

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA SICUREZZA STRADALE

1986, ANNO EUROPEO DELLA SICUREZZA STRADALE (*)

"Nessun Anno europeo della sicurezza può curare questa epidemia fatta dall'uomo che uccide e ferisce più di un milione e mezzo di cittadini ogni anno. Dobbiamo proseguire i nostri sforzi per trovare le soluzioni nell'educazione e nella formazione, nella legislazione e nel rafforzamento delle norme vigenti e in particolare nel modo in cui vengono fatti i veicoli e le strade. Dobbiamo ricercare sempre le soluzioni migliori. Non dobbiamo mai lasciarci fuorviare da compromessi di basso profilo.

In quanto governanti, dobbiamo agire. Gli incidenti stradali rappresentano una enorme perdita economica e sociale. Ma per quelle centocinquanta-mila famiglie che ogni giorno dell'anno sentono la mancanza di un congiunto morto in un incidente stradale, qualunque azione che il Governo possa intraprendere non sarà mai sufficiente. Ciò che queste famiglie vogliono è che ogni utente della strada sia consapevole del tragico pedaggio imposto dagli incidenti stradali.

Quando tutti si preoccuperanno della sicurezza e staranno attenti per se e per gli altri ogni volta che guideranno, solo allora saremo in grado di celebrare un vero anno della sicurezza in Europa."

Il Presidente dell'Unione europea

(*) L'Anno europeo della sicurezza stradale è stato promosso nel 1985 dalla Presidenza italiana e realizzato nel 1986 dalla signora Margaret Thatcher in qualità di Presidente di turno dell'UE.

Questo documento si basa sui risultati dello "Studio per l'individuazione delle linee guida di un Piano Nazionale per migliorare il livello di sicurezza stradale e favorire le condizioni di mobilità sostenibile", svolto dalla RST - RICERCHE E SERVIZI PER IL TERRITORIO in relazione agli indirizzi predisposti dallo stesso Ispettorato e tiene conto di numerosi contributi forniti dal Gruppo di Lavoro Tecnico sui problemi del governo della mobilità e della sicurezza stradale e di numerosi altri soggetti competenti in materia.

SOMMARIO

Premessa	11
1 L'Italia nel quadro europeo	13
1.1 Riferimenti generali	14
1.2 Gli effetti indesiderati dell'attuale modello di mobilità in Europa e in Italia	16
1.3 Le condizioni a rischio in Europa e in Italia	24
1.4 Costi sociali ed economici dell'incidentalità e del deterioramento ambientale determinati dall'attuale modello di mobilità	27
1.5 Indirizzi e programmi comunitari	36
1.6 Il programma per la sicurezza stradale del Presidente degli USA	44
1.7 La partecipazione italiana ai programmi europei per la sicurezza stradale	47
2 Il quadro italiano. Evoluzione recente, stato attuale, tendenze	49
2.1 Caratteri e linee evolutive della mobilità in Italia	50
2.2 Stato ed evoluzione dell'incidentalità in Italia	53
2.3 I livelli di rischio	59
2.4 Utenze deboli e fattori di rischio	75
2.5 Costi sociali ed economici dell'incidentalità	88
2.6 Le informazioni sull'incidentalità	91
3 Strumenti e politiche per la sicurezza stradale: il quadro attuale ...	95
3.1 Gli strumenti di governo della sicurezza stradale	96
3.2 Sicurezza stradale e comportamenti individuali	100
3.3 L'azione delle Amministrazioni locali	111
3.4 La prima generazione dei Piani Urbani del Traffico	119
4 Verso una politica nazionale della sicurezza stradale e della mobilità sostenibile	135
4.1 Le ragioni di una politica nazionale della sicurezza e della mobilità sostenibile	136
4.2 Cause e caratteristiche dell'incidentalità	138
4.3 Linee di azione per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile ..	152
4.4 Conclusioni	165
5 Riferimenti documentari	167

PREMESSA

L'obiettivo del presente documento è quello di fornire una illustrazione completa e facilmente consultabile dei principali caratteri della mobilità, dei nodi problematici più rilevanti in materia di impatto sociale, economico e ambientale, delle possibili linee di soluzione, alla luce:

- degli indirizzi degli organismi comunitari;
- dei risultati degli studi promossi dal Ministero dei Lavori Pubblici sulla sicurezza stradale;
- delle esperienze di governo della mobilità e della sicurezza stradale condotte a livello locale.

In questa logica il documento non si limita ad una mera descrizione dello stato di fatto o delle tendenze in atto ma avanza alcune valutazioni critiche e individua le possibili linee di azione per riconfigurare la mobilità verso assetti più rispondenti agli indirizzi dell'Unione europea e, soprattutto, agli obiettivi di sicurezza stradale e di sostenibilità.

I temi trattati nel documento sono illustrati in modo più articolato nello *"Studio per l'individuazione delle linee guida di un Piano Nazionale per migliorare il livello di sicurezza stradale e favorire le condizioni di mobilità sostenibile"*, costituito dai seguenti sei documenti.

- Doc. 1 Mobilità sostenibile e sicurezza stradale in Europa: stato, evoluzione, indirizzi e programmi dell'Unione Europea e degli Stati membri
- Doc. 2 Stato ed evoluzione dell'incidentalità in Italia: caratteri territoriali, infrastrutturali e socioeconomici
- Doc. 3 Stato ed evoluzione dell'incidentalità in Italia: categorie di utenza e aree a massimo rischio
- Doc. 4 I Piani Urbani del Traffico: stato di attuazione e fattori di ritardo
- Doc. 5 Caratteri territoriali e obbligo ai Piani Urbani del Traffico
- Doc. 6 Le risorse tecnico-amministrative e l'intervento su mobilità e incidentalità nei 286 comuni obbligati al PUT dalla norma nazionale

1 L'ITALIA NEL QUADRO EUROPEO.

1.1 RIFERIMENTI GENERALI

1.1.1 La non sostenibilità dell'attuale modello di mobilità

Le dimensioni e la gravità dei problemi connessi con gli attuali modelli di mobilità sono evidenziati con chiarezza nella risoluzione dei rappresentanti degli Stati membri dell'Unione europea riuniti in Consiglio il 1° febbraio 1993.

Al paragrafo 4.3 della risoluzione di approvazione del *"Programma d'azione per lo sviluppo sostenibile"* si può leggere: *"... nei grandi agglomerati urbani e nelle zone industriali, nonché lungo le principali arterie di traffico, la situazione è evoluta in modo tale da creare uno squilibrio tra una mobilità su strada sproporzionata, un traffico eccessivo e una conseguente congestione. Una pianificazione di infrastrutture non coordinata e l'uso irrazionale delle capacità di trasporto esistenti hanno portato in molte zone al razionamento dovuto alla congestione. Le attuali tendenze dei trasporti su strada e aerei fanno temere un aumento dell'inefficienza, della congestione, dell'inquinamento, della perdita di tempo e di denaro, di danno alla salute, addirittura di pericolo per la vita umana e di perdite economiche generali. Le barriere fisiche, in particolare quelle ambientali, **non consentiranno più di organizzare i trasporti in futuro, come lo si è fatto in passato, basandosi unicamente sulla domanda**".* ⁽¹⁾

Considerazioni analoghe sono contenute nella Deliberazione 28 dicembre 1993 del CIPE, *"Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile in attuazione dell'Agenda XXI"*, Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 1994, Supplemento n. 37 (§4, *Trasporti*).

1.1.2 Mobilità e accessibilità

L'OCSE, in diversi studi recenti ha evidenziato come per ridurre il pesantissimo impatto del traffico sulla salute, sulla sicurezza, sulla vivibilità delle città, sia necessario intervenire con decisione sui carburanti,

⁽¹⁾ Consiglio d'Europa, *"Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 1° febbraio 1993 riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile"*, 93/C. 138/01, GUCE, 17.5.93, Nc 138, § 4.3. Una illustrazione dei programmi, dei documenti e delle azioni poste in essere dall'UE è riportata in questo stesso documento, nel § 1.5, *"Indirizzi e programmi comunitari in materia di mobilità"*; nel Cap. 5, *"Riferimenti documentari"* sono indicati i principali documenti di analisi e di indirizzo elaborati, su questa stessa materia, da organismi comunitari e internazionali.

sulla sicurezza dei veicoli e delle strade, sui limiti della circolazione, sulla ripartizione modale del traffico ma, soprattutto, ha mostrato che il problema potrà essere risolto solo **intervenendo sulle cause** dell'attuale configurazione della mobilità, intervenendo cioè **sul rapporto tra forma e assetto delle città e pianificazione della mobilità in ambito urbano ed extraurbano**.

L'obiettivo esplicitamente indicato dall'OCSE è di sostituire al concetto di diritto alla mobilità quello di **diritto all'accessibilità**, il diritto cioè di poter accedere ai luoghi di formazione culturale, di lavoro, di svago, di poter incontrare facilmente persone, di poter raggiungere agevolmente servizi e luoghi di lavoro. In questa visione gli spostamenti costituiscono un prezzo da pagare più che un diritto; si distingue nettamente tra spostamenti elettivi e spostamenti di necessità. ⁽²⁾

1.1.3 Vincoli alla mobilità e diritto alla circolazione

In estrema sintesi organismi comunitari e internazionali e lo stesso Governo italiano evidenziano una situazione in cui l'elevato livello di mobilità su strada ha determinato ricadute decisamente negative sul piano economico, sociale e ambientale.

In questo quadro diventa essenziale bilanciare obiettivi e priorità riguardanti il diritto alla circolazione, il diritto alla sicurezza, il diritto ad un ambiente salubre, il diritto all'accessibilità ai servizi e alle occasioni di lavoro da parte di tutte le fasce sociali, comprese quelle più deboli, in relazione ai vincoli sociali ed economici.

Il presente documento intende fornire gli elementi conoscitivi e valutativi utili per definire tale bilanciamento e per individuare le possibili linee di azione.

⁽²⁾ OCSE, "Sustainable Transportation Principles", Vancouver, March 24-27, 1996.

1.2 GLI EFFETTI INDESIDERATI DELL'ATTUALE MODELLO DI MOBILITÀ IN EUROPA E IN ITALIA

La dimensione degli effetti indesiderati dell'attuale modello di mobilità possono essere sommariamente indicati dai seguenti dati.

1.2.1 Riferimenti di base

Nel triennio 93-95 in **Europa**, a causa di incidenti stradali, sono morte 46.700 persone ogni anno e ne sono rimaste ferite 1,7 milioni. ⁽³⁾

Uno studio dell'OCSE indica che nei Paesi sviluppati il costo sociale del traffico e della congestione è valutabile nel 2% del PIL, una quota che per l'Italia, nel 1995 risulta pari a circa 35.000 miliardi e corrisponde al valore delle prestazioni sociali complessivamente erogate dalle Amministrazioni Locali, ai consumi delle famiglie per acquisto di mezzi di trasporto, al valore della spesa assistenziale (pensioni sociali, di invalidità, assistenza, etc.) nel complesso. ⁽⁴⁾

Sotto il profilo ambientale l'impatto della mobilità non è meno preoccupante: un recente studio dell'OCSE indica che il settore dei trasporti (più precisamente il traffico e in particolare il traffico automobilistico) è il principale fattore di inquinamento atmosferico. ⁽⁵⁾

La Commissione europea in un recente studio indica che in Europa 80 milioni di cittadini subiscono gravi disagi, a causa dell'attuale modello di mobilità, centrato in assoluta prevalenza sui mezzi di trasporto individuali su gomma: si tratta degli anziani, dei giovanissimi, delle persone al di sotto della soglia di povertà, che non riescono ad adeguarsi al modello dominante di mobilità o vi riescono solo a costo di notevoli sacrifici.

⁽³⁾ Il dato più aggiornato per i confronti europei si riferisce al 1995. Per la situazione italiana i dati sono aggiornati al 1996.

⁽⁴⁾ Ministro del Tesoro e del Bilancio, *"Relazione sulla situazione economica del Paese"*, 1996)

⁽⁵⁾ Cfr. *"Trends in transportation in OECD Countries"* in OECD - CEMT - EC, 1995. Il Ministero dei Trasporti indica che in Italia il settore dei trasporti "... è responsabile del 71,2% degli ossidi di zolfo, del 55,8% degli ossidi di azoto, del 47,4% dei composti organici volatili, del 76,4% di anidride carbonica, del 39,7% di particolato ...", *"I trasporti in Italia"*, 1994.