

E L'AZIONE SVOLTA A LIVELLO CENTRALE E LOCALE PER LA SICUREZZA STRADALE

Nell'ultimo periodo si è registrato un crescente impegno del Governo e delle Amministrazioni locali per il miglioramento delle condizioni di sicurezza stradale.

Nel 1995 è stato approvato il regolamento attuativo dei Piani Urbani del Traffico (PUT) il cui fine è quello di riunire in un elaborato unitario l'insieme delle regolamentazioni e delle misure mirate a migliorare la circolazione e la sicurezza stradale in ambito urbano. Nei due anni successivi circa 400 amministrazioni hanno redatto e adottato il PUT. Si tratta di un risultato ampiamente soddisfacente ancorché le prime verifiche evidenzino l'opportunità di rafforzare gli indirizzi e le valenze riguardanti la sicurezza stradale e, quindi, l'opportunità di aggiornare il regolamento e definire le caratteristiche dei PUT di seconda generazione. In alcune regioni il Governo regionale o locale ha affiancato i PUT con strumenti di monitoraggio sullo stato e l'evoluzione della sicurezza stradale e con iniziative specifiche mirate a promuovere una migliore consapevolezza su questo tema da parte dei cittadini.

Nell'ultimo biennio alcune Province hanno definito accordi con l'ISTAT e i corpi di Polizia per migliorare lo stato delle statistiche relative agli incidenti stradali⁸⁵, fermo restando che un consistente progresso in questa materia presuppone l'integrazione di diverse fonti e in particolare l'integrazione delle statistiche sanitarie e delle statistiche degli incidenti stradali, come indicato sopra.⁸⁶

Nel 1998 è stato avviato un confronto tra il Ministero della Pubblica Istruzione e il ministero dei Lavori Pubblici al fine di verificare la possibilità di estendere e rendere più sistematica l'educazione stradale nella scuola. Nello stesso anno il Governo ha rappresentato al Parlamento **l'opportunità di una revisione generale del codice della strada** al fine di dare sistemazione organica e razionale ai numerosissimi disegni e progetti di legge, spesso di contenuto molto specifico e settoriale, e di aggiornare la norma anche alla luce dei più recenti indirizzi comunitari in materia.⁸⁷ Nei mesi di agosto e settembre di questo stesso anno è stata promossa e coordinata dal Ministro dell'Interno, una campagna di sensibilizzazione all'uso delle cinture di sicurezza che, in relazione alla limi-

⁸⁵Senza alcuna pretesa di completezza si citano le Province di Milano, Bologna e Modena.

⁸⁶Cfr. il punto D.1.8, "Carenze conoscitive di base"

⁸⁷All'epoca giacevano presso Camera e Senato 42 progetti e disegni di legge per l'aggiornamento di aspetti specifici e particolari del codice della strada.

tatezza delle risorse impiegate, ha conseguito risultati ampiamente soddisfacenti. Il Ministro della Sanità ha inserito, nel "Piano Sanitario Nazionale 1998-2001" un obiettivo specifico riguardante la sicurezza stradale.⁸⁸

Infine, nel mese di agosto 1998, il Governo ha trasmesso ai Presidenti della camera e del Senato la prima "Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale", secondo quanto previsto dall'art. 1 del Codice della Strada. Nel capitolo finale della relazione, "Verso una politica nazionale della sicurezza stradale e della mobilità sostenibile", veniva espressamente indicata l'opportunità di definire un "Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale" quale strumento generale di indirizzo, coordinamento e raccordo delle azioni tese a ridurre il numero di morti e feriti per incidenti stradali e a migliorare lo stato della sicurezza stradale.

Nell'anno in corso il Parlamento ha normato i contenuti e le modalità attuative del Piano (art. 32 della L. 144/99) e, nell'estate del 1999 i Ministri concertanti hanno avviato la definizione del documento relativo ai principi generali e alle linee guida del piano. Parallelamente il Ministero dei Lavori Pubblici ha avviato un ciclo di conferenze a livello regionale per illustrare le finalità generali del Piano e acquisire suggerimenti, indicazioni circa i contenuti e le priorità del Piano stesso.

Infine, in corrispondenza con le grandi migrazioni connesse alle ferie estive, il Ministero dell'Interno ha coordinato un'ampia campagna di sensibilizzazione, prevenzione e sanzionamento mirata a determinare un più ampio uso dei dispositivi di sicurezza e un maggiore rispetto dei limiti di velocità. V'è stato chi ha considerato deludenti i risultati di tale iniziativa in relazione al numero di morti e feriti verificatosi nell'anno precedente, in questo stesso periodo. In realtà - stando ai dati provvisori attualmente disponibili - si è determinata una leggera contrazione del numero di morti, il che sarebbe già di per se un risultato soddisfacente, specialmente laddove si tenga conto dell'incremento dei volumi di traffico. Naturalmente l'obiettivo era molto più ambizioso e puntava ad una riduzione radicale del numero di morti (e di incidenti e feriti) ma per i motivi illustrati sopra e per altri che verranno indicati di seguito, i risultati di un'azione settoriale sui comportamenti di guida ben difficilmente possono modificare la struttura e la configurazione della sicurezza stradale.

Per ottenere una riduzione ampia e stabile del numero delle vittime è necessario un intervento sui fattori strutturali, sul sistema infrastrutturale, sul modello di mobilità, sul sistema delle regolamentazioni del traffico, sul rapporto tra rete stradale e struttura insediativa, esattamente

⁸⁸ "La mortalità derivante da incidenti stradali dovrà essere ridotta in media del 20% e comunque non meno del 20% nella fascia d'età tra i 15 e i 24 anni. Le menomazioni gravi permanenti conseguenti a incidenti stradali dovranno ridursi." Piano Sanitario Nazionale, Obiettivo 11.

come indicato dalla Conferenza dei Ministri Competenti in materia di Trasporto, dalla Commissione europea, dall'OCSE e dal Comitato Economico e Sociale dell'Unione europea.

Sembra dunque possibile concludere queste brevi annotazioni sulle principali iniziative avviate a livello centrale e locale in materia di sicurezza stradale notando che allo stato attuale, sebbene si registri un crescente impegno in questa materia, i risultati - almeno fino al 1997, ultimo anno per il quale si dispone di dati certi - non sono così ampi come forse ci si poteva aspettare. Tuttavia sembrano esservi due motivi per poter nutrire un cauto ottimismo per gli anni futuri:

- da un lato è proprio negli ultimi due anni che si è registrato il più deciso incremento di attenzione e di impegno in materia di sicurezza stradale e saranno i dati sull'incidentalità stradale del 1998 e del 1999 a indicarci se il nostro Paese è riuscito a invertire la tendenza all'arretramento che lo ha contraddistinto nell'ultimo periodo o se tale tendenza è ancora in atto;
- dall'altro il "Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale" previsto dall'art. 32 della L. 144/99, costituisce un fattore nuovo che tende a modificare sia l'ampiezza dell'impegno in questa materia, sia l'efficienza delle risorse impegnate, sia - infine - l'efficacia delle azioni intraprese.

F PROSPETTIVE DI MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE

F.1 INQUADRAMENTO

Stando alle tendenze in atto le prospettive di miglioramento della sicurezza stradale nel nostro Paese non appaiono particolarmente soddisfacenti. Il numero di morti per incidenti stradali nell'ultimo periodo è diminuito sempre più lentamente e, nel corso del 1997 si è registrato un leggero - ma non per questo meno preoccupante - incremento. Il numero di feriti cresce in modo sempre più rapido. Per realizzare gli obiettivi indicati dalla Commissione europea o per raggiungere i livelli di sicurezza stradale presenti nei Paesi con i minori tassi di mortalità e ferimento per incidenti stradali, occorre determinare una decisa inversione di tendenza di un processo che, allo stato attuale, appare non completamente noto e non completamente sotto controllo.

D'altro lato, come si è illustrato nelle parti iniziali, la costruzione di una mobilità sicura e sostenibile assume un enorme rilievo sociale ed economico: si tratta infatti di creare la cultura, le condizioni, le risorse, gli strumenti, le priorità necessari per ridurre il numero annuo delle vittime degli incidenti stradali di 2.700 morti e di 120.000 feriti e per determinare una riduzione dei costi sociali annui degli incidenti stradali dell'ordine di 12.000 miliardi/anno rispetto alle condizioni attuali ma di 24.000 miliardi/anno rispetto all'evoluzione tendenziale degli incidenti, dei morti e dei feriti.

La *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"*, ovviamente, non è la sede per delineare strategie e programmi di intervento, queste funzioni sono proprie del *"Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale"* che è stato proposto dalla prima edizione della *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"* e istituito dall'art. 32 della legge del 17 maggio 1999, n. 144. La stessa legge indica anche l'obbligo ad un monitoraggio annuale dei risultati conseguiti del Piano e alla raccolta di tali risultati nella *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"*. È dunque probabile che le prossime edizioni della *Relazione*, accanto alla analisi dei fattori di rischio e delle aree problematiche, comprendano anche una valutazione dei risultati conseguiti dalle diverse linee di azione del Piano.

A tale riguardo si nota che una interpretazione della funzione di valutazione dei risultati orientata ad una collaborazione attiva tra fase di analisi/verifica e fase propositivo/progettuale suggerisce l'opportunità di utilizzare i risultati delle analisi sullo stato della sicurezza stradale per

proporre indirizzi e orientamenti di riferimento per la definizione del Piano. In questa logica vengono illustrati, nelle pagine seguenti, alcuni principi generali che, alla luce delle conoscenze acquisite, sembrano rivestire particolare importanza per la definizione e per l'attuazione di una strategia di contenimento e riduzione delle vittime degli incidenti stradali e dei costi sociali da questi determinati.

F.2 PRINCIPI GENERALI

I risultati dell'analisi della configurazione italiana dell'incidentalità stradale e i confronti con altri Paesi europei consentono di individuare cinque principi base per la definizione di una strategia di miglioramento della sicurezza stradale.

F.2.1 Indirizzo, impulso, coordinamento

Il primo, e probabilmente il più importante, principio di riferimento, riguarda la natura stessa del Piano.

Il fatto che la quota maggiore di vittime degli incidenti stradali (il 63% dei morti e l'82% dei feriti) sia determinata da incidenti che si verificano sulla rete stradale locale (rete viaria urbana, strade comunali extra-urbane e strade provinciali), che le città italiane siano, tra le città europee, quelle con i più elevati tassi di incidentalità, che una quota assolutamente ampia di morti e di feriti sia costituita da pedoni, ciclisti e conducenti di ciclomotori (modalità di trasporto che sono presenti in misura prevalente nelle aree urbane) indica che il problema del miglioramento dei livelli di sicurezza stradale è, per circa i 3/4, un problema locale e più precisamente che gli organismi decisionali e tecnici competenti su una parte ampiamente prevalente dell'incidentalità stradale fanno parte del sistema delle amministrazioni locali: Comuni, Province, strutture di gestione del trasporto collettivo locale, Polizia municipale, etc.

Se, per astratta ipotesi, si riuscisse ad annullare del tutto le vittime degli incidenti stradali sulle strade statali e sulle autostrade (condizione palesemente irraggiungibile) ciò non sarebbe ancora sufficiente a conseguire alcuno degli obiettivi di riferimento indicati nel precedente punto B, *"Implicazioni sociali ed economiche delle attuali tendenze e possibili obiettivi"*, la riduzione dei morti non andrebbe oltre il 37%, quella dei feriti non oltre il 18%.

Dunque la partita più rilevante del miglioramento della sicurezza stradale riguarda i programmi e gli interventi che le amministrazioni locali saranno in grado di definire e attuare. La diretta implicazione di que-

sta condizione è che il *Piano nazionale per la Sicurezza Stradale* dovrà essere in primo luogo un **Piano di indirizzi e incentivi per il sistema delle amministrazioni locali e uno strumento di impulso e coordinamento dell'azione di queste.**

Ciò naturalmente sposta il centro dell'attenzione dagli interventi diretti agli strumenti in grado di orientare scelte, decisioni, priorità, impegni di altri soggetti. Allo stesso modo il tema della fattibilità economico-finanziaria degli interventi (di una gran parte di questi) si sposta dal piano dei finanziamenti disponibili a quello della **misura e della forma del cofinanziamento centrale più efficace per attivare impegni e finanziamenti locali.**⁸⁹ Infine, tutto ciò, comporta la messa a punto di un **processo decisionale non elementare al quale concorrono diversi livelli e settori dell'Amministrazione pubblica** (ad esempio il livello comunale o provinciale, quello regionale e quello centrale) e attraverso il quale possano comporsi efficacemente le istanze e le priorità dei diversi decisori istituzionali.

Queste tre componenti (il sistema di **indirizzi e incentivi**, i meccanismi di **cofinanziamento**, la struttura del **processo decisionale condiviso** tra più amministrazioni) non rappresentano solo un modo di funzionamento del Piano, ma ne costituiscono la struttura stessa.

F.2.2 Costruzione di una *"cultura della sicurezza stradale"*

Il secondo principio di riferimento riguarda la necessità di dare forma, struttura, risorse e strumenti alla costruzione di una nuova *"cultura della sicurezza stradale"*. Si è già argomentato (si veda il precedente punto D1.7) sulla mancanza di una cultura della sicurezza stradale e sul fatto che tale mancanza non è limitata ad alcune categorie o ad alcune fasce di età degli utenti della strada ma riguarda tutti gli utenti e non solo questi. Il *"ritardo"* italiano in materia di sicurezza stradale, il maggior numero di morti per incidenti stradali (circa 2.800 morti aggiuntivi ogni anno) e i maggiori costi sociali (circa 18.000 miliardi/anno) che tale ritardo comporta sono, in ultima analisi, il risultato di una diffusa carenza di *"cultura della sicurezza stradale"* che riguarda non solo gli utenti ma anche i tecnici e i decisori. Il problema è dunque quello di costruire una più solida cultura della sicurezza riferita a tre grandi raggruppamenti: quello degli **utenti**, quello dei **tecnici** che hanno il compito di program-

⁸⁹Il che naturalmente non comporta che il tema della misura dei finanziamenti disponibili a livello centrale sia irrilevante ma che i singoli interventi locali sono condizionati dalle forme e dall'entità del cofinanziamento e, quindi, che la numerosità e l'ampiezza degli interventi dipendono anzitutto dall'efficacia di questo meccanismo e in secondo luogo dalla capienza dei finanziamenti centrali.

mare e gestire la mobilità e la sicurezza stradale, quello dei **decisori** che devono stabilire priorità e linee di intervento.

Sino ad oggi il tema della cultura della sicurezza è stato identificato pressoché esclusivamente con quello della educazione stradale e delle campagne di informazione e sensibilizzazione riferite in misura prevalente ai giovani.⁹⁰ In realtà sembra opportuna un'azione molto più vasta che riguardi gli utenti in generale (con particolare riferimento alla possibilità di definire un più serrato ciclo di aggiornamento/verifica delle conoscenze e delle abilità di guida), i tecnici (attraverso un sistema articolato di processi di formazione/aggiornamento e di sensibilizzazione), i decisori (attraverso una più decisa responsabilizzazione e una accurata informazione sulle possibili soluzioni, sulle esperienze più significative, etc.). Tutto ciò implica la predisposizione di strumenti, di programmi, di moduli formativi, di corsi di specializzazione e aggiornamento, di sedi di confronto e verifica, di accordi interistituzionali e di molto altro ancora.

In sostanza, costruire una nuova cultura della sicurezza stradale comporta la capacità di attivare **tre distinte linee di azione**, di natura e contenuti affatto diversi, e riferite a tre distinte tipologie di soggetti. Per realizzare un'attività di portata così ampia appare necessaria una forte integrazione delle risorse e delle volontà di diverse Amministrazioni (la scuola, l'università, gli enti locali, i corpi di polizia, etc.), del mondo del lavoro e di quello delle imprese. Sembra dunque evidente che i livelli di oggettiva complessità di un'azione tesa a rimodellare la cultura della sicurezza stradale richiedono una attenta progettazione generale e una accurata definizione di tutti gli strumenti necessari.

In questa logica il *"Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale"* appare essere la sede privilegiata per la definizione del progetto generale e per la promozione dei diversi strumenti "formativi".⁹¹

⁹⁰A tale proposito i più recenti andamenti della mortalità giovanile sembrano evidenziare che questa azione ha conseguito un qualche risultato apprezzabile in termini di contenimento del numero di vittime degli incidenti stradali, si veda quanto indicato nel precedente punto D2, *"Gli utenti a rischio (giovani e anziani)"*.

⁹¹Si ricorda che nel programma *"Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: Programma 1997-2001"* la Commissione europea indica come sia essenziale *"migliorare la conoscenza sullo stato e sull'evoluzione della sicurezza per valutare le possibili linee di azione e gli effetti delle azioni intraprese"* e come la formazione e diffusione di conoscenze utili al governo della mobilità e della sicurezza costituisca una condizione essenziale per definire e attuare un sistema di politiche in grado di ridurre in misura rilevante e in modo stabile il numero di morti e feriti per incidenti stradali.

F.2.3 Centralità dei fattori ambientali e "di contesto"

Il terzo principio riguarda la centralità dei fattori ambientali/di contesto (tipo di infrastruttura, assetto territoriale, rapporto tra struttura insediativa e rete stradale, modello di mobilità, caratteristiche e diffusione del trasporto collettivo, tipo di regolamentazione del traffico con particolare riferimento alla separazione delle componenti di traffico deboli, etc.) rispetto a quelli comportamentali.

Per lunghi anni la "colpa" degli incidenti stradali è stata attribuita in misura nettamente prevalente ai conducenti e ai comportamenti di guida a rischio e tuttora questa tesi trova qualche tardo sostenitore. In realtà la configurazione dell'incidentalità stradale evidenzia come da un lato i comportamenti trasgressivi siano distribuiti in modo molto più omogeneo di quanto comunemente si ritenga e dall'altro come il livello di rischio, la "insicurezza stradale" per mutare un termine francese, sia nettamente concentrato in alcune situazioni e tenda a radicalizzarsi, determinando un divario crescente tra aree, città, componenti infrastrutturali che presentano bassi livelli di rischio e aree, città, componenti infrastrutturali che presentano un elevato livello di rischio. Le prime tendono a migliorare ulteriormente il già elevato livello di sicurezza, le seconde tendono a peggiorare ulteriormente il già basso livello di sicurezza.

Tutto ciò, come si è cercato di mostrare in precedenza, evidenzia che il problema della sicurezza stradale non è solo e non è principalmente un problema di comportamenti trasgressivi ma è soprattutto un problema di configurazione di un ampio sistema di fattori che vanno dal tipo di sistema infrastrutturale al tipo di struttura territoriale, ai volumi di traffico, all'organizzazione del trasporto collettivo, alla regolamentazione del traffico, etc. Presumibilmente non è affatto casuale che i Paesi che vantano tassi di mortalità che sono tra la metà e i due terzi di quello italiano e quelli che sono riusciti a ridurre il numero delle vittime per incidenti stradali in misura doppia rispetto a quanto è accaduto nello stesso periodo in Italia siano anche i Paesi dove i programmi per la sicurezza stradale si concentrano in modo particolare sui "fattori oggettivi", sulle condizioni di contesto, sul rapporto tra mobilità e territorio.

Ne deriva che il "Piano nazionale per la Sicurezza Stradale" dovrebbe essere **prioritariamente orientato a incidere sul sistema dei fattori ambientali/di contesto** (affrontando il tema dei comportamenti individuali nell'ambito della costruzione di una nuova cultura della sicurezza stradale come indicato sopra).

F.2.4 Interventi specifici e azione aggiuntiva

Il quarto principio che può essere fatto derivare dai risultati delle analisi della presente *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"* riguarda il carattere **specifico e aggiuntivo** del Piano e gli interventi da questo organizzati.

L'attuale (e non soddisfacente) stato della sicurezza stradale è il risultato di un'evoluzione che non si è affatto svolta in assenza di interventi tesi a migliorare la sicurezza stradale. Al contrario il livello di sicurezza e affidabilità degli autoveicoli è aumentato, molte strade sono state migliorate anche sotto il profilo della sicurezza, le Amministrazioni locali dispongono di un nuovo strumento per il governo del traffico (il Piano Urbano del Traffico), etc. Tutto ciò però **non è stato sufficiente ad assicurare tassi di riduzione delle vittime degli incidenti stradali in linea con quelli medi europei e tanto meno appare sufficiente per conseguire nei tempi previsti l'obiettivo della riduzione del 40% del numero di morti per incidenti stradali indicato dalla Commissione europea**. Al contrario, nel 1997, i feriti, rispetto all'anno precedente, sono aumentati del 2,6% e i morti dello 0,5% mentre avrebbero dovuto ridursi nella misura di - 3,1%.

Se poniamo in relazione da un lato le numerose e spesso efficaci iniziative in materia di sicurezza stradale nonché i continui miglioramenti del parco veicoli e della rete stradale e dall'altro l'evoluzione del numero delle vittime degli incidenti stradali emerge con chiarezza che **l'attuale impegno in materia di sicurezza stradale è sufficiente solo a contenere gli effetti dei fattori di rischio presenti nel nostro sistema di mobilità e, negli ultimi sei anni, è stato in grado di farlo in misura sempre minore**.

È dunque evidente che gli interventi e le azioni che saranno previste dal *Piano nazionale per la Sicurezza Stradale* dovranno avere un carattere **aggiuntivo e incrementale**, dovranno cioè costituire un aumento di impegno e/o di efficacia dell'azione in materia in grado di determinare quella inversione delle tendenze in atto che già nel primo punto era stata evidenziata come condizione necessaria per migliorare lo stato della sicurezza stradale nel nostro Paese.

F.2.5 Interventi per "aree problema" e programmazione "per risultati"

L'ultimo principio di riferimento riguarda l'opportunità di definire un sistema di interventi riferito a specifiche "aree problema", in linea con quanto indicato dall'OCSE e dalla CEMT.

A tale proposito si nota che interventi a carattere prevalentemente

settoriale sembrano aver conseguito risultati scarsamente soddisfacenti. I livelli oggettivi di sicurezza stradale dipendono infatti dalla interazione di numerosi fattori e l'azione su uno solo (o pochi) di questi potrebbe avere effetti trascurabili o del tutto controintuitivi (determinare cioè un deterioramento piuttosto che un miglioramento del livello di sicurezza).⁹² Il problema è ben noto tant'è che la stessa Commissione europea segnala che *"...la ripartizione tradizionale delle misure in materia di sicurezza stradale fra infrastrutture, veicoli e utenti della strada può produrre una strategia che **non considera in misura sufficiente l'impatto delle azioni sul sistema nel suo complesso e gli eventuali effetti collaterali** che ne potrebbero diminuire l'efficacia"*⁹²

Sembra dunque importante centrare l'attenzione del Piano su "aree problema" secondo la definizione dell'OCSE ricordata sopra in modo da poter analizzare e tenere sotto controllo tutti i fattori piuttosto che operare per singoli tematismi (il manto stradale, l'eliminazione delle curve, l'illuminazione, il sistema dei parcheggi, il sistema delle adduzioni, etc.). L'organizzazione degli interventi per aree problema consente inoltre un migliore (meno aleatorio) controllo dei risultati conseguiti verificandosi una corrispondenza diretta tra efficacia complessiva dell'intervento e suoi effetti in termini di riduzione del numero di morti e feriti.⁹³

Questa condizione appare rilevante anche ai fini di poter impostare una programmazione "*per risultati*", dove cioè i parametri facciano riferimento non tanto all'entità delle azioni intraprese o alla misura dei finanziamenti ma **alle concrete modificazioni, ai concreti risultati, determinati dal Piano**. La distinzione potrebbe apparire scontata ma in realtà tende a ricondurre il controllo e i tempi della programmazione non sul piano della procedura o della gestione finanziaria, ma su quello del confronto prima-dopo, sui tempi di evoluzione del "*sistema sicurezza stradale*" e sulla misura di tale evoluzione. In questa logica gli obiettivi e i contenuti del Piano non si misurano in termini di azioni svolte, iniziative realizzate, finanziamenti erogati, etc. ma in termini di rapporto tra i miglioramenti di sicurezza stradale assunti come obiettivo e i risultati concretamente conseguiti.

⁹²"Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: Programma 1997-2001".

⁹³Ovviamente la corrispondenza tra un intervento settoriale e gli effetti da questo determinato è meno diretta e più difficilmente valutabile se non in condizioni di laboratori dove possono essere eliminate tutte le altre "interferenze" che solitamente caratterizzano l'evoluzione di un territorio reale.

F.3 SVILUPPO DELL'AZIONE DI PREVENZIONE - CONTROLLO - REPRESSIONE

Si è già indicato come uno dei principali fattori di incidentalità sia da ricercarsi nella grande diffusione di comportamenti a rischio da parte degli utenti della strada. In questo quadro il potenziamento dell'azione di prevenzione-sensibilizzazione, di controllo e di repressione appare una delle condizioni essenziali per migliorare il livello della sicurezza stradale e ridurre il numero delle vittime degli incidenti stradali. Sotto questo profilo i corpi di polizia sono già ampiamente impegnati a dedicare maggiori quote di risorse a questo settore e a migliorare l'efficienza complessiva della propria azione in materia. Sembra tuttavia di poter individuare quattro ulteriori linee di sviluppo.

- A. La prima riguarda la possibilità di individuare figure professionali ausiliarie che coadiuvino le forze di polizia, assumendo funzioni complementari di controllo (ed eventualmente di sanzionamento) relative alla sosta, agli accessi nelle zone a traffico limitato, etc. In questo modo potrebbero rendersi disponibili per compiti di controllo e repressione dei comportamenti di guida a rischio risorse professionali più mature, aumentando il livello complessivo di efficienza dell'azione svolta.
- B. Una linea di sviluppo con caratteri analoghi alla precedente riguarda l'utilizzazione di strumenti telematici per automatizzare controlli sistematici sulla velocità tenuta dai conducenti nelle tratte più a rischio di incidenti o sugli accessi alle zone a traffico limitato, etc. In questo caso si tratta di utilizzare la telematica per ridurre l'impegno dei corpi di polizia su funzioni che potrebbero essere in ampia misura automatizzate e impegnare le disponibilità di risorse che così si verrebbe a determinare per ampliare le attività di prevenzione - controllo - repressione che possono essere svolte unicamente da risorse professionali mature.⁹⁴
- C. Una terza linea di azione riguarda la possibilità di potenziare e riorganizzare l'attività dei corpi di polizia in funzione di una migliorata conoscenza della distribuzione e delle caratteristiche degli incidenti stradali, con particolare riferimento a quelli che determinano gli effetti più gravi sulle persone, sulla base di un più stretto coordinamento tra fase analitico-conoscitiva e fase operativa. Ovviamente i corpi di polizia dispongono di una conoscenza diretta degli

⁹⁴A tale proposito si segnala in Olanda e nel Regno Unito l'uso di tecnologie telematiche per il controllo della velocità ha consentito di migliorare radicalmente il rispetto dei limiti nel volgere di pochi anni.

incidenti stradali e dei loro effetti sulle persone ma la disponibilità di risultati conoscitivi sistematici sia sulle caratteristiche e sulle cause dirette e indirette degli incidenti stradali, sia sulle soluzioni adottate per ridurre il numero di morti e feriti potrebbe far emergere ulteriori possibilità di miglioramento della logistica delle risorse, dei modi di operare, delle forme di prevenzione-controllo, etc.

- D. Infine sembra opportuno richiamare l'attenzione sulla opportunità di **ridefinire in modo chiaro le priorità** di controllo/sanzione. Attualmente gran parte dei corpi di polizia (specialmente della polizia municipale) sono dedicati a verificare e sanzionare violazioni di tipo amministrativo o comunque violazioni che non sempre risultano le più rilevanti ai fini della sicurezza stradale. Sembra invece essenziale definire con chiarezza quali siano gli obiettivi dell'azione di controllo, quale sia la quota di risorse da dedicare specificamente alla sicurezza stradale e soprattutto in che modo l'azione di controllo dei corpi di polizia possa conseguire i massimi effetti in termini di dissuasione e repressione dei comportamenti a rischio sia per il conducente che li attua, sia per gli altri utenti della strada. Si tratta in altri termini di definire con chiarezza quanta parte delle risorse disponibili siano da attribuire all'attività di controllo dedicata al miglioramento della sicurezza stradale. A tale proposito è necessario notare che la sistematica violazione delle norme sulla velocità massima e sull'uso dei dispositivi di sicurezza costituisce uno dei principali vincoli al conseguimento dell'obiettivo di miglioramento della sicurezza stradale indicato nel programma europeo e che una significativa e stabile modificazione di tali comportamenti richiede sia l'impegno di adeguate risorse, sia una maggiore determinatezza nell'attività di repressione.

In definitiva si evidenzia come in questa materia siano presenti ampi spazi per il miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia. Le possibilità di avviare e portare a compimento il diversificato processo di sviluppo sommariamente indicato sopra richiede tuttavia due condizioni essenziali: una quota aggiuntiva di risorse per innescare il processo e una chiara determinazione del livello di priorità delle azioni mirate in modo specifico a migliorare il livello di sicurezza stradale.

F.4 L'AZIONE SANITARIA PER RIDURRE GLI EFFETTI DEGLI INCIDENTI SULLE PERSONE

Le principali cause sanitarie degli incidenti stradali possono essere ricondotte a due diversi raggruppamenti di fattori.

Il primo riguarda l'assunzione di sostanze alcoliche, di sostanze psicotrope e di alcuni farmaci (specialmente nei casi di autoterapia senza controllo del medico). L'assunzione di queste sostanze, in forma separata o combinata, induce a comportamenti di guida a rischio - specialmente nella popolazione più giovane - che contribuiscono sia ad aumentare il numero degli incidenti, sia ad aumentarne la gravità.

Il secondo riguarda l'omissione dell'uso dei dispositivi di sicurezza che, ovviamente, non determina un aumento degli incidenti ma determina un fortissimo incremento della gravità degli stessi lasciando senza alcuna protezione il corpo di conducenti e trasportati.

La preconditione per ridurre il numero e la gravità degli incidenti è la responsabilizzazione di tutto il sistema dei soggetti che governano il livello di sicurezza delle strade: amministrazioni locali, enti gestori delle reti stradali, strutture tecniche preposte al governo della mobilità e dei sistemi di trasporto, sistema delle imprese, amministrazioni pubbliche preposte alla regolamentazione del traffico, alla prevenzione, controllo, repressione, alla formazione-sensibilizzazione degli utenti e, ovviamente, utenti della strada.⁹⁵

Nell'ambito di questo impegno appare necessario ordinare il sistema di azioni teso a ridurre il numero e la gravità degli incidenti in quattro distinti livelli come indicato di seguito.

1° livello: azioni volte a far sì che l'incidente non accada

Il primo livello riguarda in particolare l'informazione, l'educazione e la formazione. L'obiettivo è di evitare che l'incidente abbia luogo. Rientrano in questo ambito il controllo del rispetto dei limiti di velocità, il controllo dell'alcolemia dei conducenti, l'educazione stradale, le azioni attraverso i mass media, l'addestramento ad una guida difensiva, l'eliminazione dei fattori di rischio connessi alla rete stradale, alle strutture urbane, al parco veicoli, alla regolamentazione del traffico, etc.

⁹⁵Si veda quanto indicato sopra nel punto F.2.2 a proposito della "Costruzione di una cultura della sicurezza stradale".

2° livello: azioni volte a minimizzare le conseguenze dell'incidente durante il suo svolgimento

Questo livello riguarda sostanzialmente l'uso dei dispositivi di sicurezza. Casco, cinture e seggiolini per l'infanzia sono determinanti per contenere i danni fisici derivanti da incidenti stradali: la loro adozione generalizzata può consentire di ottenere risultati di interesse sanitario in tempi brevi, specialmente se si tiene conto del fatto che il loro uso è, attualmente, molto limitato.

3° livello: azioni volte a minimizzare le conseguenze dell'incidente subito dopo che questo ha avuto luogo

Il terzo livello riguarda il primo soccorso e il pronto soccorso. Il primo soccorso rappresenta in molti casi l'unica possibilità di rendere controllabili situazioni critiche prima che il soggetto possa essere curato da un medico. A cavallo tra primo soccorso e pronto soccorso troviamo tutte quelle strutture di pronto intervento (es. eliambulanza, ambulanza attrezzata, etc.) che permettono di portare rapidamente sul luogo dell'incidente un medico, generalmente un rianimatore. Il potenziamento di queste strutture, unitamente alla razionalizzazione dipartimentale dei centri di Pronto Soccorso, potrebbe rappresentare per il nostro Paese un notevole passo avanti.

