

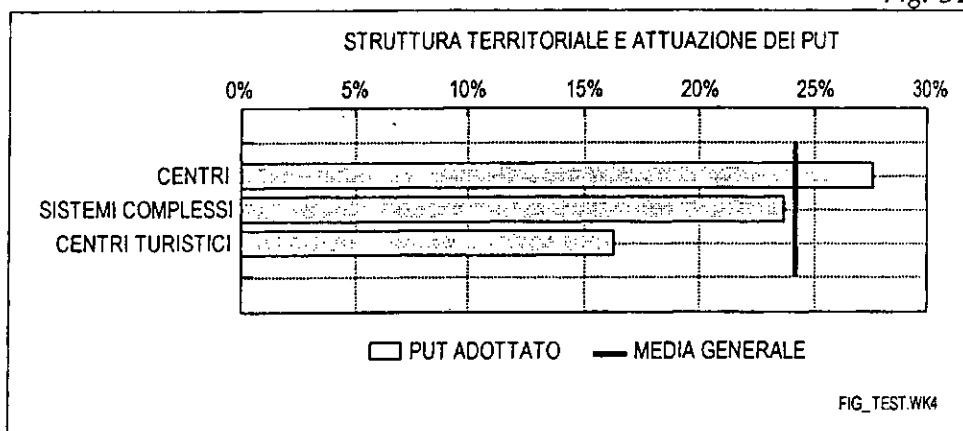
3.4.5 PUT, caratteri territoriali, mobilità e incidentalità

V'è però un altro piano di analisi delle cause dei ritardi nell'adozione dei PUT: quello relativo alle caratteristiche territoriali e alla configurazione della mobilità e dell'incidentalità.

Il processo di formazione dei PUT sembra essere più avanzato nei capoluoghi e nei Comuni che non fanno parte di sistemi insediativi complessi. ⁽¹²¹⁾

Al contrario nei Comuni legati fra loro da relazioni più complesse (di tipo infrastrutturale e/o funzionale) il processo attuativo sembra risentire della maggiore complessità del contesto territoriale proprio perché in questi sistemi urbani più numerose e complesse sono le variabili socio economiche da considerare al momento di definire obiettivi e contenuti del PUT. In particolare i Comuni che appartengono a sistemi insediativi complessi indicano sistematicamente esigenze di coordinamento che sono all'origine dei ritardi. Tendenzialmente meno avanzato risulta anche il processo di formazione dei PUT anche nei Comuni turistici. ⁽¹²²⁾

Fig. 52



Elaborazione RST - Ricerche e Servizi per il Territorio su dati del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, 1997

⁽¹²¹⁾ Le caratteristiche territoriali degli 842 Comuni obbligati al PUT sulla base della norma nazionale e delle integrazioni regionali è contenuta in: Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, "Le risorse tecnico amministrative e l'intervento su mobilità e incidentalità nei 286 Comuni obbligati al PUT dalla norma nazionale", Sezione 2°, Tomo 3° di "Studio per l'individuazione di linee guida per un Piano di interventi per migliorare la sicurezza stradale e favorire condizioni di mobilità sostenibile", RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1998.

⁽¹²²⁾ In questi ultimi si pone presumibilmente un problema di onerosità del PUT, sia in relazione al contenuto rango demografico sia in relazione al manifestarsi della congestione veicolare solo in determinati periodi dell'anno.

Rispetto alle configurazioni di mobilità/incidentalità, si nota che al crescere del livello di mobilità aumenta la rapidità del processo di formazione del PUT. ⁽¹²³⁾

La relazione con il livello di incidentalità è più complessa: la tempestività aumenta all'aumentare dell'incidentalità fino a livelli medio-alti ma in presenza di condizioni di incidentalità critiche si registra un vistoso rallentamento legato essenzialmente ai fattori conoscitivi e di coordinamento. ⁽¹²⁴⁾

In sostanza il **processo di formazione e adozione è stato più rapido nelle aree con mobilità e incidentalità elevate mentre subisce notevoli rallentamenti laddove gli indici di mobilità e incidentalità presentano valori bassi.**

Tuttavia, se il sistema mobilità/incidentalità assume configurazioni critiche i tempi di formazione del PUT subiscono notevoli rallentamenti determinati dalla necessità di predisporre strumenti tecnici specifici e aggiuntivi, di attivare forme di raccordo e coordinamento, di analizzare in dettaglio le cause dello stato di crisi.

Infine si rileva una più accentuata "facilità" di pervenire all'adozione del Piano da parte dei Comuni che hanno già adottato una serie "combinata" di misure in materia di governo del traffico e dell'incidentalità in contrapposizione alla maggiore difficoltà di formazione del PUT da parte dei Comuni che hanno effettuato interventi isolati o che non ne hanno realizzato alcuno. Tra tutte le variabili indagate, quelle che incidono più direttamente sulla tempestività del processo di formazione dei PUT sono infatti quelle che esprimono la **"tradizione"**

⁽¹²³⁾ La correlazione tra classe di mobilità e stato di attuazione dei PUT, mostra che: a) tra i Comuni che hanno adottato il PUT, il 46% si colloca in un contesto provinciale con indici di mobilità molto elevata, oltre 50 spostamenti per 100 abitanti; b) la quota scende al 29% per i Comuni in province con indici di mobilità compresi tra i 46 ed i 49 spostamenti ogni 100 abitanti; c) si riduce ulteriormente al 25% quando la mobilità è compresa tra 41 a 46 spostamenti per 100 abitanti; d) scende al 18% nelle situazioni di mobilità minima (meno di 41 spostamenti per 100 abitanti).

⁽¹²⁴⁾ I tassi più elevati di incidentalità sembrano rallentare il processo di formazione dei PUT nei Comuni minori (forse a causa della maggiore complessità dei problemi da affrontare) e accelerarlo in quelli maggiori (che probabilmente sono meglio attrezzati e sono spinti ad accelerare i tempi dalla insoddisfacente situazione della sicurezza). Tuttavia quando il tasso di incidentalità diventa particolarmente elevato il processo di formazione del PUT registra vistosi rallentamenti (forse a causa della notevole complessità della situazione da governare).

maturata nel governo del traffico e della circolazione e il livello, la capacità consolidata, di coordinamento intersettoriale.

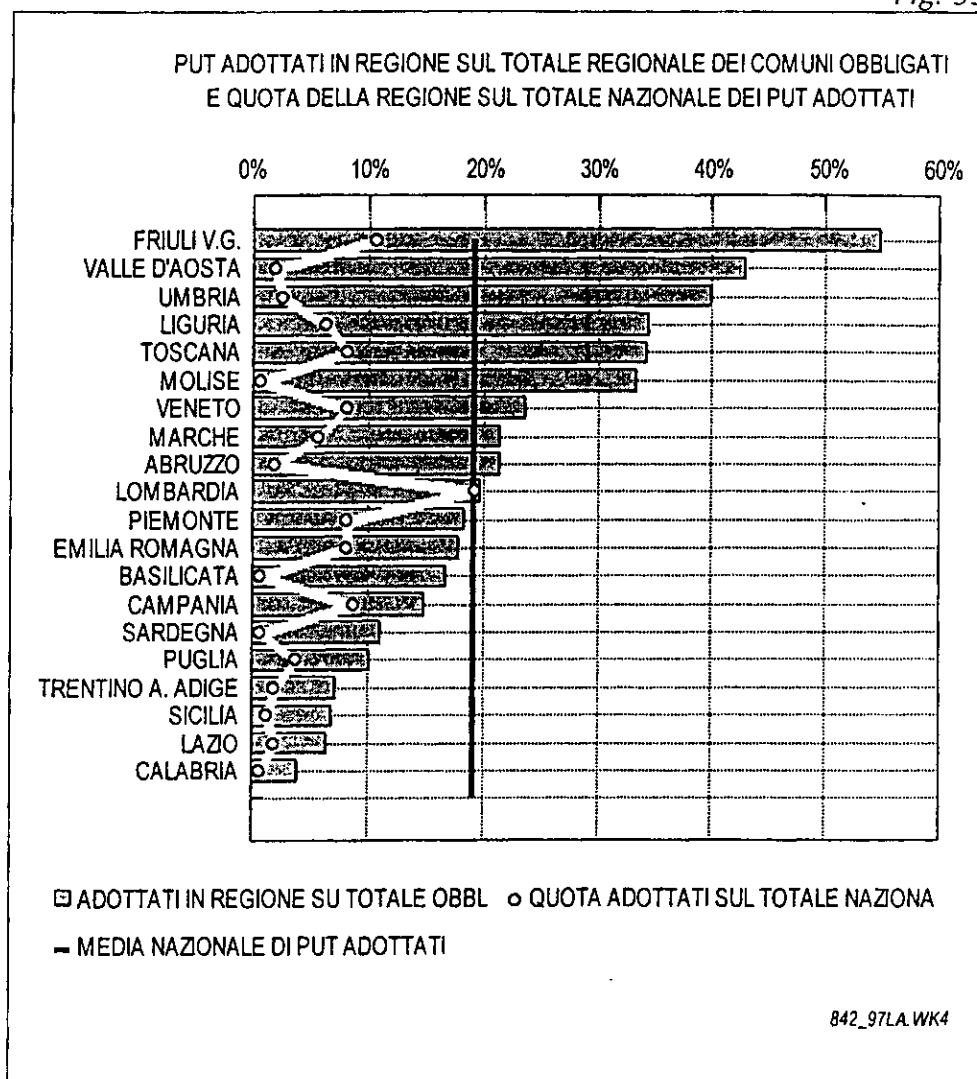
3.4.6 Distribuzione territoriale dello stato di attuazione della formazione dei PUT

L'esame della distribuzione territoriale dello stato di attuazione della formazione dei PUT evidenzia un quadro fortemente differenziato. In linea generale si registra una maggiore incidenza di Amministrazioni che hanno completato le procedure di adozione nel Nord del Paese.

- a) Un primo gruppo di regioni (Friuli V. Giulia, Umbria e Molise) fa registrare una quota di PUT già adottati o in corso di adozione superiore al 70%, con una incidenza molto bassa dei PUT che si trovano nelle fasi preliminari o non ancora avviati del tutto.
- b) Un secondo gruppo di regioni (Veneto, Liguria, Toscana e Valle d'Aosta) fa registrare quote di PUT adottati o in corso di adozione comprese tra il 50% e il 60% e presenta quote molto ridotte - inferiori al 20% o del tutto assenti come nel caso della Valle d'Aosta - di PUT nelle fasi preliminari o non ancora avviati.
- c) Il terzo raggruppamento (Emilia Romagna, Lombardia, Trentino A. Adige, Marche, Sicilia, Piemonte, Abruzzo e Campania) presenta quote di PUT adottati o in adozione mediamente comprese tra il 30% e il 40% e quote analoghe di PUT nelle fasi preliminari.
- d) L'ultimo raggruppamento (Puglia, Lazio, Sardegna e Basilicata) presenta quote di PUT adottati ancora inferiori e comprese il 25%, e il 20%. Solo la regione Calabria presenta una quota di PUT adottati ancora minore (13% circa). Tra queste regioni le situazioni di maggior ritardo si registrano in Sardegna e in Puglia, ove i Comuni nelle fasi preliminari del processo di formazione sono la grande maggioranza (rispettivamente il 60% nella Sardegna e il 51% nella Puglia).

In questo caso dunque la consueta ripartizione tra regioni tradizionalmente tempestive nell'esercizio della programmazione e della pianificazione e regioni che tendenzialmente svolgono queste attività con tempi più lunghi, è - almeno in parte - disattesa. In particolare alcune regioni come l'Emilia e Romagna e le Marche presentano una quota molto elevata di Comuni con i PUT non ancora adottati ma in fase di redazione.

Fig. 53



Elaborazione RST - Ricerche e Servizi per il Territorio su dati del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, 1997

I tempi più lunghi in questo caso sembrano doversi imputare ad un apparato programmatico e pianificatorio particolarmente ampio e alla scelta di assicurare un pieno coordinamento tra questo apparato e il PUT.

In sintesi, l'osservazione dello stato del processo di formazione del PUT, esplicita tre situazioni.

- 1) La prima è la più evidente riguarda l'efficacia delle istruttorie messe in atto nelle regioni del Nord-Est, ove, considerando anche i PUT attualmente in fase di redazione, più del 55% dei Comuni è ad uno stadio molto avanzato del processo; inoltre in questa ripartizione geografica risulta decisamente esiguo il numero di Comuni che non hanno definito alcuna opzione (appena il 7,4%) o non hanno risposto (3,8%).
- 2) La seconda concerne una relativa omologazione delle situazioni dei Comuni del Nord Ovest e del Centro del Paese
- 3) La terza evidenzia una maggiore difficoltà riscontrata nel Mezzogiorno e nelle Isole.

3.4.7 PUT e strumentazione tecnica di base

L'esame della dotazione di strumentazione e strutture tecniche comunali nel settore del governo della mobilità nei **287 Comuni con oltre 30.000 abitanti** fa emergere condizioni di debolezza strutturale delle Amministrazioni chiamate alla redazione e attuazione dei PUT sia per quanto riguarda la dotazione di strutture tecniche dedicate al traffico, sia per quanto riguarda la dotazione di strumentazione tecnica e di risorse conoscitive di base - ivi comprese le conoscenze sistematiche, i modelli di interpretazione e valutazione del traffico, etc. E' stata inoltre segnalata, dai responsabili tecnici, una diffusa inadeguatezza degli strumenti urbanistici e la mancanza di una consolidata prassi di coordinamento tra governo del territorio e governo della mobilità. ⁽¹²⁵⁾

⁽¹²⁵⁾ Cfr. Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, "Studio per l'individuazione di linee guida per un Piano di interventi per migliorare la sicurezza stradale e favorire condizioni di mobilità sostenibile" e in particolare "Le risorse tecnico amministrative e l'intervento su mobilità e incidentalità nei 286 Comuni obbligati al PUT dalla norma nazionale", Sezione 2°, Tomo 3°, RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1998.. Cfr. anche: Ministero dei Lavori Pubblici DICOTER, "Governo della mobilità e pianificazione urbanistica", RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, Roma, 1995.

In particolare, il processo di formazione dei PUT sembra essere ritardato da una bassa dotazione di strumentazione tecnica che rende difficile anche l'azione delle strutture tecniche e delle risorse professionali delle Amministrazioni. I principali nodi da sciogliere indicati dalle stesse Amministrazioni riguardano la mancanza di **conoscenze e di tecnici**, indicata come fattore di ritardo nel processo di formazione dei PUT, può stabilirsi una corrispondenza diretta con la bassa dotazione di risorse apicali ⁽¹²⁶⁾ soprattutto per i PUT in corso di formazione. ⁽¹²⁷⁾ A maggior numero di piani in redazione corrisponde un più elevato rapporto di tecnici laureati (e di tecnici in generale). Le carenze conoscitive e di risorse professionali sono in diretto rapporto con la **bassa dotazione di strumentazione tecnica** che rallenta il processo di formazione del PUT e abbassa l'efficacia dell'azione delle strutture tecniche. L'assenza di correlazione diretta fra dotazione di risorse tecniche e PUT adottati evidenzia tuttavia che la rapidità del processo di formazione è condizionata anche da altri fattori. In particolare la bassa dotazione di strumentazione tecnica e di strutture tecniche diventa un fattore di rallentamento quando sussistono esigenze di coordinamento o altre condizioni di complessità legate al tipo di mobilità, ai livelli di incidentalità e al tipo di struttura territoriale.

Infine, sul forte peso esercitato dai problemi di **coordinamento** sui fattori di ritardo nel processo formativo del PUT, emergono due indicazioni. L'esigenza di coordinare il PUT con gli strumenti urbanistici e/o altri strumenti o interventi ⁽¹²⁸⁾ evidenzia che molti Comuni stanno affrontando le **problematiche del governo della mobilità in una visione più complessa che investe necessariamente anche le scelte di assetto urbano**; la necessità di coordinamento con altri Comuni o Enti, ⁽¹²⁹⁾ localizzata in quadranti geografici e in strutture territoriali specifiche, esplicita una certa sfasatura tra caratteristiche insediative/infrastrutturali e obbligo al PUT.

⁽¹²⁶⁾ Soprattutto nelle regioni Campania, Lazio e regioni del Nord Ovest.

⁽¹²⁷⁾ Sia per i piani in redazione che per quelli in fase preliminare.

⁽¹²⁸⁾ Espressa soprattutto dai comuni del Nord Ovest.

⁽¹²⁹⁾ Espressa soprattutto dai comuni del Nord Est.

**4 VERSO UNA
POLITICA NAZIONALE
DELLA SICUREZZA STRADALE
E DELLA
MOBILITÀ SOSTENIBILE**

4.1 LE RAGIONI DI UNA POLITICA NAZIONALE DELLA SICUREZZA E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE

4.1.1 Natura del problema

Negli ultimi dieci anni in Italia 97.000 persone sono morte e 2,5 milioni sono rimaste ferite a causa degli incidenti stradali. ⁽¹³⁰⁾ Il fenomeno riguarda tutti i Paesi sviluppati: in Europa ogni anno muoiono per incidenti stradali oltre 45.000 persone, in media queste persone perdono 40 anni rispetto alla loro speranza di vita. ⁽¹³¹⁾ In USA muoiono oltre 42.000 persone ogni anno.

Il superamento di un problema di dimensioni mondiali richiede - come è stato evidenziato dall'*Unione europea*, dalla *Conferenza Europea dei Ministri competenti in materia di Trasporti (CEMT)* e dall'*OCSE* - uno sforzo congiunto di diversi settori e livelli dell'amministrazione pubblica e la partecipazione di numerosi soggetti privati.

Su questo punto anche il Governo federale degli USA esprime una posizione non distante da quella degli organismi europei e dell'*OCSE*: la "iniziativa" presidenziale sulla sicurezza stradale coinvolge, in un vasto programma di azioni, le Amministrazioni federali, gli Stati, le Amministrazioni locali, molte associazioni private, etc. ⁽¹³²⁾

È dunque opinione ampiamente condivisa che sia necessario intervenire sull'attuale modello di mobilità per orientarlo verso condizioni di sostenibilità e di maggiore sicurezza e che tale obiettivo possa essere raggiunto attraverso **un'azione coordinata e congiunta di diversi soggetti pubblici e privati, in grado di creare un contesto culturale, tecnico e organizzativo favorevole ad un più efficace governo della mobilità.** ⁽¹³³⁾

⁽¹³⁰⁾ Il dato fa riferimento alle statistiche sanitarie che registrano i decessi avvenuti entro il 28° giorno dall'incidente. Le statistiche ISTAT registrano unicamente i decessi entro il 7° giorno dall'incidente e riportano, per lo stesso periodo, circa 70.000 morti.

