

Nella pianificazione territoriale questo aumento di scala viene governato attraverso lo strumento del Piano Territoriale di Coordinamento che, dopo anni di attesa, sta diventando uno degli strumenti chiave per il governo del territorio e per lo sviluppo e la manutenzione della componente più ampia della nostra rete stradale. Nell'ambito del governo della mobilità non troviamo uno strumento analogo, in grado di "dialogare" con il PTC così come il PUT è in grado di dialogare con il PRG.

Allo stato attuale questa disimmetria è superata da alcune Amministrazioni attraverso la predisposizione di Piani per la Mobilità di livello provinciale che tuttavia non trovano un adeguato inquadramento normativo. In altri termini siamo di fronte ad un processo spontaneo dove le Amministrazioni più sensibili al problema superano in via amministrativa il ritardo della norma nazionale.

Sembrerebbe dunque opportuno prevedere la possibilità di definire i caratteri base che uno strumento specifico di governo della mobilità di area vasta (di livello provinciale) deve assumere per soddisfare - in modo omogeneo a livello nazionale - gli standard di sicurezza e di sostenibilità.

In relazione a quanto indicato emerge con chiarezza come i Piani Extraurbani del Traffico siano complementari ai PUT (che riguardano la mobilità nei centri abitati) e tendano a stabilire norme e regole relative alle componenti di traffico intercomunali al fine di creare condizioni di coordinamento e raccordo tra le scelte delineate dalla diverse Amministrazioni comunali.

4.3.7 Supporti alle amministrazioni locali

Le analisi degli strumenti e delle strutture per il governo della mobilità evidenziano una condizione ampiamente insufficiente sia sotto il profilo degli investimenti, sia sotto il profilo dell'impegno delle risorse professionali, sia sotto il profilo della strumentazione tecnica di base, sia - infine - sotto il profilo della comunicazione informazione di livello tecnico. ⁽¹⁵⁴⁾

I notevoli ritardi registrati nella definizione e attuazione dei PUT forniscono una chiara conferma di tali carenze. Occorre inoltre ricordare che il *Piano per la Sicurezza 1997-2001* della Commissione

⁽¹⁵⁴⁾ Schema della relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale, §

europea indica la necessità di attivare un'ampia partecipazione altre amministrazioni pubbliche e di soggetti privati alla definizione e attuazione di un nuovo modello di mobilità. Nel nostro Paese la sollecitazione di progetti innovativi nell'ambito di indirizzi e linee strategiche individuati dal livello centrale ha dato esiti sostanzialmente positivi (Contratti d'Area, Patti Territoriali, PRU, etc).

Appare dunque necessario incentivare e cofinanziare linee di intervento innovative basate su forme concorsuali riservate alle Amministrazioni locali e aventi come oggetto progetti e interventi rispondenti a specifiche e indirizzi generali individuati dal Governo sulla base degli strumenti di monitoraggio e valutazione indicati nel precedente punto 4.1, *Misure a supporto delle funzioni di indirizzo, incentivazione e raccordo*. In particolare sembra opportuno individuare le seguenti cinque linee di azione.

C1) CATASTO DELLA VIABILITÀ PROVINCIALE

Il governo della mobilità e della sicurezza presuppone una adeguata conoscenza del sistema infrastrutturale, dello stato di manutenzione di questo, delle condizioni di mobilità e di incidentalità. Tali conoscenze allo stato attuale risultano sostanzialmente adeguate per quanto riguarda la rete autostradale, in via di sviluppo per quanto riguarda la rete stradale statale ma estremamente carenti per quanto riguarda la rete stradale provinciale e comunale extraurbana nonostante che in questo sistema si registrino livelli crescenti di mobilità e di incidenti.

Si ravvisa quindi l'opportunità di promuovere, da parte delle Amministrazioni provinciali, la formazione di catasti integrati della viabilità extraurbana provinciale con caratteristiche tali da consentire non solo la classificazione delle strade ma la gestione di queste sotto il profilo della manutenzione, del miglioramento, dello sviluppo e, soprattutto, sotto il profilo del governo della sicurezza e della sostenibilità.

C2) STRUMENTI DI MONITORAGGIO DELL'INCIDENTALITÀ

La massima parte delle Amministrazioni locali non dispone di strumenti per analizzare concretamente gli effetti determinati dai PUT e da altre misure riguardanti la mobilità sul piano dell'impatto sociale, economico e ambientale. L'impossibilità oggettiva a misurare gli esiti di scelte e azioni che spesso comportano investimenti rilevanti e incidono sui

modi di vivere e sui tempi di tutta la comunità locale costituisce un grave limite.

In relazione a tale condizione appare necessario promuovere la definizione e attuazione di strumenti di monitoraggio della mobilità e dell'incidentalità, prevedendo un sostegno finanziario dei progetti e dei programmi che tendono ad assicurare elevati livelli di efficienza e di efficacia all'azione di governo della mobilità in relazione a obiettivi di contenimento dell'impatto sociale, economico e ambientale.

C3) PIANI URBANI DEL TRAFFICO

La revisione dei PUT nelle direzioni indicate nel precedente punto B1, *La seconda generazione dei PUT*, implica un impegno aggiuntivo a fronte del quale appare opportuno prevedere opportune forme di sostegno finanziario. Anche in questo caso sembra opportuno prevedere forme di sostegno subordinate alla definizione di un progetto rispondente a criteri e parametri tesi a migliorare l'efficacia di tale strumento rispetto ad obiettivi di sostenibilità e di sicurezza della mobilità locale.

C4) PIANI DEL TRAFFICO EXTRAURBANI DI LIVELLO PROVINCIALE

In relazione a quanto indicato nel precedente punto B2, *i Piani Provinciali del Traffico*, e tenendo conto dell'elevato contenuto innovativo e dell'assenza di una esperienza consolidata in questa materia, appare opportuno affiancare l'azione regolamentare del Governo relativa alla determinazione dei contenuti e agli standard generali del nuovo strumento di governo della mobilità di livello provinciale con un'azione di sostegno dell'impegno delle Province. In particolare sembra opportuno prevedere il co-finanziamento dei Piani che tendono ad interpretare in modo più efficace e tempestivo le specifiche regolamentari e ad assumere gli obiettivi più stringenti in materia di sostenibilità e di sicurezza.

C5) RIORGANIZZAZIONE, POTENZIAMENTO E COORDINAMENTO DEGLI UFFICI TRAFFICO E DEI CORPI DI VIGILANZA

Tra i maggiori Comuni italiani solo il 30% è dotato di Uffici Traffico e tra questi solo il 18% dispone di strutture in grado di svolgere non solo compiti di controllo e gestione ma

anche di programmazione/pianificazione del traffico. Tale situazione costituisce una grave debolezza nel sistema di azioni da porre in essere per riconfigurare la mobilità verso condizioni di sostenibilità e di maggiore sicurezza.

Appare infatti del tutto evidente che senza le risorse professionali e organizzative indispensabili per definire una strategia di governo della mobilità e della sicurezza, per gestirne l'attuazione e per effettuare i necessari controlli, ogni disegno in tale direzione è destinato a restare, nella migliore delle ipotesi, una astratta esercitazione tecnica. Appare dunque indispensabile avviare un'azione di sostegno e incentivazione che abbia per oggetto la riorganizzazione e il potenziamento degli Uffici Traffico e dei corpi di vigilanza municipali. La misura vuole anzitutto evidenziare l'importanza di dotarsi di strutture tecniche in grado di effettuare in modo adeguato le funzioni di controllo e repressione e in secondo luogo incentivare forme organizzative che tendano a raggiungere significativi miglioramenti del rapporto tra risorse impegnate e risultati attesi.

4.3.8 Promozione di piani e progetti per la riduzione dei fattori di rischio nelle aree a massima incidentalità

L'ultima misura riguarda la promozione di Piani e Progetti per il miglioramento dei livelli di sicurezza nelle aree e situazioni di massimo rischio del Paese. Si è già detto che in queste situazioni (quantitativamente piuttosto limitate che caratterizzano circa il 15% del Paese) si verificano poco meno del 50% dei decessi per incidenti stradali e che la riconduzione "a normalità" di tali condizioni comporterebbe una diminuzione di circa 1.700 morti e di circa 37.000 feriti per incidenti stradali. Si evidenzia dunque l'opportunità:

- a) di richiamare l'attenzione delle Amministrazioni competenti e degli Enti gestori sulle situazioni di massimo rischio;
- b) a incentivare attraverso il finanziamento di progetti e piani, la definizione di interventi che tendano a rimuovere - o a limitare - i fattori di rischio presenti in queste aree e in questi sistemi infrastrutturali e, conseguentemente, a ridurre radicalmente i tassi di incidentalità e di pericolosità in queste stesse situazioni.

⁽¹⁵⁵⁾ Schema della relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale, §

A tale proposito si rileva che i risultati di una prima ricognizione che non può essere considerata in alcun modo esaustiva, mostrano come i fattori che determinano l'eccezionale incremento delle condizioni di rischio sono estremamente differenziati al punto che l'intervento richiede anzitutto una accurata analisi e progettazione per poter risultare adeguatamente efficace. In questo quadro appare opportuno prevedere forme di cofinanziamento di progetti e piani di intervento che tendano a rimuovere i fattori di rischio in tali aree.

Anche in questo caso sembra opportuno condizionare gli incentivi alla presenza di standard e requisiti del progetto (o del Piano) che assicurino, ancorché in via presuntiva, una elevata efficacia all'intervento stesso.

4.4 CONCLUSIONI

Il documento *Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: il Programma 1997 - 2001* elaborato dalla Commissione europea (Com.97 131) assume l'impegnativo obiettivo di ridurre i morti per incidenti stradali del 40% entro il 2010 e indica tre linee fondamentali di azione:

- la raccolta e la diffusione di informazioni tecniche rivolte alle amministrazioni con responsabilità di governo della mobilità e della sicurezza stradale per **migliorare la conoscenza** sullo stato e sull'evoluzione della sicurezza e per valutare le possibili linee di azione e gli effetti delle azioni intraprese
- l'avvio e il sostegno di azioni tese a **prevenire gli incidenti**, rimuovendo o riducendo i fattori di rischio;
- l'avvio e il sostegno di azioni tese a **ridurre le conseguenze degli incidenti**.

Il conseguimento di tale obiettivo richiede per il nostro Paese un impegno aggiuntivo in quanto a partire dal 1991 il tasso di riduzione degli incidenti e dei morti per incidenti stradali in Italia è stato più basso di quello medio europeo e il numero di feriti, contrariamente a quanto accade nel complesso dei Paesi dell'Unione, è progressivamente aumentato.

Inoltre, in base ai risultati sulla distribuzione dell'incidentalità si evidenzia che, per ridurre del 40% i morti per incidenti stradali come

indicato dalla Commissione europea, è necessario attivare un sistema organico di misure incentivanti e di interventi che riguarda l'intera rete italiana, di livello comunale, provinciale, regionale e statale. Infine, è necessario intervenire con strumenti specifici a protezione delle categorie di utenti a maggiore rischio (pedoni, ciclisti, conducenti di motocicli, conducenti molto giovani e molto anziani) che esprimono il 55% dei morti per incidenti stradali.

In relazione a quanto richiamato sopra, con particolare riferimento agli obiettivi e agli indirizzi contenuti nel documento della Commissione europea sopra richiamato e a quanto emerge dalla *Relazione sullo stato della sicurezza stradale* e dal documento *Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche. La riqualificazione del sistema stradale italiano*, si evidenzia l'opportunità di predisporre un *Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale* consistente in un sistema articolato di indirizzi, di misure per la promozione e l'incentivazione di piani e strumenti per migliorare i livelli di sicurezza da parte degli enti proprietari e gestori di reti stradali, di interventi (infrastrutturali, di prevenzione e controllo, normativi, nonché organizzativi), di strumenti per migliorare la conoscenza dello stato della sicurezza stradale e della sua evoluzione in relazione alle misure e agli interventi intrapresi.

Per creare le condizioni di base necessarie alla predisposizione del *Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale* e per avviare gli interventi più urgenti in questa materia, l'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale sta predisponendo le elaborazioni e le verifiche tecniche di base per la definizione di un programma di interventi articolato in quattro sezioni:

- interventi infrastrutturali;
- misure di prevenzione e controllo;
- misure di incentivazione e sostegno riferite a Comuni e Province;
- interventi organizzativi e regolamentari. ⁽¹⁵⁶⁾

⁽¹⁵⁶⁾ Una illustrazione più articolata dei quattro filoni di azione è riportata nel Cap. 4° dello *Schema di Relazione al Parlamento sulla Sicurezza Stradale*.

5 RIFERIMENTI DOCUMENTARI

Di seguito si forniscono i riferimenti dei principali documenti che trattano questioni afferenti alla mobilità sostenibile e alla sicurezza stradale.

5.1 STUDI E DOCUMENTI DI CARATTERE GENERALE

- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Rapport du groupe d'experts a haute niveau pour une politique europeenne de securite routiere*, Février 1990
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*, Bruxelles, aprile 1994.
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR TRANSPORT, *The programme for 1997-2001*, Brussels, 1996
- COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE, *Projet de loi sur la sécurité routière*, 26 novembre 1997
- CEMT, *European Conference of Ministers of transport*, Berlin, 1997.
- CEMT, *Groupe sur le tendances du trafic international et besoins en infrastructure. Monographie*, Document de Séance n.1, 7 mars 1997
- OCDE-Directorate for Science, Technology and Industry, *International Road Research Documentation. Integrated documentation budget revised budget proposal for 1998, updated budget for 1997 and final budget for 1996*, DSTI/RTR/DIRR (97)3
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, *"Il ruolo dell'Unione europea nel settore urbano"*, CES, 1084/96, Bruxelles 25/26 Settembre 1996
- RIUNIONE DEI MINISTRI DELL'ASSETTO DEL TERRITORIO DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA, *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, Noordwijk 9-10 giugno 1997 (prima bozza ufficiale)
- SECRETARY OF TRANSPORTATION USA, *"Presidential initiative for increasing seat belt use nationwide. Recommendations from the Secretary of Transportation"*, 1997.
- RISK-TAKING BEHAVIOUR AND TRAFFIC SAFETY SYMPOSIUM, *"The use of seta-bealts: some behavioural considerations"*, 1997

- COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA SICUREZZA STRADALE, *"Comunicato interministeriale per la sicurezza stradale"*, Francia, Parigi, 1997
- MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, 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"* (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 socio-economici"*; 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"*) RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1998.
- MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, Segreteria Tecnica, *"Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche. La riqualificazione del sistema stradale italiano"*, 1998.
- MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI - Istituto Superiore di Sanità, *"Progetto PREVIS. Uso delle cinture di sicurezza in Italia: 1986-1998"*, 1998

5.2 TEORIE E MODELLI

- OECD, *Performance indicators for road transport*, Paris, 1997
- OECD, *Road safety principles and models: review of descriptive, risk and accident consequence models*, OECD, Paris, 1997.
- OECD (Directorate for Science, Technology and Industry), *Scientific expert, group RS6 on safety theories, models and research methodologies. Draft summary record of the third group meeting*, Paris 10-11 april 1996.

5.3 MOBILITA' SOSTENIBILE

- CEMT, *Report on monitoring of policies for reduction on CO₂ emissions*, CEMT/CS (97) 14.

- CEMT, *Report from informal government-industry group on the monitoring of fuel consumption and CO₂ emission of new cars in ECMT countries*, CEMT/CS (97) 15.
- IRU (International Road Union), XXVth World Congress. *Road transport and sustainable development*, Budapest, 22-25 may, 1996.
- IRU (International Road Union), *Road transport and sustainable development. A new image of the industry is born in Budapest*, Ginevra, novembre 1996.
- OECD-CEMT, *Spostamenti nelle zone urbane e sviluppo sostenibile*, Parigi 1995.
- OECD (Environmental Directorate), *Transport and environment. Background report and survey of OECD, IEA and ECMT work*, Paris, march 1996
- OECD (Directorate for Science, Technology and Industry), *International road traffic and accident database. Draft minutes of the 14th operational committee meeting* (Copenhagen, 4-5 march 1996), Paris, may 1996.
- UNITED NATIONS, *"Kyoto protocol. Framework convention on climate change"*, 1997

5.4 SICUREZZA STRADALE E MOBILITA'

- AIPCR, *Road safety*, XXth World Road Congress, Montréal, 3-9 september 1995
- CEMT, *Statistical report on Road Accidents in 1995 and 1996*, CEMT (98) 6
- CEMT, *Safety on In-Vehicle Information Systems*, CEMT/CS (98)3
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR TRANSPORT, *Mobility on the trans-european road network*, Final Report, october 1994
- OECD, *Récherche sur le transport routiers. Programmes intégrés de sécurité routière*, Rapport du Groupe d'experts, Paris 1994
- FIAT, *La sicurezza stradale in Europa: una responsabilità congiunta*, Torino 1996.

5.5 UTENTI VULNERABILI

- 1) CEMT, *Vulnerable road users: the cyclists. Draft report*, CEMT/CS (97) 7.
- 2) CEMT, *Vulnerable road users: 2nd part - pedestrian. Draft Report*, CEMT/CS (97)5/REV1
- 3) CEMT, *Les usagers de la route vulnérables: 3ème Partie - Les motocyclistes*, CEMT/CS (96)9
- 4) CEMT, *Les usagers de la route vulnérables: 2ème partie: les piétons. Synthèse et Project de Recommandations*. CEMT/CS (98)/1

NOTA DI SINTESI:
VERSO UNA POLITICA NAZIONALE
DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE
E DELLA SICUREZZA STRADALE
(Aggiornamento: luglio 1998)

"Oltre alle sofferenze umane prodotte da un incidente stradale, esistono anche valide argomentazioni di natura economica che spingono a favore di un intensificarsi degli sforzi per garantire una riduzione costante e sostenuta del numero di incidenti mortali [...] i costi esterni annui degli incidenti stradali nell'Unione europea ammonterebbero, secondo una stima prudente, a 45 miliardi di ECU..." (*)

Commissione Europea, Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: il programma 1997 - 2001 Bruxelles, 09.04.1997

(*) Per l'Italia il costo economico degli incidenti stradali è valutabile - adottando gli stessi criteri - in circa 16.000 miliardi di lire ogni anno.

Il presente documento riporta in termini sintetici le conclusioni dello *Schema di Relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale*.

Il *Programma di Interventi per Migliorare la Sicurezza Stradale e per la Definizione del Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale* illustrato nell'ultimo capitolo integra i risultati e le linee di possibile intervento contenute nello *Schema di Relazione al Parlamento sulla Sicurezza Stradale* con le indicazioni contenute nel documento *Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche. La riqualificazione del sistema stradale italiano*.

SOMMARIO

1	LE RAGIONI DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER LA SICUREZZA STRADALE E LA MOBILITÀ SOSTENIBILE	177
1.1	Natura del problema	177
1.2	Il "ritardo" italiano	178
2	CAUSE E CARATTERISTICHE DELL'INCIDENTALITÀ	180
2.1	I principali fattori di incidentalità	180
2.2	Le situazioni di massimo rischio	183
3	LINEE DI AZIONE PER LA SICUREZZA STRADALE E LA MOBILITÀ SOSTENIBILE	187
3.1	Aspetti generali	187
3.2	Principi base	189
3.3	Linee guida	190
4	CONCLUSIONI	192

I LE RAGIONI DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER LA SICUREZZA STRADALE E LA MOBILITÀ SOSTENIBILE

I.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. ⁽¹⁾ 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. ⁽²⁾ 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. ⁽³⁾

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.** ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ 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. Si veda a questo proposito Ministero dei Lavori Pubblici, *Stato ed evoluzione dell'incidentalità in Italia: caratteri territoriali, infrastrutturali e socio economici*, RST, DOC. 2, § 1.1, p. 3.

⁽²⁾ Commissione europea, *Programma 1997 - 2001 per la sicurezza stradale*.

⁽³⁾ Schema della relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale, § 1.5.3, *Il programma per la sicurezza stradale del Presidente degli USA*.

⁽⁴⁾ 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.