4° livello: azioni volte a minimizzare gli esiti dell'incidente.

Il quarto livello riguarda sostanzialmente la riabilitazione e tende a modificare positivamente la distribuzione prevalente dell'handicap e, quindi, a limitare l'incidenza di infortuni legati alla presenza dell'handicap stesso. Inoltre, queste azioni riducono la durata dell'invalidità temporanea e modificano positivamente mortalità e morbosità collegate alla presenza delle invalidità osservate. Va sottolineato che il potenziamento delle azioni di riabilitazione dovrebbe essere valutato alla luce della modificazione dell'intero quadro determinate dalle azioni di cui ai livelli precedenti. Azioni efficaci al primo livello, ad esempio, modificano l'incidenza del fenomeno e quindi in tempi medio-lunghi, hanno anche riflessi non banali sulla prevalenza dell'handicap.

In definitiva si individuano tre linee di sviluppo dell'azione sanitaria relativa alla questione della sicurezza stradale.

- 1) In primo luogo le strutture e le risorse sanitarie possono utilmente contribuire a creare una più diffusa e precisa consapevolezza dei fattori di rischio connessi:
 - allo stato psicofisico del conducente e, più in generale, del-

l'utente della strada;

- ai comportamenti di guida a rischio indotti da sostanze psicotrope e alcoliche o da farmaci.

Tale contributo da un lato riguarda direttamente gli utenti ma dall'altro riguarda decisori e tecnici preposti al governo della sicurezza stradale affinché la regolamentazione del traffico favorisca comportamenti di guida difensivi e sicuri.

- 2) In secondo luogo sembra opportuno che, alla luce di una migliore conoscenza sulle caratteristiche e, soprattutto, sulla distribuzione territoriale e temporale degli incidenti stradali, venga valutata l'opportunità di verificare ed eventualmente di riorganizzare/potenziare l'assetto delle risorse professionali e strumentali dedicate al primo soccorso e al pronto soccorso. In questo quadro appare particolarmente rilevante garantire una migliore conoscenza sui livelli di gravità degli incidenti stradali al fine di disporre di una base informativa certa a supporto della verifica dell'assetto delle risorse dedicate al primo soccorso e al pronto soccorso. Sembra inoltre che un uso più intenso e sistematico della telematica e della telecomunicazione possa contribuire fortemente ad aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione di pronto soccorso.
- 3) In terzo luogo emerge l'opportunità di potenziare le strutture dedicate alla riabilitazione di vittime che a seguito di incidenti stradali hanno riportato condizioni di inabilità e morbidità.

G CONCLUSIONI

In definitiva lo stato della sicurezza stradale in Italia appare caratterizzato da cinque condizioni.

- I) Il numero di vittime degli incidenti stradali (6.226 morti e 271.000 feriti nel 1997) è decisamente elevato in relazione ai valori medi dei 12 Paesi dell'UE con sistemi di mobilità maturi⁹⁶ e l'evoluzione di medio periodo (1991 - 1997) mostra un andamento crescente (per quanto riguarda i feriti) o una lieve riduzione (per quanto riguarda i morti) che determina un progressivo ritardo del nostro Paese rispetto all'evoluzione media dei Paesi dell'UE.
- II) I costi sociali determinati dagli incidenti stradali sono estremamente elevati (per il 1997 possono essere valutati in 42.000 miliardi) e fortemente crescenti nel tempo: tra il 1993 e il 1997 sono aumentati del 20% ⁹⁷. Questo ingente onere grava sia sulla spesa pubblica sia sulla spesa delle famiglie, sia sui costi di produzione delle imprese. Sotto questo profilo il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale determinerebbe una parallela contrazione del costo sociale degli incidenti stradali che assume quattro forme distinte:
 - riduzione della spesa pubblica;
 - minore impegno delle risorse professionali e strumentali pubbliche per far fronte agli incidenti stradali, quindi possibilità di utilizzare queste stesse risorse in altri settori del welfare;
 - riduzione della spesa familiare;
 - riduzione degli oneri sopportati dal sistema delle imprese.

Allo stato attuale non è possibile valutare come si ripartisca una eventuale riduzione del costo sociale degli incidenti tra le voci sopra indicate ma è evidente che la questione della sicurezza stradale è di assoluto rilievo anche sotto il profilo meramente economico.

⁹⁶Dal confronto vengono esclusi Portogallo, Grecia e Spagna che hanno affrontato la fase di motorizzazione di massa e di sviluppo della rete infrastrutturale in anni più recenti. A questo proposito si veda quanto riportato nel punto 1.2.2, "Mobilità e tassi di mortalità nell'UE" nella "Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale - Documento di Base".

⁹⁷Alle tendenze attuali il costo sociale degli incidenti stradali dovrebbe raggiungere, nel 2010 - anno che segna l'orizzonte temporale del programma comunitario - un valore di oltre 55.000 miliardi/anno; si veda sopra il punto B, "Implicazioni sociali ed economiche delle tendenze in atto e possibili obiettivi".

Appare comunque evidente che nel nostro Paese i costi sociali degli incidenti stradali sono in forte crescita e che, per converso, il conseguimento degli obiettivi indicati nel programma della Commissione europea, *"Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: Programma 1997-2001"*, comporta un'intensa contrazione dei costi sociali. In altri termini, i ritorni economici degli investimenti nel settore della sicurezza stradale appaiono così ampi da far ritenere questi stessi investimenti non solo ampiamente auspicabili sul piano sociale ma anche economicamente convenienti.

- III) L'elevato numero di vittime degli incidenti stradali è determinato in massima misura da cause *"ordinarie"*: dalla mobilità per lavoro e sul lavoro, dagli spostamenti diurni della popolazione adulta durante le giornate lavorative, etc. I *"fattori aggravanti"* (i comportamenti trasgressivi o imprudenti dei conducenti più giovani, i comportamenti di guida insicuri dei conducenti più anziani, le cosiddette *"stragi del sabato sera"*, le grandi migrazioni connesse con le ferie estive, etc.) determinano un incremento di vittime rispetto alle *"condizioni medie"* dell'ordine del 20%. Ciò significa che circa l'80% dei morti e dei feriti è determinato da fattori di rischio *"mediamente"* presenti nelle diverse componenti della mobilità e degli utenti. Questa *"ordinarietà"* degli incidenti stradali rende meno agevole il raggiungimento degli obiettivi di riduzione del numero di vittime degli incidenti stradali indicati dal programma comunitario per la sicurezza stradale poiché non basta intervenire su limitate e specifiche componenti del traffico e degli utenti ma occorre agire sul sistema della mobilità nel suo complesso.
- IV) La maggior parte degli incidenti stradali (oltre l'80%) si verifica sulla rete infrastrutturale locale (strade comunali e provinciali e viabilità urbana). Su queste componenti della rete stradale si concentrano quote analoghe di feriti (81%) e di morti (63%). In sostanza il problema del miglioramento della sicurezza stradale si manifesta in netta prevalenza come un problema di competenza delle Amministrazioni locali che, appunto, hanno la responsabilità di questa componente del sistema infrastrutturale.
- V) I fattori che incidono in misura più rilevante sullo stato della sicurezza stradale italiana sono: la mancata protezione degli utenti deboli (pedoni, ciclisti e conducenti di motocicli), i comportamenti di

guida delle fasce di popolazione molto giovane e molto anziana (in particolare i tassi di rischio specifici degli anziani sono in fortissima crescita e denunciano lo svilupparsi di un problema che dovrà essere affrontato con vigore e in tempi brevi) la diffusissima trasgressione di alcune norme del codice della strada fondamentali ai fini della sicurezza stradale (uso dei dispositivi di sicurezza e rispetto dei limiti di velocità), l'obsolescenza del sistema stradale italiano e in particolare di alcune componenti di questo, la limitatezza del trasporto collettivo (che risulta fino a venti volte più sicuro di quello individuale), le carenze della base conoscitiva attualmente disponibile e soprattutto, la mancanza di una robusta "cultura della sicurezza stradale", il basso livello di priorità degli interventi per la sicurezza stradale, i limiti di coordinamento e di innovazione. In particolare la rimozione di questi ultimi tre fattori deve essere considerata alla stregua di un prerequisito per poter avviare l'attuazione del Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale previsto dall'art. 32 della legge 144/99. Senza una maggiore consapevolezza sui problemi della sicurezza stradale (specialmente da parte di amministratori e tecnici), senza un più elevato livello di priorità della spesa in sicurezza stradale e senza una robusta azione di indirizzo e coordinamento appare estremamente difficile avviare un processo di riconfigurazione della sicurezza stradale che coinvolge diversi livelli e settori dell'amministrazione pubblica, il sistema delle imprese, il mondo del lavoro, i cittadini in generale.

A fronte di tale situazione appare necessario sviluppare un'azione di ampio respiro che comporta un'ampia partecipazione di soggetti pubblici e privati alla definizione della strategia di contrasto e rimozione dei fattori di rischio per la sicurezza stradale e, soprattutto, alla attuazione di tale strategia. Tutti i Paesi che allo stato attuale vantano tassi di mortalità per incidenti stradali nettamente inferiori di quelli italiani o che negli ultimi dieci anni sono riusciti a determinare una riduzione degli stessi molto più intensa di quella verificatasi nel nostro Paese, presentano alcuni caratteri comuni:

- hanno definito una strategia di contrasto dell'incidentalità stradale efficace e, soprattutto, condivisa da numerosi organismi pubblici e privati;
- hanno costituito strutture centrali di indirizzo, impulso e coordinamento efficienti e dotate di risorse commisurate agli obiettivi;
- hanno centrato l'intervento su due settori complementari, la co-

struzione di una più diffusa cultura della sicurezza stradale e la riorganizzazione del sistema della mobilità (reti infrastrutturali, servizi di trasporto, regolamentazione del traffico);

- hanno assicurato una rigorosa azione di prevenzione, controllo e, soprattutto, una sistematica repressione dei comportamenti a rischio;
- hanno avviato un processo attuativo, al cui finanziamento e alla cui realizzazione concorrono in misura sostanziale le amministrazioni locali e il sistema delle imprese;
- infine, hanno concepito l'azione di miglioramento della sicurezza stradale come sistema di interventi specifici e aggiuntivi sottoposti a costante monitoraggio dei risultati.

Su tutti questi aspetti la seconda *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"* ha cercato di fornire una documentazione sintetica ma completa (rimandando al *"Documento di base"* per ogni approfondimento) mirata a fornire elementi conoscitivi e valutativi di riferimento anzitutto al legislatore ma anche al sistema delle amministrazioni locali, ai gestori delle reti e dei servizi di trasporto, al sistema delle imprese, cercando allo stesso tempo di fornire alcuni riferimenti di base per l'elaborazione del Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale.