



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Comitato Centrale Albo Autotrasportatori

INCIL IVECO



L'INCIDENTALITA' NELL'AUTOTRASPORTO PER UN PROGETTO FINALIZZATO AL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA

REPORT I

I DOCUMENTI CHE FISSANO LE REGOLE

INDICE

REPORT I – I DOCUMENTI CHE FISSANO LE REGOLE

CAPITOLO I - GLI ORIENTAMENTI E LE INDICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA	3
1.1. Introduzione.....	3
1.2. Il Libro Bianco sulla politica europea dei trasporti al 2010.....	4
1.2.1. Il miglioramento della qualità e della sicurezza del trasporto stradale	4
1.2.2. L'ambito dell'impegno comunitario.....	6
1.3. I Programmi di promozione della sicurezza stradale nell'UE	9
1.3.1 Campi di azione e priorità del II Programma di promozione della sicurezza	10
 CAPITOLO II – LA SICUREZZA NEL PIANO GENERALE DEI TRASPORTI E L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE PER LA SICUREZZA STRADALE	 13
2.1 Le cifre del ritardo italiano	13
2.2. La sicurezza nel Nuovo Piano Generale dei Trasporti.....	15
2.3. Il Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale	17
2.3.1. Strumenti e strutture del Piano	18
2.3.2. L'attuazione del Piano: risorse e destinazioni	20
2.4. Valutazioni di merito	25
2.4.1. Organizzazione e tempi	25
2.4.2. Valorizzazioni economiche	28

CAPITOLO I - GLI ORIENTAMENTI E LE INDICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

1.1. Introduzione

Per lungo tempo la Comunità Europea non è stata in grado di attuare la politica comune dei trasporti, prevista dal Trattato di Roma: le proposte della Commissione non riuscivano a tradursi in azioni concrete da parte del Consiglio dei Ministri, e solo quando (nel 1985) la Corte di Giustizia ha ufficialmente riconosciuto le carenze del Consiglio, gli Stati membri hanno accettato che la Comunità operasse i necessari interventi legislativi.

Le basi politiche, istituzionali e di bilancio della politica dei trasporti sono state successivamente rafforzate dal Trattato di Maastricht, con la sostituzione, tra l'altro, della maggioranza qualificata al principio dell'unanimità ed il rinnovato impulso a promuovere iniziative in materia da parte del Parlamento Europeo, grazie ai poteri conferitigli dalla procedura di co-decisione.

Dieci anni ormai separano il primo Libro Bianco della Commissione –pubblicato nel dicembre 1992– dedicato a *Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti*, dall'ultimo –pubblicato nel settembre 2001– in cui si affronta il tema de *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*.

Concetto chiave del primo documento era l'apertura del mercato dei trasporti: un obiettivo ormai praticamente raggiunto; in particolare il cosiddetto “cabotaggio stradale” è ormai una realtà, che ha indotto in Europa un aumento del traffico più che proporzionale rispetto a quello dell'economia!

La parola d'ordine dell'ultimo documento è invece: integrare i trasporti nello sviluppo sostenibile, o meglio integrare la dimensione ambientale nelle politiche comunitarie di settore, laddove per *dimensione ambientale* si intende una tutela in senso ampio, da perseguire attraverso:

- Il riequilibrio dei modi di trasporto
- L'eliminazione delle strozzature
- Il porre gli utenti al centro della politica dei trasporti
- Il controllo della mondializzazione dei trasporti

promuovendo la implementazione di una sessantina di precise proposte da adottare a livello comunitario nel quadro della politica dei trasporti, con un meccanismo di controllo e valutazione intermedia nel 2005, per determinare se gli obiettivi quantitativi –in materia tra l’altro di sicurezza stradale– sono stati effettivamente raggiunti o occorrono adeguamenti.

1.2. Il Libro Bianco sulla politica europea dei trasporti al 2010

L’esigenza di tutelare la dimensione ambientale dei trasporti nasce da una evidenza empirica; quella di una crescita economica che ha portato il traffico ad attestarsi, nel 1998, a:

- 2249.5 miliardi di veicoli-km passeggeri, di cui 2221.2 miliardi sono autovetture
- 315.76 miliardi di veicoli-km merci, di cui 313.8 miliardi sono veicoli su gomma;

associata ad una previsione tendenziale di crescita delle esigenze di mobilità tra il 1998 ed il 2010:

- del 24% per i viaggiatori
- del 38% per le merci

In particolare, il Libro Bianco del 2001 assume che “in assenza di misure correttive per utilizzare più razionalmente i vantaggi dei diversi modi di trasporto, nell’Europa dei 15 il traffico di mezzi pesanti aumenterà entro il 2010 del 50% rispetto ai livelli del 1998”.

Viceversa, l’attuazione delle 60 misure previste nel Libro Bianco consentirebbe di contenere l’incremento traffico stradale (in veicoli-km) entro i limiti:

- del + 10% per le autovetture (contro un + 23% tendenziale)
- del + 26% per i veicoli da trasporto merci (contro il tendenziale + 50%)

1.2.1. Il miglioramento della qualità e della sicurezza del trasporto stradale

Le due opzioni: qualità e sicurezza del trasporto stradale sono fortemente interconnesse, nel senso che non può esserci miglioramento sostanziale della sicurezza, senza un miglioramento della qualità.

In questo il Libro Bianco è molto chiaro, in particolare laddove sostiene che la politica comune dei trasporti si trova nella difficile posizione di dover mediare fra regole fissate a livello internazionale da un lato, e regole nazionali spesso destinate a proteggere i mercati interni dall'altro e che in questa mediazione il compito dell'Unione Europea dovrà essere quello di continuare a fungere da catalizzatore per favorire l'apertura dei mercati dei principali modi di trasporto, senza venir meno però al rispetto dei principi della QUALITÀ e della SICUREZZA, nella salvaguardia di un settore, quello del trasporto su strada, di importanza fondamentale nell'economia comunitaria, per i vantaggi di flessibilità e di versatilità che ne hanno determinato il grande sviluppo.

Nelle valutazioni delle performances che hanno caratterizzato l'evoluzione del trasporto passeggeri e merci nell'Europa dei 15, la distanza che separa il trasporto stradale dagli altri modi di trasporto appare enorme: nel 1998 la UE è arrivata a trasportare su strada circa la metà delle merci e oltre due terzi dei passeggeri. Ma questo sviluppo "nasconde" anche elementi di fragilità, sottolineati nel Libro Bianco:

- troppe imprese di trasporti stradali –causa l'elevata frammentazione del settore– subiscono la pressione di caricatori e imprese sui prezzi, e per compensare tale handicap sono indotte ad ignorare la legislazione sociale, eludendo in particolare le regole sull'orario di lavoro e sull'autorizzazione di circolazione, ed a trascurare quelle in materia di sicurezza;
- la creazione del mercato interno ha permesso di sviluppare, soprattutto attraverso la normalizzazione tecnica, dotazioni e componenti sicure per le automobili; ma fino agli anni '90, in mancanza di competenze esplicite, è stato difficile formulare l'intervento comunitario in materia di sicurezza stradale.

Il trattato di Maastricht ha finalmente dato alla Comunità i mezzi giuridici per stabilire il quadro generale ed adottare le necessarie misure in tema di sicurezza. Tuttavia non tutti gli Stati membri riconoscono ancora chiaramente la necessità di una reale politica europea in materia e l'applicazione del principio di sussidiarietà rende difficile l'intervento a livello comunitario.

In ogni caso l'Unione Europea si è posta per il prossimo decennio l'obiettivo di dimezzare il numero di vittime della strada a livello Comunitario, promuovendo un'azione integrata che tenga conto sia della dimensione umana che di quella tecnica.

D'altra parte, la necessità di misure più incisive in materia di sicurezza stradale è stata ampiamente registrata dai Progetti SARTRE¹, che hanno in particolare rilevato come i guidatori europei auspichino innanzitutto il miglioramento della qualità delle strade, nonché una migliore formazione dei guidatori, una più seria applicazione del codice della strada, controlli di sicurezza dei veicoli e campagne di sicurezza stradale.

Superata la tradizionale ripartizione delle misure in materia di sicurezza stradale tra infrastrutture, veicoli, utenti della strada, che può produrre una strategia che non considera in misura sufficiente l'impatto delle singole azioni sul sistema nel suo complesso, l'orientamento Comunitario intende privilegiare una strategia integrata, che agisca in pari tempo sull' "ambiente" fisico e sul sistema delle regole.

1.2.2. L'ambito dell'impegno comunitario

Il Libro Bianco afferma esplicitamente che i mezzi finanziari consacrati alla lotta contro l'insicurezza stradale non sono commisurati alla portata della sinistrosità in Europa, che ha determinato nel 2000 oltre 41.000 morti e 1,7 milioni di feriti, con gli infortunati prevalentemente concentrati nella fascia di età 14-25 anni, per la quale gli incidenti stradali rappresentano la prima causa di decesso.

Inoltre, la dispersione di responsabilità e risorse tra numerose entità predisposte alla sicurezza stradale, sia a livello statale che regionale, limita azioni di più vasta portata e scoraggia l'introduzione di politiche coordinate.

La UE stima che se tutti gli Stati membri riuscissero ad ottenere risultati analoghi a quelli conseguiti da Svezia e Gran Bretagna, i decessi conseguenti ad incidenti stradali potrebbero ridursi di 20.000 all'anno.

In questa logica una prima linea di azione viene identificata nel promuovere la più ampia diffusione dello SCAMBIO DI BUONE PRATICHE, almeno fino al 2005, pur riservandosi di adottare iniziative regolamentari se la rete di monitoraggio implementata – la banca dati CARE – non dovesse fornire chiare indicazioni di una diminuzione della incidentalità.

¹ Social Attitude to Road Traffic Risk in Europe; SARTRE 1 ha riguardato, nel 1992, 15 Paesi e SARTRE 2, nel 1997, 19 Paesi

In ogni caso la Commissione intende avviare in tempi brevi due iniziative, limitate alla rete transeuropea, per:

- ARMONIZZARE LA SEGNALETICA DEI LUOGHI PARTICOLARMENTE PERICOLOSI
- UNIFORMARE NELL'AMBITO DEL TRASPORTO INTERNAZIONALE COMMERCIALE LE REGOLE RELATIVE A CONTROLLI E SANZIONI PER ECCESSO DI VELOCITA' E ABUSO DI ALCOL AL VOLANTE.

