente tale disposizione che consente l'adozione di misure di esecuzione di una direttiva prima ancora che questa venga recepita negli Stati membri, poiché essa mina la certezza del diritto ignorando i principi della gerarchia delle norme e della loro applicazione nell'arco di un periodo di tempo.

3.6. Il CESE ritiene che l'opportunità offerta ai giovani a partire dai 17 anni di formarsi alla «guida accompagnata» di autocarri pesanti come incentivo a scegliere la professione di conducenti di questi veicoli stradali, per la quale attualmente si registra una carenza di personale, tenga conto soltanto di un aspetto del problema. Occorre adattare altresì la formazione professionale dei conducenti di automezzi pesanti e migliorare le condizioni di lavoro e i relativi salari al fine di rendere questa professione più attraente. Il CESE invita la Commissione a incoraggiare i datori di lavoro a migliorare la situazione con tutti gli strumenti a loro disposizione, ad esempio rafforzando la formazione o facendo opera di sensibilizzazione negli Stati membri.

3.7. Il CESE ritiene che gli Stati membri dovrebbero poter consentire la guida di autobus e veicoli di categoria D/DE sul loro territorio da parte di conducenti di età pari o superiore a 18 anni, senza limitare la distanza a 50 km.

3.8. La riforma della patente di guida autorizza i giovani conducenti di età compresa tra i 16 e i 21 anni muniti di patente B1 a guidare veicoli a velocità limitata. Si tratta di una proposta interessante che intende limitare l'uso di motocicli leggeri o monopattini poco sicuri e ovviare alla mancanza di trasporti pubblici in alcune regioni, tanto più che i veicoli a velocità limitata possono essere utilizzati anche da conducenti non in possesso della patente B o addirittura come mezzo di transizione per gli anziani con capacità di guida ridotte. Il CESE approva questi passi avanti.

3.9. Dovrebbe inoltre essere possibile limitare la velocità delle autovetture con strumenti diversi dal limite di velocità proposto dalla Commissione. I dispositivi elettronici di limitazione della velocità sono infatti un'alternativa affidabile e moderna. Da parte loro, gli Stati membri potrebbero prevedere sanzioni in caso di modifica illecita dei limiti di velocità del motore.

3.10. Il CESE appoggia inoltre la possibilità prevista di guidare con una patente B veicoli alimentati con carburanti alternativi di peso fino a 4 250 kg, in quanto si potrebbe così accelerare l'elettrificazione del parco di autocarri leggeri e ridurre la penuria di autisti. Del resto i costruttori di autoveicoli hanno già introdotto un gran numero di furgoni elettrici di peso che va da 3 500 a 4 250 kg, con una capacità di carico equivalente a quella dei furgoni diesel attualmente presenti sul mercato.

3.11. Il CESE ritiene che, dopo aver seguito una formazione teorica presso la scuola guida e lezioni pratiche di guida, il conducente di automezzi pesanti alle prime armi debba acquisire un'esperienza pratica di guida con l'assistenza di un istruttore specializzato, che dovrebbe essere appositamente formato in quest'ottica.

3.12. La riforma proposta dovrebbe prevedere che un conducente di 17 anni sia autorizzato a guidare veicoli pesanti solo al termine di un lungo periodo di pratica di guida accompagnata e dopo aver superato un esame di guida molto selettivo. La proposta di direttiva dovrebbe pertanto essere modificata in tal senso.

Bruxelles, 14 giugno 2023

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE