

Sicurezza Stradale del Ministero dei Lavori Pubblici e dagli studi che lo stesso Ispettorato ha attivato e indica alcune condizioni necessarie per migliorare i livelli di sicurezza stradale: *"effettuare una ricerca a largo spettro finalizzata all'analisi dell'incidentalità ed all'approfondimento delle sue cause"* da finanziare attraverso i proventi delle sanzioni amministrative; *"stimolo e coordinamento dei soggetti operanti in materia di sicurezza stradale"*; *reperimento delle risorse.*⁽⁹²⁾

In sostanza, il tema della sicurezza stradale viene assunto come componente base del programma di riqualificazione del sistema stradale italiano.

Ovviamente, l'individuazione di parametri e interventi funzionali al miglioramento della sicurezza stradale connessi con la riqualificazione del sistema stradale non esaurisce in alcun modo la problematica della sicurezza e della mobilità sostenibile. Resta la necessità di definire un programma generale mirato specificamente al miglioramento della sicurezza stradale, resta cioè la necessità di affrontare non già il tema della rete stradale (in condizioni di sicurezza) ma quello della riduzione dell'incidentalità e dell'impatto sociale, economico e ambientale dell'incidentalità, intervenendo nelle situazioni a massimo rischio e promuovendo una maggiore capacità di governo della mobilità e dell'incidentalità da parte delle Amministrazioni e degli Enti che hanno compiti di programmazione, gestione e controllo in questa materia.⁽⁹³⁾

⁽⁹²⁾ Cfr. in particolare Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza stradale: *"Profili sociali ed economici della mobilità con riferimento ai problemi della sicurezza stradale"*, RST, 1996 e *"Studio per l'individuazione di linee guida per un Piano di interventi per migliorare la sicurezza stradale e favorire condizioni di mobilità sostenibile"*, RST, 1998. Sulla materia, e in particolare sull'opportunità che l'Amministrazione centrale svolga una funzione di raccordo, di indirizzo e di stimolo nei confronti delle Amministrazioni locali e degli enti di gestione delle reti e dei servizi di trasporto, con particolare riferimento alla sicurezza stradale, il Ministero dei Lavori Pubblici e il CNEL hanno congiuntamente promosso il convegno *"Mobilità e sicurezza stradale: profili sociali ed economici"*, Roma, 24 aprile, 1997.

⁽⁹³⁾ Si veda, più avanti, il § 4, *"Verso una politica nazionale della sicurezza stradale e della mobilità sostenibile"*

3.1.2 La crescita di attenzione per la sicurezza stradale

Occorre inoltre notare che negli ultimi anni si è registrato un netto aumento dell'attenzione del parlamento, del governo e delle amministrazioni regionali e locali relativamente ai problemi della sicurezza stradale.

Il Parlamento ha elaborato otto nuovi dispositivi normativi centrati in netta prevalenza su tre temi:

- l'educazione stradale e l'apprendistato anticipato alla guida;
- la destinazione dei proventi contravvenzionali (con riferimento al rafforzamento dell'obbligo ad impiegarne una quota per interventi in materia di sicurezza stradale);
- la conduzione dei ciclomotori;
- la regolamentazione della pubblicità lungo strade e autostrade;
- l'intermodalità (e quindi la possibilità per i cittadini di scegliere il mezzo più sicuro e /o meno inquinante). ⁽⁹⁴⁾

Numerosi Comuni (tra i quali si deve ricordare quelli di Modena, Torino, Bologna, Napoli, etc.) hanno sviluppato analisi approfondite sulla dinamica degli incidenti e hanno avviato progetti e programmi specifici per migliorare il livello di sicurezza stradale intervenendo con un'ampia pluralità di strumenti.

Sono nate diverse associazioni per promuovere comportamenti più coerenti con i principi della sicurezza stradale, per informare i cittadini, per diffondere iniziative di educazione stradale.

⁽⁹⁴⁾ DDL Senato n. 308 comunicato alla presidenza il 13 maggio 1996, *"Istituzione dell'Albo delle scuole per l'educazione stradale, l'istruzione e la formazione dei conducenti"*; Proposta di Legge Camera n. 797 presentata il 13 maggio 1996, *"Modifica del NCdS in materia di educazione stradale"*; DDL Senato n. 726 comunicato alla presidenza il 18 giugno 1996, *"Istituzione dell'apprendistato anticipato alla guida"*; DDL Senato 571 comunicato alla presidenza il 24 maggio 1996, *"Norme per la destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie (...) ed attività di educazione stradale"*; Proposta di Legge Camera n. 3776 presentata il 28 maggio 1997 *"... in materia di conduzione di ciclomotori"*; Proposta di Legge camera n. 3785 presentata il 29 maggio 1997, *"... in materia di conduzione di ciclomotori"*; DDL Senato comunicato alla presidenza il 29 ottobre 1997 *"... in materia di pubblicità su strade e autostrade"*; DDL presentato dal Ministro dei trasporti e della navigazione il 12 dicembre 1997 *"Interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità"*.

Inoltre, nel mese di marzo 1998 il Ministro dei Lavori Pubblici e due Regioni hanno promosso la costituzione di un fondo nazionale per la sicurezza stradale.⁽⁹⁵⁾

Un altro segnale di maggiore attenzione per la sicurezza stradale (e per le responsabilità degli incidenti stradali) viene dalla giurisprudenza. Un recente pronunciamento del Consiglio di Stato ha riconosciuto la legittimità della *"causa di lavoro"* nel caso di incidente stradale avvenuto nel tragitto casa-lavoro. Più recentemente l'Enichem si è costituita parte civile nella causa contro il responsabile dell'incidente avvenuto a Sassari che ha causato oltre 6 vittime tra i lavoratori della stessa azienda che si recavano al lavoro. Alle vittime è stato riconosciuto lo stato di decesso *"per causa di lavoro"*.

⁽⁹⁵⁾ Si tratta dell'Emilia e Romagna e del Lazio.

3.2 SICUREZZA STRADALE E COMPORTAMENTI INDIVIDUALI

3.2.1 L'uso dei dispositivi di sicurezza

Nel 1988 (Legge n. 111 del 18 marzo 1988) è stato stabilito l'obbligo ad installare la cintura di sicurezza; nel 1989 (Legge n. 143 del 22 aprile 1989) è stato stabilito l'obbligo ad indossare le cinture di sicurezza.⁽⁹⁶⁾ Due anni prima (Legge n. 3/86) era entrato in vigore l'obbligo all'uso del casco per la conduzione di motocicli.

La normativa su questi dispositivi di sicurezza è considerata di fondamentale importanza dalla Commissione europea, dal CEMT e dal Segretariato dei Trasporti degli USA.⁽⁹⁷⁾ In particolare la Commissione europea ritiene che un incremento dell'uso della cintura di sicurezza al livello dei Paesi europei più sensibili in questa materia possa portare ad una riduzione del 15% delle morti per incidenti stradali.⁽⁹⁸⁾ Allo stesso modo le direttive del Presidente degli USA per l'estensione dell'uso delle cinture di sicurezza indicano come un incremento dell'uso della cintura di sicurezza del 17% possa determinare una riduzione dei morti per incidenti stradali del 22%, con un risparmio atteso di 275 milioni di dollari USA.

In entrambi i casi l'uso della cintura di sicurezza e del casco sono considerati di importanza cruciale per ridurre gli effetti degli incidenti sulle persone.

Quale è il livello di rispetto di tale obblighi in Italia (e negli altri Paesi)?

Su tale materia mancano, nel nostro Paese e in pochi altri, rilevazioni periodiche e sistematiche. Le poche stime disponibili indicano per l'Italia percentuali d'uso che oscillano tra il 4%⁽⁹⁹⁾ e il 10%⁽¹⁰⁰⁾.

Si vedano la Tabella 12 e la Figura 33 alla pagina seguente.

⁽⁹⁶⁾ Quattro mesi più tardi veniva adottato il Decreto Legge del 4 agosto 1989 che definiva alcune limitazioni all'obbligo delle cinture di sicurezza.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. Commissione europea, *"Programma 1997 - 2001 per la sicurezza stradale"*, 1997; Secretary of Transportation, *"Presidential initiative for increasing Seat Belt Use Nationwide"*, 1997.

⁽⁹⁸⁾ *"Programma 1997 - 2001 per la sicurezza stradale"*, 1997, cit

⁽⁹⁹⁾ Ministero della Sanità, Istituto Superiore della Sanità, Progetto PREVIS, 1998 (dati riferiti all'area romana).

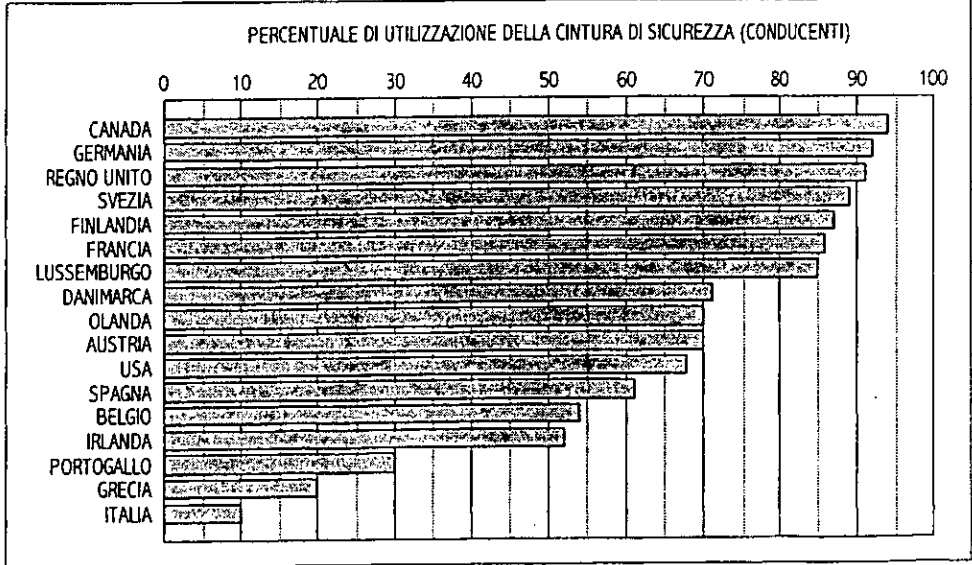
⁽¹⁰⁰⁾ Murray Mackay, *"Risk-taking behaviour and Traffic Safety"*, 1997.

Tabella 12

PERCENTUALE DI UTILIZZAZIONE DELLA CINTURA DI SICUREZZA				
PAESE	ANNO DI RILEVAZIONE	CONDUCENTI	PASSEGGERI ANTERIORI	PASSEGGERI POSTERIORI
CANADA	1996	94	94	94
GERMANIA	1995	92	92	68
REGNO UNITO	1995	91	92	66
SVEZIA	1994	89	92	80
FINLANDIA	1994-95	87	88	57
FRANCIA	1994	86	84	
LUSSEMBURGO	1992	85	86	
DANIMARCA	1993	71		35
OLANDA	1995	70	76	37
AUSTRIA	1994	70	71	30
USA	1996	68	68	68
SPAGNA	1995	61		10
BELGIO	1993	54		33
IRLANDA	1991	52	55	
PORTOGALLO		30	28	
GRECIA	1994	20	15	9
ITALIA		10	10	

Fonte: "Risk-taking behaviour and Traffic Safety, 1997. Murray Mackay, University of Birmingham, UK.

Fig. 33



Fonte: "Risk-taking behaviour and Traffic Safety, 1997. Murray Mackay, University of Birmingham, UK.

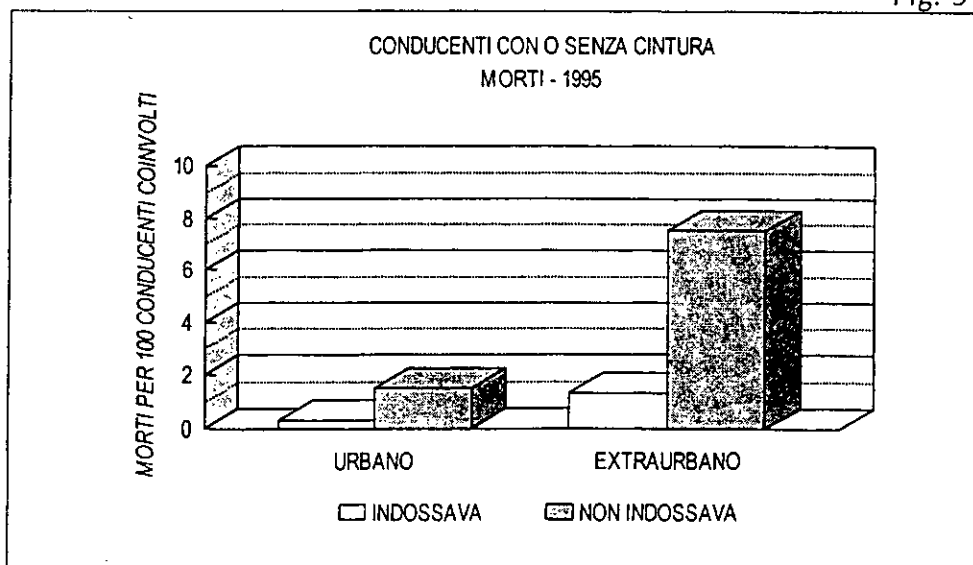
L'Italia dunque risulterebbe essere il Paese con la minore diffusione in assoluto dell'uso sistematico delle cinture di sicurezza.

Inoltre, nel nostro Paese, il confronto fra indice di mobilità e conducenti coinvolti in incidenti, fa emergere profili comportamentali del tutto simili sia in ambiti ad elevata mobilità che a bassa mobilità: in entrambi i casi emerge chiaramente una **evasione sistematica all'obbligo della cintura di sicurezza**. Conducenti e trasportati non manifestano una adeguata percezione del rischio connesso all'omissione dell'uso delle cinture di sicurezza. Come vedremo tra breve il fenomeno riguarda, in misura minore, anche l'obbligo all'uso del casco.

Per converso i dati sull'incidentalità evidenziano l'**elevata efficacia della cintura di sicurezza e del casco nella riduzione degli effetti gravi, attraverso una "traslazione" delle conseguenze dell'incidente dal decesso verso il ferimento e dal ferimento verso l'incolumità.**⁽¹⁰¹⁾

- a) Dei conducenti che indossavano la cintura, l'1,5% è deceduto, poco meno del 53% è rimasto ferito ed oltre il 45% è rimasto illeso.
- b) Al contrario, dei conducenti che non indossavano il dispositivo di sicurezza al momento dell'incidente, il 6,9% è morto, oltre il 58% è rimasto ferito e il 35% è rimasto illeso.

Fig. 34



Elaborazione RST su dati ISTAT 1996

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza stradale "Profili sociali ed economici della mobilità con riferimento ai problemi della sicurezza stradale", RST, Roma 1996. Si veda in particolare il Doc. 2.3 quadro interpretativo, Cap. 9, Aspetti comportamentali e sicurezza stradale.

L'assenza dell'uso della cintura determina un incremento del tasso di morti per incidente pari a

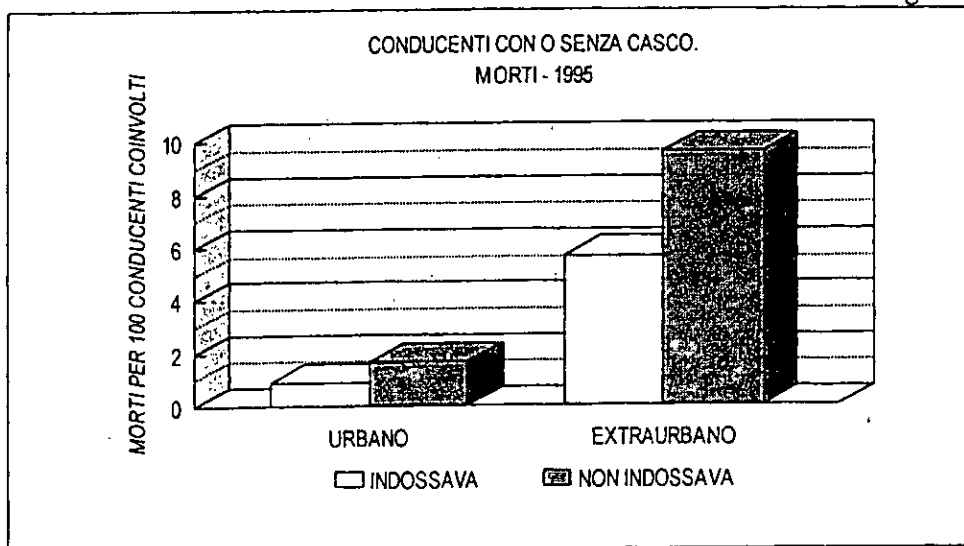
- 3,5 volte in ambito urbano;
- poco meno di 5 volte in ambito extraurbano.

Considerazioni analoghe possono essere svolte per quanto concerne i ciclomotori e motocicli.

L'incidenza della mortalità tra i conducenti che sicuramente *non* indossava il casco, soprattutto in ambito urbano, è doppia rispetto a coloro che lo indossavano. In particolare oltre il 70% dei conducenti deceduti non indossava il casco. Il fattore di incremento della mortalità, a parità di numero di incidenti, risulta pari a 1,8 in ambito urbano e a 1,7 in ambito extraurbano. ⁽¹⁰²⁾

L'incremento delle condizioni di sicurezza degli utenti è testimoniata soprattutto dall'**aumento del tasso di incolumità dei conducenti coinvolti in incidenti** (10,5% tra chi indossava il casco contro il 5,7% di quelli che non lo indossava).

Fig. 35



Elaborazione RST su dati ISTAT 1996

⁽¹⁰²⁾ Occorre tuttavia notare che sulla materia non si dispone di rilevazioni affidabili, tanto è vero che l'ISTAT, nel 1996, non ha pubblicato i dati sull'uso di questi dispositivi di sicurezza ritenendoli in difetto di affidabilità. In sostanza per una quota non valutabile di incidenti la presenza o assenza del casco non viene rilevata.

In sostanza emerge con chiarezza la necessità di rafforzare l'obbligo all'uso di questi dispositivi di sicurezza sia attraverso campagne di sensibilizzazione (e di convincimento !), sia attraverso un più rigoroso ed efficace controllo da parte dei corpi di vigilanza. ⁽¹⁰³⁾

A tale proposito è necessario rilevare che **le sanzioni per la violazione all'obbligo di indossare le cinture di sicurezza non compaiono nelle statistiche ufficiali delle infrazioni contestate ai conducenti**. Il dato contrasta in modo straordinario con la bassa diffusione di questo dispositivo di sicurezza e sembrerebbe indicare una **sostanziale assenza di controllo da parte dei corpi di vigilanza**.

Inoltre, come è stato già rilevato, allo stato attuale nel nostro Paese manca del tutto una rilevazione periodica e sistematica sull'uso della cintura di sicurezza e del casco nel nostro Paese.

3.2.2 Comportamenti individuali e circolazione stradale

Il comportamento di guida dei conducenti, ad una comparazione di lungo periodo, non mostra particolari variazioni (o almeno non emergono variazioni significative stando alle indicazioni desumibili dalle contravvenzioni elevate dalla Polizia Stradale).

Le infrazioni più ricorrenti al Codice della Strada risultano essere sostanzialmente quattro:

- il **limite di velocità**,
nel 1981 le contravvenzioni a questa infrazione hanno rappresentato il 21,6% del totale, nel 1996 sono scese al 17%, ma continuano a rimanere la quota più rappresentativa di comportamento sanzionato;
- la **visibilità limitata**,
è forse il tipo di infrazione in maggiore aumento, nel 1981

⁽¹⁰³⁾ Il problema è evidenziato anche da diversi Comuni (Bologna, Forlì, Piacenza, Rimini, etc.) che ritengono necessaria una maggiore sensibilizzazione dei cittadini rispetto al Codice della Strada, la riduzione del limite di velocità a 30 km orari nei centri abitati, l'uso di una strumentazione più efficace per il sanzionamento delle infrazioni all'obbligo delle cinture di sicurezza e al casco.

rappresentava appena lo 0,4% e nel 1996 costituisce il 6,4% delle infrazioni sanzionate;

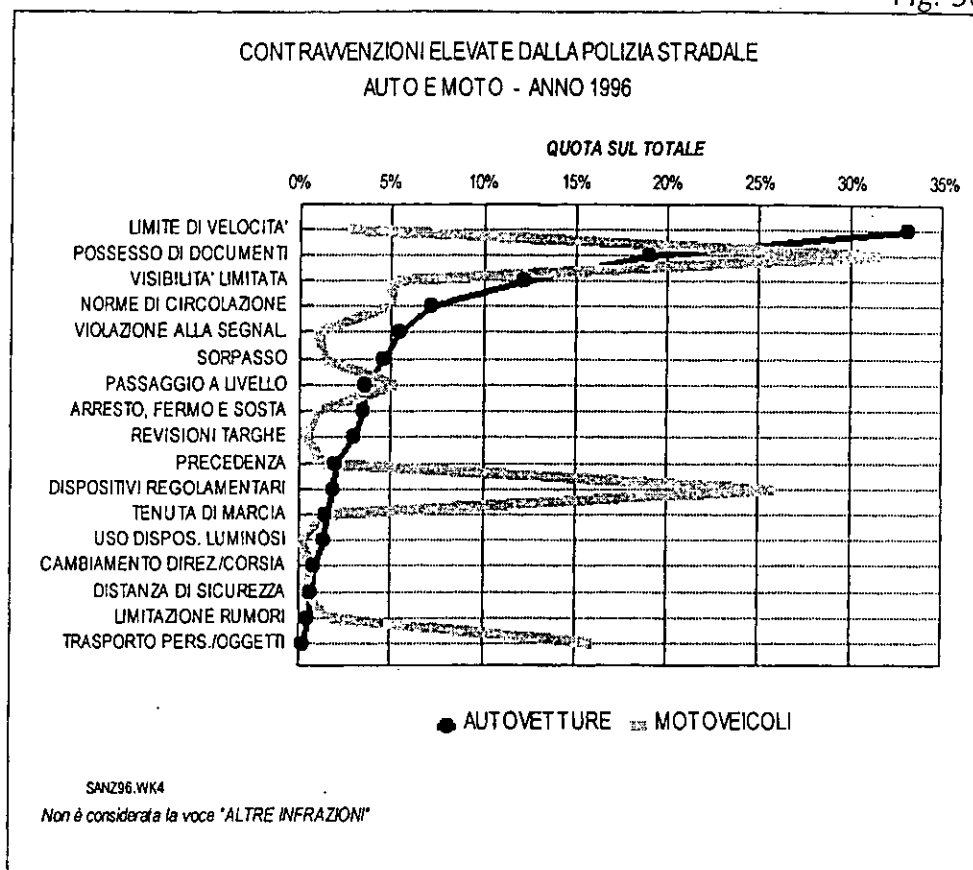
- **la mancanza di documenti regolamentari**, da un'incidenza del 4,8% nel 1981 sale al 17,3% nel 1996;
- **le infrazioni alle norme di circolazione e alla segnaletica** non presentano variazioni significative tra il 1981 e il 1996 (restano stabilmente attestate al 7% delle infrazioni sanzionate). ⁽¹⁰⁴⁾

Rispetto alla categoria di veicoli e la tipologia di infrazione emergono alcuni aspetti caratteristici:

- le infrazioni relativamente più frequenti dei conducenti di **autoveicoli** riguardano soprattutto il **limite di velocità**, la **visibilità limitata**, la **violazione della segnaletica** e il sorpasso;
- le infrazioni più frequenti per gli autocarri riguardano la revisione (60%) e alla **mancata segnalazione** di veicolo fermo (30%);
- le infrazioni più frequenti per i conducenti di **motocicli** sono senza dubbio il **trasporto non regolamentare** di persone e/o oggetti (50%), la **mancanza di dispositivi di sicurezza** (il 20%), la **limitazione dei rumori** (20%).

⁽¹⁰⁴⁾ Si noti che la scarsa corrispondenza tra le circostanze degli incidenti (si veda sopra il § 2.2.3, "Circostanze e cause degli incidenti") e le infrazioni più ricorrenti deriva da due fattori: in primo luogo le sanzioni per comportamenti non riguardano l'universo degli incidenti ma, come abbiamo visto l'insieme delle infrazioni commesse dai conducenti (fortunatamente non sempre un'infrazione determina un incidente), in secondo luogo le informazioni disponibili riguardano le contravvenzioni contestate dalla Polizia della Strada che opera sostanzialmente sulla rete extraurbana e quindi su un segmento specifico e limitato della mobilità (e delle infrazioni). D'altro lato nel commentare i dati sulle circostanze e le cause degli incidenti si era già notato come la maggior parte delle cause riguardasse una mobilità di tipo urbano.

Fig. 36



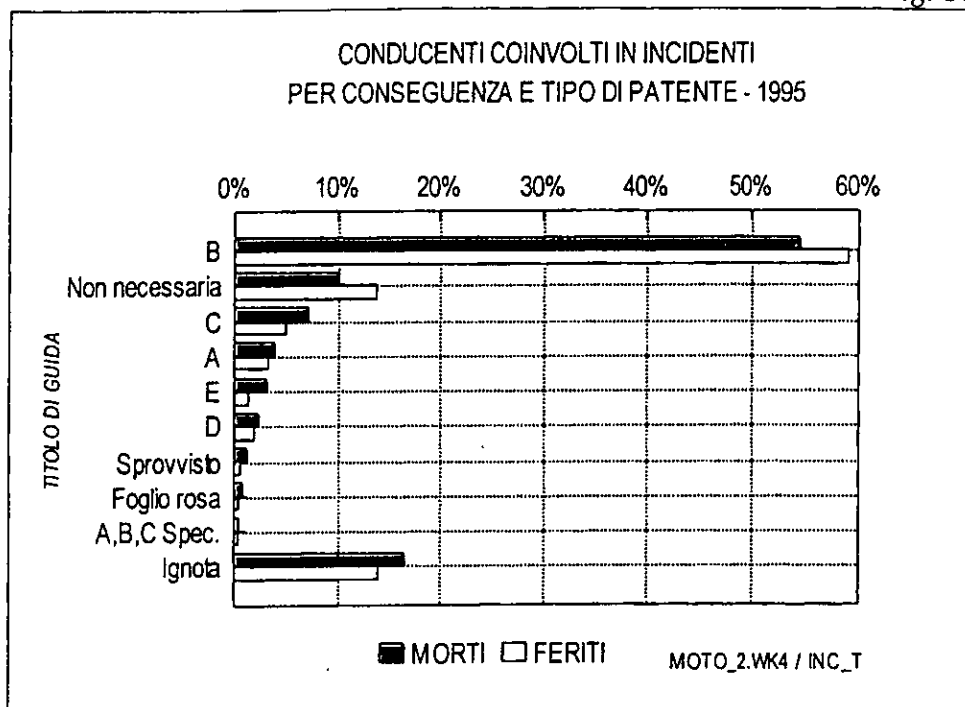
Elaborazione RST su dati ISTAT 1997

I comportamenti dei conducenti di ciclomotori e i motocicli sono condizionati da due circostanze negative:

- la scarsa preparazione sulle regole della circolazione (poiché non è richiesta alcuna formazione alla guida);
- l'inesistenza di sedi specifiche per la circolazione, sia in ambito urbano che, a maggior ragione, in ambito extraurbano.

Si nota infatti che il 10% dei conducenti di ciclomotori e biciclette morti e il 15% dei conducenti feriti, non disponeva di titolo di guida in quanto non necessario. Sembra dunque di poter affermare che gli aspetti normativi che regolano la guida dei ciclomotori, pur tenendo conto della semplificazione della conduzione tecnica del veicolo e della limitata potenza degli stessi, debbano essere attentamente riesaminati. Quanto meno si ravvisa l'opportunità di intensificare l'azione di formazione degli utenti, soprattutto di quelli inferiori ai 18 anni.