⁽¹³¹⁾ Commissione europea, *Programma 1997 - 2001 per la sicurezza stradale*.

⁽¹³²⁾ Schema della relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale, § 1.5.3, *Il programma per la sicurezza stradale del Presidente degli USA*.

⁽¹³³⁾ L'esigenza di promuovere ampie forme di coordinamento e partenariato per migliorare la sostenibilità e la sicurezza è indicata esplicitamente sia nel *Programma 1997 - 2001 per la sicurezza stradale* della Commissione europea, sia nella *Presidential initiative for increasing Seat Belt Use Nationwide, Recommendation from The Secretary of Transportation*, del Governo federale USA.

4.1.2 Il "ritardo" italiano

La realizzazione di un diverso modello di governo della mobilità e della sicurezza stradale appare particolarmente urgente nel nostro Paese in quanto gli studi sull'incidentalità e sui costi sociali, economici e ambientali dell'attuale modello di mobilità mostrano con chiarezza che **l'Italia, pur partendo da livelli di incidentalità inferiori alla media europea, negli ultimi dieci anni non è riuscita a stare al passo con i miglioramenti conseguiti mediamente in Europa:**

- a) il numero di morti per incidenti stradali è diminuito ma in misura ben più ridotta di quanto non sia accaduto nello stesso periodo nel resto dei Paesi dell'Unione; ⁽¹³⁴⁾
- b) il numero di incidenti e feriti in Italia negli ultimi dieci anni è progressivamente cresciuto, contrariamente a quanto accade mediamente negli altri Paesi dell'UE (Fig. 1b);
- c) nelle città italiane si registrano i più elevati livelli di inquinamento da traffico in Europa; ⁽¹³⁵⁾
- d) nel complesso l'assetto della mobilità nel nostro Paese appare fortemente divergente rispetto ai requisiti di sostenibilità e di sicurezza stradale.

L'Italia, dunque, ha cominciato ad accumulare un **crescente ritardo rispetto agli altri Paesi europei**. A causa di questo ritardo il nostro Paese, che nel 1981, sul piano della sicurezza, si collocava ampiamente al di sopra della media europea, attualmente (dati 1996) si **colloca sensibilmente al di sotto di questa**.

La maggior parte dei Paesi europei negli anni '80 ha avviato misure innovative per migliorare la sicurezza stradale che nei fatti si sono rivelate più efficaci di quelle adottate nel nostro Paese. Un esempio tra i tanti può essere indicato nell'uso delle cinture di sicurezza: l'Italia ha adottato una normativa in materia con qualche ritardo rispetto agli altri Paesi europei ma, soprattutto, si è consentito che la norma venisse ampiamente disattesa. Ne è derivato che allo stato attuale in Italia usano sistematicamente la cintura di sicurezza tra il 4% e il 10% dei cittadini mentre negli altri Paesi europei tale quota varia dal 20% della Grecia al 92% della Germania. Negli Usa le cinture di sicurezza sono usate sistematicamente dal 68% della popolazione. ⁽¹³⁶⁾

⁽¹³⁴⁾ Cfr. sopra il § 1.2.2, "Evoluzione dell'incidentalità in Europa e in Italia".

⁽¹³⁵⁾ Cfr. sopra il § 1.4.4, "I costi sociali dell'inquinamento atmosferico".

⁽¹³⁶⁾ Cfr. sopra il § 3.2.1 "L'uso dei dispositivi di sicurezza".

Il punto fondamentale è che il ritardo che potrà essere riassorbito solo intervenendo in modo strutturale sull'attuale modello di mobilità. Ciò che occorre realizzare è una innovazione profonda che riguarda tutto il settore: le conoscenze, le capacità progettuali, i livelli di coordinamento, gli strumenti di intervento. Certamente è anche necessario migliorare strumenti e modalità di intervento tradizionali ma non saranno solo gli interventi di tipo tradizionale a consentire al nostro Paese di invertire le tendenze in atto, di ritornare sui livelli di sicurezza medi europei, di realizzare una mobilità sostenibile.

4.2 CAUSE E CARATTERISTICHE DELL'INCIDENTALITÀ

4.2.1 I principali fattori di incidentalità

I principali fattori che determinano l'elevato livello di incidentalità e il lento miglioramento (o il deterioramento) delle condizioni di sicurezza sono schematicamente riconducibili a sei tipologie.

1) *La mancata protezione delle utenze deboli e a rischio*

A meno di rare eccezioni, si riscontra una scarsa attenzione per le utenze "deboli" o a rischio: la quota di pedoni, ciclisti, ciclomotoristi, conducenti molto giovani o molto anziani che subisce un incidente stradale è particolarmente elevata e tende a crescere nel tempo. Tali incidenti determinano il **55% dei morti e il 50% dei feriti per incidenti stradali**.⁽¹³⁷⁾

2) *Basso livello di sicurezza stradale delle città italiane*

L'insufficiente raccordo tra pianificazione/gestione urbanistica e governo del traffico in ambito urbano, l'inadeguata manutenzione delle strade urbane, la carente regolamentazione del traffico sono tra i principali fattori dell'elevatissima quota di incidenti urbani in Italia: il 73% contro una media europea pari al 66%.⁽¹³⁸⁾ In Europa solo il Regno Unito presenta un tasso di incidenti urbani più elevato di quello italiano. In particolare sembrano avere inciso negativamente sui livelli di sicurezza delle nostre città:

- lo scarso controllo sui processi di terziarizzazione, l'abusivismo edilizio, un'inadeguata valutazione dell'impatto sulla mobilità determinato dalle grandi attrezzature commerciali e

⁽¹³⁷⁾ Cfr. sopra il § 2.4, "Utenze deboli e fattori di rischio".

⁽¹³⁸⁾ Cfr. sopra il § 1.2.3, "Una specificità del caso italiano: l'elevata quota di incidenti urbani" e il § 2.3.6, "Morti e feriti per incidenti stradali nelle città".

di servizio e dalla concentrazione delle attività terziarie nelle aree centrali;

- il ritardo con il quale sono stati avviati i Piani Urbani del Traffico e lo scarso coordinamento tra pianificazione urbanistica e governo del traffico; ⁽¹³⁹⁾
- la scarsa manutenzione delle strade, la scarsa protezione offerta alle utenze deboli, l'insufficiente controllo sui comportamenti di guida a rischio.

3) **Obsolescenza del sistema stradale extraurbano**

La rete stradale e autostradale italiana è rimasta sostanzialmente quella di fine anni '70. Nel frattempo il traffico è incrementato del 60% e i veicoli sono aumentati per peso, ingombro e potenza.

In sostanza viaggiamo su una rete stradale e autostradale di fatto obsoleta, progettata e realizzata per altri volumi di traffico e per altre vetture. Tale condizione è fonte di rischio e di incidenti e richiede urgenti interventi di riqualificazione e adeguamento. ⁽¹⁴⁰⁾

4) **Scarsa sensibilità e basso livello di impegno effettivo**

Una insufficiente sensibilità per i problemi della sicurezza stradale e della mobilità sostenibile è all'origine:

- della bassa dotazione di strutture tecniche (Uffici traffico) dedicate al governo della mobilità e della sicurezza nelle Amministrazioni locali;
- delle gravi carenze di strumentazione tecnica di base (strumenti di monitoraggio, sistemi di analisi e valutazione, strumentazione tecnica e telematica, etc.);
- della minima utilizzazione dei proventi delle sanzioni amministrative a fini di educazione stradale e di sicurezza stradale, come, invece, è previsto dall'art. 208 del Codice della Strada;
- di una grave insufficienza dei controlli sull'uso dei dispositivi di sicurezza (cintura di sicurezza e casco). ⁽¹⁴¹⁾

⁽¹³⁹⁾ Ministero dei Lavori Pubblici, *Pianificazione urbanistica e governo della mobilità*, RST, 1996.

⁽¹⁴⁰⁾ Ministero dei Lavori Pubblici, *Le infrastrutture per entrare in Europa, La riqualificazione del sistema stradale italiano*, 1998.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. sopra il § 3.3.1, "Priorità e impegni concreti"; il § 3.3.2, "Gli investimenti dei maggiori Comuni italiani nel settore della mobilità e della sicurezza stradale nel periodo 1991 - 1996"; il § 3.3.3, "L'impiego dei proventi delle sanzioni amministrative" e il

5) **Educazione e convincimento a "comportamenti sicuri"**

Una inadeguata educazione e informazione sui temi della sicurezza stradale è alla base di una sistematica e massiva evasione dell'obbligo a indossare la cintura di sicurezza. L'Italia risulta essere il Paese con il **minore tasso d'uso delle cinture di sicurezza tra tutti i Paesi europei: tra il 4% e il 10%** contro medie che vanno dal 20% della Grecia al 92% della Germania). ⁽¹⁴²⁾

L'UE indica nella estensione dell'uso della cintura di sicurezza uno strumento fondamentale per ridurre i morti per incidenti stradali; l'Amministrazione federale degli USA, nel 1997, ha varato un programma federale per l'aumento dell'uso della cintura di sicurezza dal 68% allo 85% nel giro di quattro anni.

Nel nostro Paese **non vengono effettuati controlli sistematici sull'uso di questo dispositivo** e, conseguentemente, non si dispone nemmeno di un quadro di conoscenze soddisfacente dal quale prendere le mosse per definire un programma di educazione, convincimento, controllo. ⁽¹⁴³⁾

Più in generale si è rilevato come le Amministrazioni pubbliche con responsabilità di pianificazione e gestione della mobilità, pur attribuendo elevate priorità al governo del traffico e della sicurezza stradale, incontrino **notevoli difficoltà a tradurre queste priorità in azioni concrete**. ⁽¹⁴⁴⁾

§ 3.2.1, *L'uso dei dispositivi di sicurezza.*

⁽¹⁴²⁾ Le percentuali italiane sono del tutto indicative e costituiscono una media tra un uso estremamente basso in ambito urbano e un uso più elevato sulla rete stradale principale. Ciò è dovuto **all'errato convincimento** della inutilità dell'uso delle cinture di sicurezza nei percorsi urbani. Cfr. sopra il § 3.2.1, "L'uso dei dispositivi di sicurezza".

⁽¹⁴³⁾ Cfr. sopra il § 2.2.3, "Circostanze e cause degli incidenti stradali"; § 3.2.2, "Comportamenti individuali e circolazione stradale"; il § 3.2.3, "L'azione di controllo: le contravvenzioni"; e il § 3.2.4, "Le sospensioni di patente per violazioni al Codice della Strada".

⁽¹⁴⁴⁾ Il 70% delle Amministrazioni locali considera il governo del traffico un problema prioritario, il 30% dispone di strutture tecniche dedicate al problema, meno del 5% è dotata della strumentazione tecnica indispensabile per svolgere un'efficace azione di progettazione, attuazione, monitoraggio. Cfr. sopra il § 3.3.1, "Priorità e impegni concreti".

6) **Coerenza e innovazione**

Infine, nel nostro Paese si rileva una **scarsa coerenza del sistema di norme, regolamenti e provvedimenti riguardanti il traffico:**

- gli "sconti" concessi all'autotrasporto procedono in direzione opposta all'esigenza di spostare su ferro parte del trasporto merci;
- la concessione di maggiori ingombri e pesi per i veicoli di trasporto contrasta con gli standard progettuali di gran parte della rete stradale e autostradale;
- la necessità di progettare un nuovo modello di mobilità, sicuro e sostenibile, trova riscontri episodici nei programmi di investimento;
- i Piani Urbani del Traffico sono poco raccordati tra loro anche quando investono parti contigue di una stessa struttura urbana.

La maggiore parte di tali incoerenze è favorita dalla mancanza di sedi per la raccolta e il confronto sulle esperienze di governo della mobilità e della sicurezza stradale e di strutture che incentivino il confronto tra le Amministrazioni e gli Enti competenti in materia di pianificazione e gestione delle reti e dei servizi di trasporto.

A differenza di quanto accade in molti altri Paesi europei, manca infatti in Italia un **sistema di "centri" in grado di sollecitare attivamente una elaborazione collettiva e coerente di nuovi modelli di mobilità sostenibile e sicura.**

4.2.2 **Le situazioni di massimo rischio**

Il divario di rischio per incidenti stradali nel nostro Paese è particolarmente elevato: in alcune regioni, in alcune città, in alcune tratte stradali e autostradali, **il rischio di avere un incidente con esiti mortali arriva ad essere oltre 10 volte più elevato che in altre.** Più in particolare, all'aumentare del numero di spostamenti procapite non solo aumenta il numero di incidenti a parità di popolazione (il che è del tutto banale) ma aumenta più che proporzionalmente il tasso di incidenti per unità di spostamento.

In altri termini, **i costi sociali, ambientali ed economici della mobilità crescono più velocemente della mobilità stessa.**

Il fenomeno evidenzia anche come i **fattori territoriali, ambientali, infrastrutturali e il tipo di mobilità presente in una determinata area incidano in modo determinante sui livelli di sicurezza, ben più dei comportamenti individuali**. In una situazione caratterizzata da differenziali di rischio così elevati e stabili nel tempo appare difficile considerare i comportamenti di guida come la causa principale degli incidenti a meno di non ipotizzare che uno stesso conducente, nell'ambito della stessa provincia guida prudentemente su alcune strade e imprudentemente in altre o che gli abitanti di una provincia siano tutti più imprudenti di quelli della provincia accanto, etc.