Fig. 37



Elaborazione RST su dati ISTAT 1996

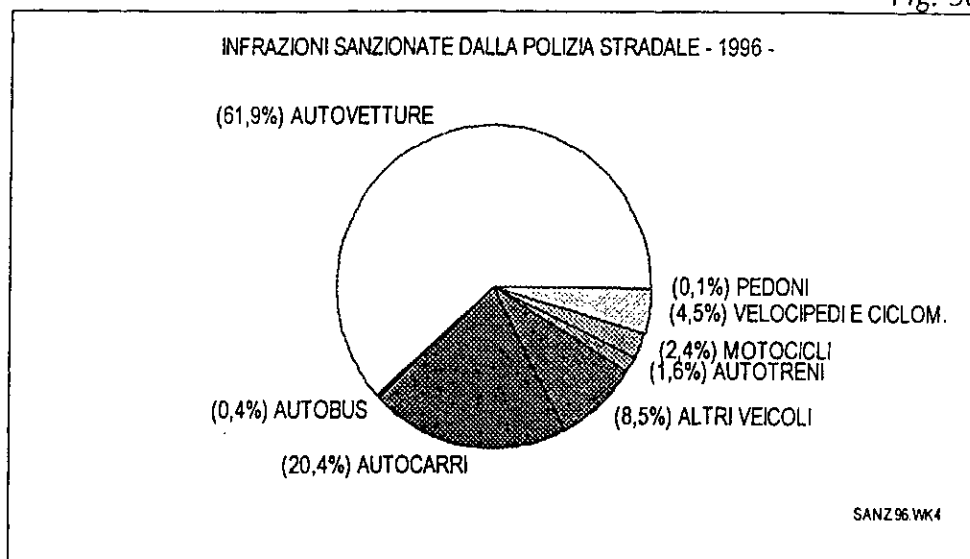
3.2.3 L'azione di controllo: le contravvenzioni

Nel periodo tra il 1990 ed il 1996 il numero di sanzioni elevate dalla Polizia Stradale è complessivamente aumentata: si passa infatti da 2,5 milioni di multe nel 1990 ad oltre 3 milioni di contravvenzioni nel 1996. L'incremento appare notevole, soprattutto nel corso dell'ultimo biennio (+30,5%) dopo che si era avuta una flessione accentuata nel periodo 92-93 (-19,8%).

L'analisi del rapporto tra i circa 3 milioni di contravvenzioni e il parco veicoli circolante evidenzia quanto segue.

- a) Per la categoria degli autocarri l'incidenza percentuale delle sanzioni è nettamente superiore a quella dei veicoli circolanti. Gli autocarri rappresentano infatti il 10% circa del parco veicoli circolante e l'incidenza di multe sanzionate costituisce il 20% circa del totale.
- b) Alle autovetture (80% del parco veicoli circolante) vengono comminate circa il 62% delle contravvenzioni totali.
- c) Ai motocicli, poco più del 10% del parco veicoli circolante, sono elevate una quota di sanzioni inferiore al 7% del totale.

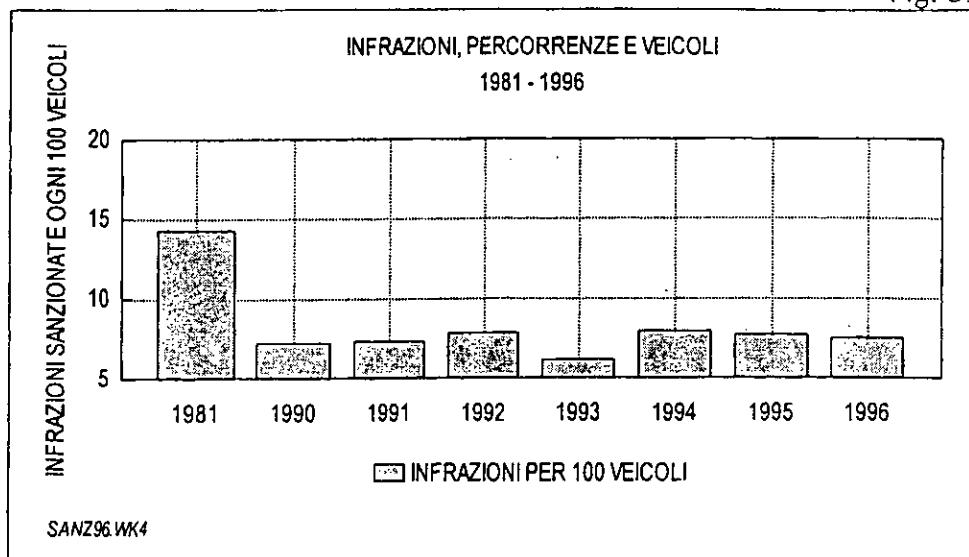
Fig. 38



Elaborazione RST su dati ISTAT 1997

Occorre tuttavia segnalare che, sul lungo periodo, il sanzionamento dei comportamenti di guida rispetto alla costante crescita dei veicoli e delle percorrenze appare in tendenziale riduzione. Il numero di sanzioni elevate nel 1981 è stato superiore ai 3,5 milioni a fronte di un parco veicoli di circa 25 milioni di veicoli. Nel 1996 le contravvenzioni sono state poco più di 3 milioni e il parco veicoli superiore ai 40 milioni.

Fig. 39



Elaborazione RST su dati ISTAT anni vari

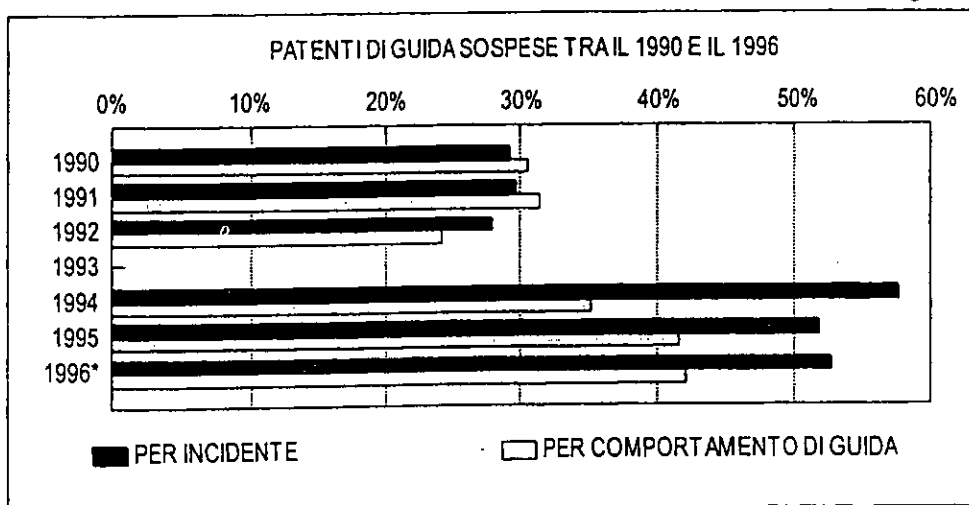
I dati sembrano indicare o una maggiore "disciplina" da parte dei conducenti o una minore intensità dell'azione di controllo o, ancora, l'avvenuta saturazione della capacità di controllo da parte delle forze di vigilanza (che conseguentemente riuscirebbero ad effettuare un numero di controlli ridotti). Soprattutto nell'ultimo triennio, all'aumentare delle percorrenze e dei veicoli si registra una contrazione dei sanzionamenti; ciò emerge con particolare evidenza se si analizzano le categorie delle autovetture e dei motocicli.

3.2.4 Le sospensioni di patente per violazioni al Codice della Strada

Dopo l'entrata in vigore delle norme del Nuovo Codice della Strada si è registrato un forte aumento delle **patenti sospese** che salgono, nel periodo 1990-1996, da 19.700 a 64.500.

L'incremento complessivo dei titoli sospesi varia in relazione al motivo della sospensione. Le sospensioni riguardavano maggiormente la **violazione alle norme di comportamento** prima dell'entrata in vigore del Codice mentre successivamente più della metà delle sospensioni è motivata da **incidente stradale** (52,7% nel 1996).

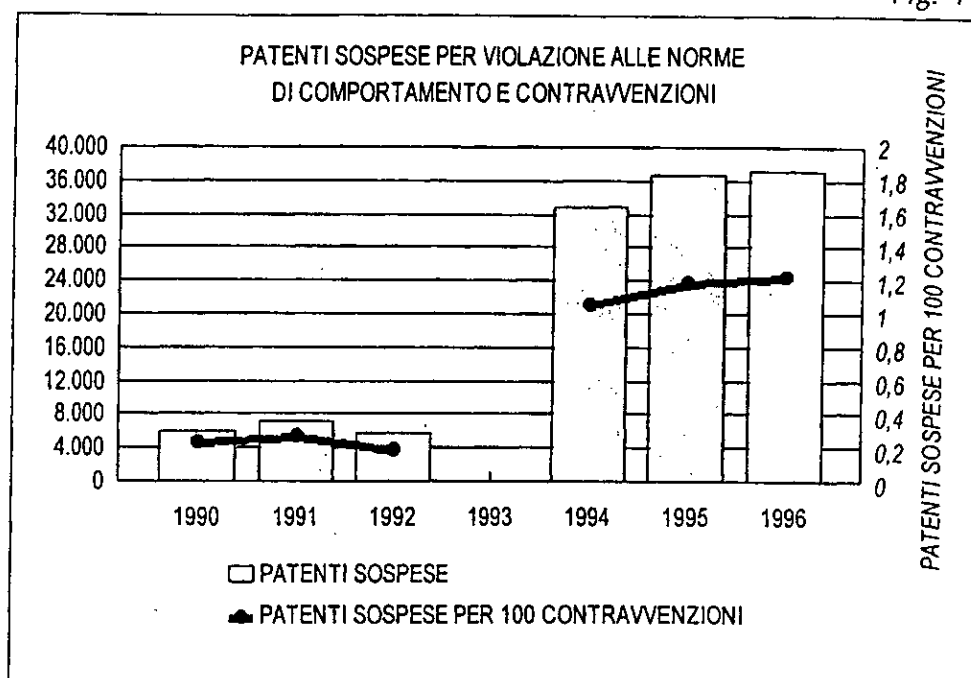
Fig. 40



Elaborazione RST su dati ISTAT anni vari

E' invece in costante crescita il rapporto tra titoli di guida sospesi per violazione delle norme di comportamento e contravvenzioni: Il rapporto sale da meno di 0,3 sospensioni ogni 100 contravvenzioni a oltre 1,2 sospensioni per 100 contravvenzioni segno, questo, di una maggiore gravità delle infrazioni o di un maggior rigore nel controllo.

Fig. 41



Elaborazione RST su dati ISTAT anni vari

3.3 L'AZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

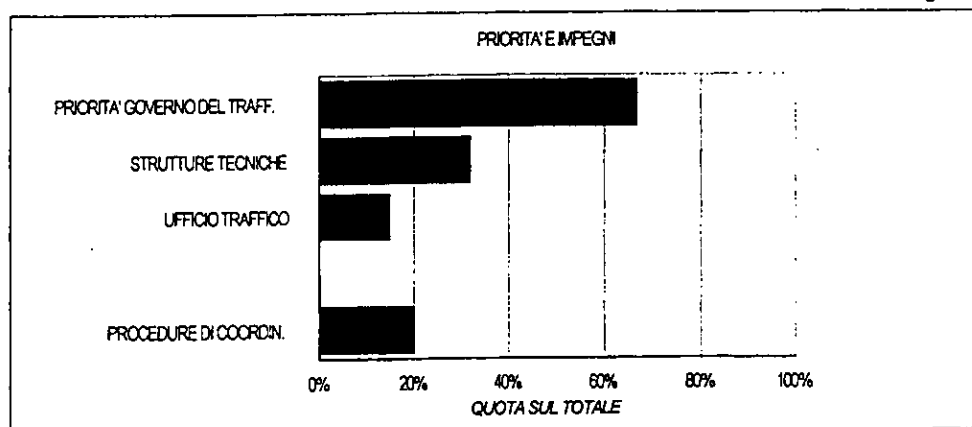
3.3.1 Priorità e impegni concreti

Non v'è dubbio che le Amministrazioni locali attribuiscono al problema del traffico e della sicurezza stradale una grande importanza: in uno studio condotta nel 1995 sui 286 Comuni con oltre 30.000 abitanti emerge che il 67% delle Amministrazioni ritiene che il governo del traffico sia un tema prioritario.⁽¹⁰⁵⁾

A questa diffusa attribuzione di priorità non fa riscontro un altrettanto diffuso impegno sia in termini di creazione di strutture tecniche dedicate specificamente alla pianificazione e gestione del traffico, sia in termini di strumentazione tecnica di base. In particolare:

- il 67% delle Amministrazioni comunali indica come prioritario il governo del traffico e dei problemi connessi (sosta dei veicoli, sicurezza, inquinamento atmosferico e acustico);
- il 32% dispone di strutture tecniche dedicate specificamente al settore (e di questi il 15% delega questa funzione agli Uffici di Vigilanza, attribuendo così al problema un carattere prevalentemente gestionale e di controllo e non di pianificazione connessa con l'assetto urbanistico);
- il 30% attribuisce grande importanza al coordinamento tra pianificazione urbanistica e pianificazione del traffico ma solo il 20% ha predisposto procedure e modalità specifiche di coordinamento (che dunque resta affidato alla volontà dei singoli e alla casualità dei rapporti tra diversi Uffici).

Fig. 42



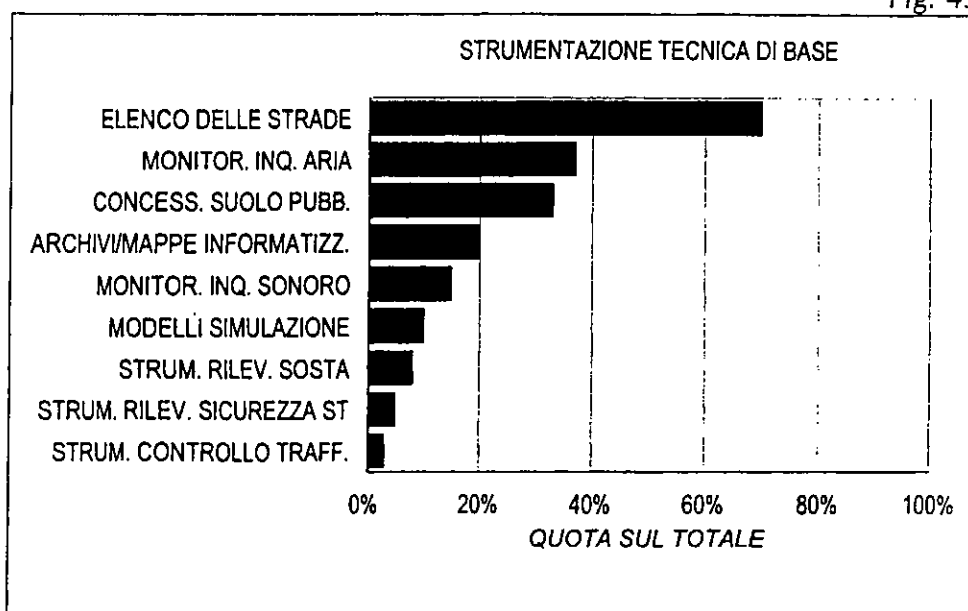
Fonte: rilevazione diretta RST, 1995

⁽¹⁰⁵⁾ Ministero dei Lavori Pubblici - DICOTER, "Governo della mobilità e pianificazione urbanistica", RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, Roma, 1995.

Ancora più vistoso è il divario tra le dichiarazioni di priorità e la dotazione di strumentazione tecnica di base. Lo stesso studio citato in precedenza indica che:

- l'elenco delle strade è presente in quasi tutti i Comuni (il 70% del totale);
- strumenti di monitoraggio sulla qualità dell'aria e sull'inquinamento sonoro sono presenti rispettivamente nel 37% e nel 15% dei Comuni;
- strumenti per la gestione delle concessioni di suolo pubblico sono presenti nel 33% dei Comuni;
- che circa il 20% dei Comuni dispone di archivi e mappe della viabilità informatizzati o di strumenti automatizzati per la rilevazione del traffico;
- circa il 10% dei Comuni dispone di modelli di simulazione e previsione del traffico o di strumenti di monitoraggio della rete viaria o di un vero catasto della viabilità;
- circa l'8% dei Comuni dispone di strumenti per la rilevazione della sosta o per l'analisi delle condizioni di sicurezza stradale (5%);
- meno del 3% dispone di strumenti automatici per il controllo del traffico.

Fig. 43



Fonte: rilevazione diretta RST, 1995