Tale situazione suggerisce l'opportunità di adottare approcci diversificati al problema della sostenibilità e della sicurezza, definendo progetti per il miglioramento della sicurezza stradale riferiti alle specifiche situazioni territoriali, infrastrutturali e alle specifiche configurazioni della mobilità. In questo quadro l'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale ha individuate le situazioni a massimo rischio di incidentalità, raggruppandole per tipologia (sistemi insediativi diffusi, centri urbani maggiori, strade statali, strade provinciali e comunali extraurbane, autostrade).

Nel complesso le situazioni a massimo rischio interessano meno del 15% del Paese ma raccolgono il 45% dei morti per incidenti stradali, il 35% degli incidenti e il 30% dei feriti. ⁽¹⁴⁵⁾

a) Sistemi urbani maggiori.

Nelle 24 aree urbane con i più elevati indici di incidentalità è presente 14,1% della popolazione urbana (2,4 milioni di abitanti) ma si registrano il 17,4% degli incidenti (15.032), il 30,9% dei morti (471) e il 17,5% dei feriti (20.114) in ambito urbano.

Cfr. Tabella A1-A3

b) Strutture insediative diffuse.

Lè 20 province che - escluso il capoluogo - registrano la più elevata incidentalità raccolgono il 15,1% della popolazione - sempre escludendo il capoluogo - ma registrano il 26,8% degli incidenti (25.866), il 28,9% dei morti (1.443), il 26,0% dei feriti (37.487).

Cfr. Tabella A2-A3

⁽¹⁴⁵⁾ Schema della relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale, § 2.3 I livelli di rischio.

c) La rete stradale statale.

I 15 raggruppamenti di strade statali dove il numero di incidenti per chilometro assume valori massimi costituiscono il 14,6% della rete statale (6.710 km) ma raccolgono il 25,6% degli incidenti (4.843), il 29,3% dei morti (477) e il 25,8% dei feriti (8.177), che si verificano in questo tipo di rete viaria.

Cfr. Tabella A4

d) La rete stradale provinciale.

Con lo stesso criterio sono state individuate le tratte del sistema stradale provinciale a maggiore incidentalità. Il raggruppamento è costituito dal 15,3% dell'intera rete provinciale (17.364 km) ma raccoglie il 31,0% degli incidenti (3.636), il 29,7% dei morti (307) e il 30,6% dei feriti (5.666) che si verificano in questa tipo di strade.

Cfr. Tabella A5

e) La rete autostradale.

Sono stati infine individuati 12 sistemi autostradali in cui il tasso di incidentalità chilometrica è circa il doppio di quello medio nazionale. L'insieme delle tratte costituisce il 21,1% dell'intera rete nazionale (1.133 km) ma su queste infrastrutture si verifica il 41,2% degli incidenti su autostrada (13.562), il 37,9% dei morti (231) e il 43,8% delle persone coinvolte in incidente (6.369).

Cfr. Tabella A6

SITUAZIONI DI MASSIMO RISCHIO							
	POPOLAZIONE (MIGLIAIA)	INCIDENTI		MORTI		FERITI	
		NUMERO SU 10.000 AB.		NUMERO SU 10.000 AB.		NUMERO SU 10.000	
MAX RISCHIO IN TOTALE	8.508	62.959	74,0	2.929	3,4	77.813	91
% SU TOT ITALIA	14,8%	34,4%		45,0%		30,0%	
RESTO DEL PAESE	48.825	119.802	24,5	3.583	0,7	181.758	37
TOTALE ITALIA	57.333	182.761	31,9	6.512	1,1	259.571	45
OBIETTIVO DI NORMALIZZAZIONE							
OBIETTIVO		33.385		1.235		41.079	
SCARTO RISPETTO ALLO STATO ATTUALE		-29.574		-1.694		-36.734	
RIDUZIONE NELLE AREE A MAX RISCHIO		-47,0%		-57,8%		-47,2%	
RIDUZIONE SUL TOTALE NAZIONALE		-16,2%		-26,0%		-14,2%	

Qualora le situazioni di massimo rischio fossero ricondotte nelle condizioni di "normalità", e cioè nelle condizioni di incidentalità media specifica di ciascun raggruppamento, si determinerebbe ogni anno una **riduzione di 1.700 morti e di 37.000 feriti per incidenti stradali**. Adottando i criteri di valutazione economica della Commissione europea, ciò implicherebbe una **diminuzione dei costi diretti che la collettività è chiamata a sostenere pari a circa 3.400 miliardi/anno**.