Secondo il Libro Bianco, infatti, l'obiettivo di dimezzare i morti sulle strade entro il 2010 è un target rispetto al quale devono innanzitutto attivarsi le autorità nazionali e locali, restando l'azione comunitaria essenzialmente circoscritta a:

- Scambio di buone pratiche
- Armonizzazione delle sanzioni
- Promozione di nuove tecnologie al servizio della sicurezza stradale

Il problema della armonizzazione delle sanzioni presuppone la preventiva armonizzazione delle normative e dei controlli, innanzitutto per la guida in stato di ebbrezza e per l'eccesso di velocità. Il Libro Bianco rileva che *automobilisti e autisti sanno di doverci andare piano con l'acceleratore in alcuni Paesi, mentre possono correre tranquillamente in altri, o ancora che per una determinata infrazione, la sanzione (fermo del veicolo, ritiro della patente) dovrebbe essere la stessa, a prescindere dalla nazionalità del conducente e dal luogo dell'infrazione.*

Attualmente, invece, sono estremamente variabili da un Paese all'altro i limiti di velocità consentiti in particolare sulle autostrade, e soprattutto il tasso di alcolemia (da 0,2 a 0,8 mg/ml), nonostante che la Commissione abbia adottato:

- da Gennaio 2001 una raccomandazione in cui invita gli Stati membri ad adottare un tasso limite di alcolemia di 0,5 per tutti i conducenti e di 0,2 PER I CONDUCENTI PROFESSIONISTI, nonché per quelli di motocicli e per i neopatentati;
- da Giugno 2001 una proposta che rende obbligatoria la presenza di limitatori di velocità su tutti i veicoli che superano le 3,5 tonnellate, con velocità massima limitata a 90 km/h.

Un ambito nel quale, a livello dell'Unione Europea, sono state finora adottate pochissime misure, è quello della regolamentazione delle condizioni sociali nel trasporto stradale. Infatti, solo nel Dicembre 2000 il Consiglio dei Ministri ha deciso di armonizzare il tempo di guida, con un massimo di 48 ore alla settimana in media, con eccezioni tuttavia per gli autisti indipendenti.

Per far fronte alle carenze tuttora evidenti nella regolamentazione europea sul trasporto stradale, la Commissione ha peraltro avanzato talune proposte migliorative concernenti:

- i) l'armonizzazione dei divieti di circolazione degli automezzi pesanti il fine settimana;
- ii) l'introduzione di un attestato di conducente (che potrà permettere ai controllori nazionali di verificare efficacemente la regolarità e, se necessario, constatare e sancire l'irregolarità della situazione occupazionale del conducente);
- iii) lo sviluppo della formazione professionale ed in particolare una formazione iniziale obbligatoria per tutti i nuovi conducenti che trasportano merci; un pacchetto di misure che, unitamente all'armonizzazione dei tempi di guida, viene ritenuto dal Libro Bianco essenziale per garantire lo sviluppo di un trasporto stradale di qualità.

Di pari passo con l'armonizzazione della regolamentazione deve comunque procedere quella del rafforzamento dei controlli e delle sanzioni, tra cui appare essere fondamentale, nell'ottica della sicurezza, l'aumento del numero di controlli che gli Stati membri devono effettuare (finora l'1% dei giorni di lavoro effettuati) per verificare il rispetto dei tempi di guida e di riposo dei conducenti.

Un fondamentale ausilio non solo al rafforzamento dei metodi abituali di controllo e sanzione, ma anche al miglioramento della gestione della velocità, è atteso dalla diffusione delle nuove tecnologie, in particolare i dispositivi a bordo di ausilio alla guida e la radionavigazione satellitare.

A questo proposito il Libro Bianco sottolinea come l'introduzione entro il 2003 del tachigrafo digitale, un apparecchio che serve a registrare dati su un periodo più lungo di quanto possibile con il tradizionale tachigrafo meccanico rappresenterà un progresso sostanziale non solo nelle prestazioni dei mezzi di controllo di alcuni fattori centrali nel rischio incidentalità, come la velocità ed il tempo di guida, ma anche nella possibilità di registrare tutta una serie di parametri essenziali alla comprensione delle cause tecniche degli incidenti.

1.3. I Programmi di promozione della sicurezza stradale nell'UE

Il primo Programma d'azione in materia di sicurezza stradale in Europa risale al 1993². Esso ha consentito, tra l'altro, la creazione di una base di dati statistici sugli incidenti che hanno provocato almeno lesioni personali registrati dalle forze di polizia nazionali– la banca dati CARE– divenuta nel frattempo uno strumento affidabile per lo studio degli incidenti mortali.

Recentemente è stata integrata nel sistema CARE una prima serie di regole per armonizzare i criteri di raccolta dei diversi dati nazionali e lo sviluppo di questo importante strumento conoscitivo prosegue, nella direzione sia della integrazione dei dati relativi agli incidenti con quelli sul traffico, ai fini di un'analisi migliore, che con la raccolta di dati specifici sul luogo dell'incidente e sulle sue cause.

L'utilizzo di CARE ha consentito alla Commissione di mettere a fuoco, tra l'altro, problematiche specifiche inerenti la sicurezza nell'autotrasporto, come ad esempio:

- l'incidenza di automezzi pesanti in incidenti nelle gallerie, per valutarne il livello di sicurezza;
- l'incidenza di automezzi pesanti in incidenti mortali, per valutarne la responsabilità in relazione al tasso massimo di alcolemia consentito;
- l'incidenza di incidenti mortali dovuti all'affaticamento da guida;
- l'incidenza degli automezzi pesanti in incidenti mortali per giorno della settimana; per poter valutare gli effetti dei divieti di circolazione;

e di avviare iniziative di studio e ricerca inerenti, in particolare, la sicurezza del veicolo (sicurezza passiva) le applicazioni telematiche e l'analisi del comportamento dell'utente, sfociate in azioni legislative a breve e medio termine.

L'importanza di una corretta e profonda conoscenza delle cause e circostanze dell'incidentalità, unitamente alla possibilità di effettuare, attraverso il costante miglioramento della banca dati CARE, importanti raffronti statistici in materia di incidenti, ha orientato le priorità del Secondo Programma Europeo di promozione della sicurezza (1997 – 2001).

² COM(93)246

1.3.1 Campi di azione e priorità del II Programma di promozione della sicurezza

Il primo campo di azione è proprio la RACCOLTA E DIFFUSIONE DI INFORMAZIONI, che prevede –tra l’altro– la realizzazione di una serie di ARCHIVI:

- sull’applicazione a livello nazionale di misure in materia di sicurezza;
- sull’attuazione di buone pratiche relative alla segnaletica orizzontale e verticale ed alla progettazione in sicurezza delle infrastrutture;

nonché lo scambio di esperienze sulle strategie di comunicazione più efficaci e la messa a punto di indicatori della sicurezza stradale a livello comunitario, intesi quali strumenti per valutare i risultati di singole azioni in materia di sicurezza.

Un **secondo campo di azione** ha per oggetto la PREVENZIONE DEGLI INCIDENTI e si articola in una serie di disposizioni ripartite in due principali ambiti:

- influsso diretto sull’utente
- ambiente in cui si muove l’utente

secondo lo schema illustrato in Tabella 1, che riassume quanto direttamente o indirettamente attiene la sicurezza nell’autotrasporto.

Un **terzo campo di azione** ha per oggetto la RIDUZIONE DELLE CONSEGUENZE DEGLI INCIDENTI e prevede, tra l’altro:

- l’introduzione di criteri minimi di resistenza all’urto degli autoveicoli
- la progettazione sia di autoveicoli che di mezzi pesanti in modo da ridurre al minimo i danni a terzi in caso di incidente
- la progettazione di aree adiacenti le sedi stradali tali da non presentare pericoli in caso di incidente
- la installazione di sistemi intelligenti di sorveglianza del traffico per la rilevazione automatica degli incidenti e la gestione delle emergenze

Tabella 1. Schema sintetico delle azioni per la prevenzione degli incidenti

A. INFLUSSO DIRETTO SULL'UTENTE	<i>A. 1. Capacità e comportamenti di guida</i> <ul style="list-style-type: none"> • criteri omogenei per il rilascio/ritiro della patente • armonizzazione delle visite mediche periodiche per i conducenti professionisti
	<i>A.2. Condizioni psico-fisiche</i> <ul style="list-style-type: none"> • armonizzazione tasso max alcolemia a 0,5 mg/ml • controllo più efficace dei tempi di guida • sistemi integrati a bordo per verifica condizioni psico-fisiche e rispetto codice della strada
	<i>A.3. Sensibilizzazione</i> <ul style="list-style-type: none"> • campagne comunitarie per gruppi ad alto rischio • installazione del registratore d'incidenti a bordo
B. AMBIENTE IN CUI SI MUOVE L'UTENTE	<i>B.1. Limitazione e controllo velocità</i> <ul style="list-style-type: none"> • Installazione di limitatori di velocità a bordo degli automezzi pesanti e successiva estensione a tutti i veicoli > 3,5 tonn. • Acceleratore intelligente, con aumento della resistenza quando necessario • Adattatore della velocità in funzione della distanza tra veicoli
	<i>B.2. Sistemi locali di monitoraggio e informazioni per il conducente</i>
	<i>B.3. Gestione del traffico, strumenti telematici di aiuto al conducente, progettazione con valutazione dell'impatto sulla sicurezza</i>
	<i>B.4. Consulenti per la sicurezza dei trasporti di merci pericolose.</i>

Per poter giungere ad una classificazione strategica delle priorità del programma di azione comunitario è stata adottata una metodologia multipla che ha tenuto conto :

- dei risultati di una analisi multi- criteri (valore aggiunto europeo, impegno istituzionale, accettazione sociale, fattibilità politica, facilità di attuazione istituzionale, facilità di attuazione da parte dei gruppi target, assenza di effetti negativi esterni su terzi) condotta dai rappresentanti degli stati membri nell'ambito del Gruppo ad alto livello sulla sicurezza stradale;
- di una valutazione sul potenziale di riduzione degli incidenti mortali di ciascuna misura;
- di una stima del rapporto costi-efficacia di ciascuna misura;

distinguendo altresì tra le priorità di livello comunitario e quelle di livello nazionale o locale.

In tal modo sono stati identificati i seguenti progetti prioritari ed il relativo livello e grado di interesse:

1. Miglioramento della sicurezza passiva veicoli (Programma EuroNCAP) – MASSIMA PRIORITA' COMUNITARIA
2. Strumentazioni di bordo per la limitazione ed il controllo della velocità – ALTA PRIORITA' COMUNITARIA
3. Gestione dei punti critici – MASSIMA PRIORITA' NAZIONALE
4. Armonizzazione delle regole e dei divieti – ALTA PRIORITA' NAZIONALE

Per tutti questi progetti si ritiene comunque essenziale il supporto delle seguenti MISURE DI SOSTEGNO:

- A. Ulteriore sviluppo della Baca Dati CARE
- B. Affinamento del Sistema Integrato di Informazioni sulla sicurezza
- C. Ricerche sulle norme e la telematica applicabili ai veicoli

La *Raccomandazione* conclusiva della Commissione, che riportiamo integralmente, è la seguente:

La Commissione,

- *visto il numero di decessi, lesioni personali e danni materiali provocati dagli incidenti stradali;*
- *visto che nel fissare le priorità politiche generali si continuano a sottovalutare le conseguenze economiche di questi incidenti;*

incoraggia gli Stati membri, le autorità regionali e locali a calcolare sistematicamente i costi e gli effetti delle misure di sicurezza stradale e a confrontarli, se necessario, con i costi degli incidenti evitati,

invita gli Stati membri, le autorità regionali e locali:

- *ad aumentare gli investimenti sui progetti di sicurezza stradale in quanto pienamente giustificati da un punto di vista economico;*
- *a sviluppare meccanismi che permettano a coloro che decidono in materia di sicurezza stradale, e ne assumono i costi, di percepire concretamente i benefici che ne derivano.*

CAPITOLO II – LA SICUREZZA NEL PIANO GENERALE DEI TRASPORTI E L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE PER LA SICUREZZA STRADALE

2.1 Le cifre del ritardo italiano

Il Secondo Programma Europeo di promozione della Sicurezza Stradale si è posto l'obiettivo di ridurre in 15 anni (1995 – 2010) il numero dei morti per incidenti stradali in Europa del 40%: da 45.000 a 27.000 all'anno, con analogo riduzione del numero dei feriti, da 1,6 milioni a 0,96 milioni all'anno.

Il target europeo è ragionevolmente perseguibile con il consolidamento di una tendenza alla riduzione che risulta già in atto nella maggior parte dei 12 Paesi Europei (esclusi Portogallo, Spagna e Grecia) che hanno iniziato a ridurre i tassi di mortalità per incidenti stradali già dall'inizio degli anni '70.

Infatti, l'evoluzione tendenziale dei precedenti 15 anni (1980 – 1995) segna una media annua di $-2,2\%$ nei decessi, laddove il Programma pone come obiettivo una riduzione leggermente più intensa, pari al $-2,7\%$ ³.

Ragionando sull'assunto di una tendenziale proporzionalità tra morti e feriti, il Programma europeo propone lo stesso tasso di riduzione annua per questi ultimi, richiedendo in questo caso un impegno rilevante, dal momento che nei precedenti 15 anni (1980 – 1995) il tasso di riduzione medio annuo è stato di appena $-0,8\%$.

Per l'Italia, l'assunzione a livello nazionale del target europeo comporta di veder ridotti, entro il 2010:

- di 2.700 unità i decessi (da 6.700 a 4.000)
- di 120.000 unità i ferimenti (da 270.000 a 150.000)

traguardi che, a differenza dell'Europa, non sono di semplice consolidamento di una tendenza, bensì di una vera e propria inversione di tendenza, dal momento che nel nostro Paese tra l'80 ed il 95 il numero dei morti è diminuito mediamente dell'1,6% all'anno e di appena lo 0,3% all'anno tra il 90 ed il 95 e quello dei feriti ha addirittura

³ Peraltro, nel quinquennio 1990-1995, nei 12 Paesi europei con sistemi di mobilità maturi, i morti per incidenti stradali si sono ridotti ad un tasso del 3,2% annuo, valore cioè già sensibilmente superiore a quello indicato dall'obiettivo

fatto registrare una crescita media annua dell'1,1%, che è passata al +3,5% annuo tra il 90 ed il 95.

In definitiva, le cifre del “disallineamento italiano” rispetto ai trends europei ed ai target fissati dalla Commissione (tabella 2) sono tali da richiedere “un intenso impegno aggiuntivo rispetto a quello mediamente richiesto alla maggior parte degli Stati membri”, come opportunamente sottolineato dalla Seconda relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale.

Tabella 2-

Target Unione Europea	Tassi di riduzione media annua 1995 - 2010			
	Decessi: - 2,7%		Ferimenti: - 2,7%	
Trend di riferimento	1980 - 1995	1990 - 1995	1980 - 1995	1990 - 1995
UE 12	- 2,2%	- 3,2%	- 0,8%	- 0,6%
Italia	- 1,6%	- 0,3%	+ 1,1%	+ 3,5%

Nel documento citato è prodotta una stima del ritardo italiano, misurato in termini di numero di decessi e di ferimenti per incidenti stradali che si sarebbe potuto evitare se il trend nazionale avesse seguito l'andamento medio europeo dell'ultimo quinquennio: 3.750 morti e 90.000 feriti in più. Sono questi gli effetti del mancato miglioramento delle condizioni della sicurezza stradale in Italia.

Per colmare questo ritardo e riallineare il Paese al livello di quelli con le più elevate condizioni oggettive di sicurezza⁴, occorrerebbe superare gli stessi obiettivi del Programma Europeo, che si traducono per il nostro Paese in una riduzione media annua dei decessi di 205 unità e dei ferimenti di 6.400 unità, per attestarsi su valori medi di: - 290 morti/anno e - 6.500 feriti/anno.

Resta da vedere se questi scenari sono concretamente proponibili, alla luce dell'attenzione e delle risorse destinate alla sicurezza nell'ambito del nuovo Piano Generale dei Trasporti e, nello specifico, nel Piano Nazionale per la Sicurezza stradale.

Prima però, è opportuno sottolineare qual è “*il contributo*” all'incidentalità italiana derivante dall'attività di trasporto merci su strada e soprattutto come questo “*contributo*” è andato evolvendo.

⁴ Questi Paesi sono la Svezia, il Regno Unito, l'Olanda e la Finlandia.

A questo proposito, fermo restando le analisi di dettaglio contenute nel Report II, dalle statistiche prodotte annualmente dall'ISTAT risulta che dal 1975 ad oggi, mentre la quota dei decessi imputabile all'autovettura è salita dal 90,3% al 92,7%, quella a carico dell'autotrasporto è diminuita dall'8,9% al 7%. Per quanto riguarda i feriti, a fronte di una sostanziale stabilità della quota in carico ai veicoli industriali (4%), quella in carico all'autovettura risulta cresciuta dal 93% al 96%.

Ancor più interessante è la notazione che nel frattempo, e con specifico riferimento alla rete autostradale, il traffico dei mezzi pesanti è cresciuto più rapidamente di quello dei mezzi leggeri: solo nell'ultimo decennio (1990 – 2000) tale crescita è stata del 42,3%, a fronte del +33,7% del traffico di veicoli leggeri e nonostante ciò, la massima riduzione dei tassi di mortalità si è verificata proprio nell'ambito del traffico pesante.

2.2. La sicurezza nel Nuovo Piano Generale dei Trasporti

Nella revisione ed aggiornamento del principale documento programmatico di settore si legge che una modernizzazione, oltre che dal punto di vista gestionale, anche della dotazione infrastrutturale del Paese è essenziale per:

- soddisfare la domanda di mobilità;
- ridurre la congestione e gli impatti sull'ambiente;
- migliorare la sicurezza alle diverse scale.

A queste affermazioni di principio fa seguito la formulazione degli indirizzi strategici del PGT, tra i quali viene collocata la realizzazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, cui è demandato l'obiettivo prioritario di un "continuo miglioramento degli standard di sicurezza".

Nel capitolo dedicato agli *interventi per la sicurezza* si ribadisce che questo è un tema centrale del PGT, segnalando come problematiche e criticità di carattere generale:

- la necessità di un modello organizzativo snello ed efficiente, in grado di garantire imparzialità ed incisività di intervento; a tale scopo "si dovrà valutare l'opportunità di pervenire nel medio periodo alla creazione di un organismo unitario, articolato per settori, preposto al controllo della sicurezza e totalmente autonomo rispetto a chi produce o esercita il trasporto, in analogia a quanto si è verificato all'estero";

- l'evoluzione delle strutture dello Stato preposte alla vigilanza sulla sicurezza non è stata adeguata alla rapidità dell'evoluzione tecnologica dei vari settori;
- le attuali tendenze alla liberalizzazione comportano una logica di concorrenzialità tesa alla riduzione dei costi che, in assenza di adeguate azioni di controllo, potrebbe avere effetti negativi sui livelli di sicurezza.

La definizione degli obiettivi generali di lungo termine e quelli parziali di breve termine in materia di sicurezza è demandata al PNSS, di cui tuttavia il PGT definisce i principali strumenti di intervento e cioè:

- la costruzione di una cultura della sicurezza stradale;
- lo sviluppo dell'azione di prevenzione-controllo- repressione;
- la riorganizzazione della circolazione in ambito urbano; interventi sulle infrastrutture stradali;
- strategie per la selezione degli interventi;

sottolineando che l'attuazione di un programma integrato di interventi per il miglioramento della sicurezza deve poter coinvolgere e coordinare le azioni dei diversi operatori ed Enti Locali.

Il fabbisogno di spesa totale per la sicurezza stimato dal PGT è pari a 13 miliardi di Euro, di cui 12 miliardi per spese prioritarie. Altri 38,22 miliardi di Euro sono ascritti al fabbisogno di ammodernamento/potenziamento delle infrastrutture stradali, settore in cui gli interventi prioritari sono valorizzati a circa 20 miliardi di Euro. Le reali disponibilità, tuttavia, per il biennio 2001-2002, non superano, per la sicurezza, il valore di 1 miliardo di Euro e per le infrastrutture gli 8,3 miliardi di Euro.

Ancora una volta, quindi, emerge la distanza che separa un progetto dalla sua attuazione e pertanto le pur lodevoli affermazioni di principio dalla concreta possibilità di perseguirle!

Per quanto specificamente riguarda la sicurezza nell'autotrasporto, in tutto il documento è rintracciabile il seguente accenno: *occorre principalmente rendere operativi ed effettivi i provvedimenti per l'applicazione integrale delle normative europee sugli orari di guida e sull'accesso alla professione, nonché rendere i controlli più rigidi in modo da contrastare le violazioni dei limiti di velocità ed il sovraccarico dei mezzi.* Oltre ad

un preciso riferimento alla problematica del trasporto di merci pericolose, per il quale si avanzano proposte operative di:

- breve periodo ⇒ incidere sulla disciplina della circolazione e stazionamento dei veicoli, nonché sulle procedure degli imballaggi, contenitori intermedi e ricondizionati;
- medio e lungo periodo ⇒ necessità di studi per acquisire adeguate informazioni sulle quantità delle merci pericolose in circolazione ed individuarne i percorsi, nonché di introdurre tecnologie avanzate per il monitoraggio delle percorrenze effettuate da qualsiasi mezzo che trasporti merci pericolose e di effettuare la riconversione del parco veicolare non intermodale dell'autotrasporto.

2.3. Il Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale

Previsto dall'art. 32, comma 2° della Legge 144 del 17 Maggio 1999, il PNSS si sviluppa attraverso Programmi Annuali di Attuazione, sottoposti a verifica da parte del Ministero dei Lavori Pubblici. I risultati della verifica sono inseriti nella annuale Relazione al Parlamento sullo stato della Sicurezza stradale, predisposta dall'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza.

Il PNSS si propone di contrastare e rimuovere i fattori di rischio che sono all'origine dell'incidentalità stradale, partendo da una maggiore consapevolezza sui fattori di rischio stessi e procedendo ad un progressivo ampliamento, miglioramento e finalizzazione degli interventi.

E' molto interessante notare che rispetto all'approccio tradizionalmente orientato ad attribuire "la colpa" degli incidenti stradali ai comportamenti di guida a rischio, e quindi ai conducenti, il PNSS opera un cambiamento a 360 gradi, asserendo che i fattori di rischio cosiddetti comportamentali, cioè soggettivi, sono invece meno rilevanti dei fattori di rischio oggettivo, altrimenti definiti di rischio ambientale; quelli cioè determinati dalle condizioni infrastrutturali, dal tipo di mobilità, dal rapporto tra sistema infrastrutturale e strutture insediative: condizioni che non riguardano i comportamenti di

guida o la dinamica specifica dell'incidente, ma l'ambiente complessivo all'interno del quale gli incidenti si verificano. Diversamente, non si spiegherebbero i differenziali territoriali che, dall'analisi dell'incidentalità, emergono in ordine ai tassi di mortalità media, con strade anche 50 volte più a rischio di altre, a fronte di comportamenti di guida inadeguati, cioè a rischio, che si possono assumere omogeneamente distribuiti sul territorio.

Peraltro, è proprio questo “ambiente” a cui fa riferimento il PNSS il meno indagato e conosciuto; più precisamente il sistema conoscitivo sull'incidentalità in generale e su quella specifica legata all'autotrasporto a maggior ragione, pur essendo costituito da numerose risorse informative, presenta una bassa efficienza complessiva, in quanto le singole risorse informative in parte si sovrappongono –fornendo dati a volte fortemente divergenti– ed in parte lasciano totalmente scoperte alcune aree. In particolare le conoscenze sulla rete stradale, sui volumi e sulla composizione del traffico, sui veicoli, sul rapporto tra rete viaria e struttura urbana sono del tutto inadeguate e non correlate ai dati sull'incidentalità.

2.3.1. Strumenti e strutture del Piano

Per questo motivo il PNSS punta innanzitutto a realizzare una RETE DEGLI ARCHIVI SULLA SICUREZZA STRADALE, finalizzata ad assicurare una sostanziale coerenza del patrimonio informativo disponibile, attraverso:

- un sistema di procedure e di regole di riferimento condivise dalle diverse fonti
- un programma di indagini e rilevazioni dirette ad integrazione del quadro informativo disponibile, i cui risultati saranno organizzati e resi disponibili alla consultazione presso il Centro di Documentazione sulla Sicurezza Stradale.

“Mettere a sistema” le conoscenze disponibili ed integrarle, innanzitutto nella direzione di un ampliamento della base informativa relativa alle condizioni ambientali in cui si determinano gli incidenti è il compito dell'Osservatorio per la Sicurezza Stradale: la struttura tecnica prevista del PNSS con funzioni analitico-interpretative preposta:

- all'analisi dell'incidentalità, elaborando indice, parametri e standard quantitativi;

- alla individuazione dei fattori di rischio e delle prestazioni di sicurezza della rete stradale e di tutte le altre componenti rilevanti;
- alla valutazione tecnica dell'evoluzione dell'incidentalità in relazione alle azioni poste in essere dal Piano.

Oltre a gestire la rete degli archivi sulla sicurezza stradale, spetta all'Osservatorio la definizione del SISTEMA DI MISURE per il monitoraggio sui fattori di rischio e sulle prestazioni di sicurezza, che è il secondo strumento del PNSS, quello che, attraverso la definizione formale dei termini in cui analizzare lo stato e l'evoluzione dell'incidentalità da parte di tutti i soggetti che hanno responsabilità di governo nella mobilità e nella sicurezza stradale, permetterà di valutare gli interventi prioritari, le situazioni di massimo rischio, l'efficienza e l'efficacia delle azioni intraprese dal complesso dei soggetti che intervengono sulla sicurezza.

Un terzo strumento di Piano viene identificato nel REPERTORIO DEGLI INTERVENTI PER LA SICUREZZA STRADALE, ovvero un archivio strutturato attraverso una progettazione dettagliata dei criteri di raccolta ed organizzazione del materiale, inerente esperienze e soluzioni sia nazionali che estere relative a diverse tipologie di azioni e interventi in materia di sicurezza. La costruzione ed organizzazione del Repertorio sono demandate al Centro di Documentazione sulla Sicurezza Stradale.

Analizzati gli strumenti del Piano, vanno citate le STRUTTURE di cui il Piano si avvarrà, articolate in:

1. Comitato per la Sicurezza
2. Consulta per la Sicurezza

Il Comitato, a sua volta articolato in una struttura nazionale e strutture di livello regionale, è una sede di confronto tecnico-amministrativo tra le diverse amministrazioni centrali e periferiche interessate alla materia e di raccordo tra i due livelli normativi e programmatori fondamentali (quello nazionale e quello regionale), le cui funzioni sono supportate da una Segreteria Tecnica cui compete l'elaborazione e progettazione del Piano e dei relativi Programmi Annuali di Attuazione e della sua revisione triennale. Nell'ambito del Comitato si costituisce l'Osservatorio.

La Consulta è invece riservata alle parti sociali ed ai sistemi di interesse, come sede di confronto, verifica ed eventuali proposte.

2.3.2. L'attuazione del Piano: risorse e destinazioni

Il meccanismo di attuazione del PNSS scaturisce dalle caratteristiche di “concertazione, sussidiarietà e partenariato” che lo contraddistinguono, secondo le quali:

- Le fasi di pianificazione e programmazione vengono sviluppate in modo unitario a livello nazionale;
- L'attuazione è lasciata prevalentemente agli Enti proprietari e gestori della rete stradale (Regioni e sistema delle Amministrazioni Locali), cioè dei sistemi infrastrutturali sui quali si verificano circa l'82% dei feriti e circa il 64% dei morti per incidenti stradali, e a tutti gli altri organismi pubblici e privati interessati.

In questa logica, la dotazione finanziaria del Piano serve soprattutto a stimolare e facilitare investimenti in sicurezza stradale da parte dei soggetti attuatori locali.

Le risorse finanziarie quantificate dalla Legge 144/99 (art. 32, comma 5) per far fronte agli oneri relativi alla redazione ed attuazione del PNSS, ammontavano originariamente a 8,78 milioni di Euro annui, a decorrere dall'esercizio finanziario 1999.

La stessa norma precisa che un ulteriore fonte di approvvigionamento per gli interventi di sicurezza nell'ambito delle strade statali ed autostrade gestite dall'ANAS è costituita dai finanziamenti inclusi negli accordi di programma(di cui all'art.3, comma 3 del d.lgs 143/94) tra il Ministero dei Lavori Pubblici e l'ANAS.

Accanto a tali risorse vanno considerate quelle recate dall'art.56 della legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n.488), il quale dispone che “per la prosecuzione degli interventi in materia di sicurezza stradale, individuati nei programmi annuali di cui al comma 3 dell'art.32 della legge 17 maggio 1999, n.144, come rifinanziati dalla tabella 3 allegata alla presente legge, gli enti proprietari delle strade territorialmente competenti sono autorizzati a contrarre mutui secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica”: i fondi, stanziati mediante limiti di impegno quindicennali, ammontano a 2,91 mln. di Euro per il periodo 2001-2015 ed a 20,66 mln. di Euro per il periodo 2002-2016 ed hanno comportato la soppressione dell'autorizzazione di spesa di 8,78 mln. di Euro relativa all'esercizio 2000.

Tale provvista, confluita nell'Unità Previsionale di Bilancio (U.P.B) 2.2.1.3 – Opere Varie, al Capitolo 7125, è gestita dall'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale⁵, divenuto il fulcro di una articolata attività programmatica a carattere permanente, destinata ad alimentare il PNSS ed è destinata a:

- ✓ spese di impianto e funzionamento, compreso il monitoraggio dei risultati e gli studi sui fattori di rischio, per una quota del 25%;
- ✓ interventi diretti del Ministero LL.PP, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, per il miglioramento dell'informazione all'utenza e campagne di sensibilizzazione, per un altro 25%:
- ✓ finanziamento di interventi sperimentali e progetti pilota finalizzati anche ad acquisire elementi per la determinazione di misure e linee di azione a regime del Piano, per il 50%.

I maggiori sforzi dell'Ispettorato si sono concentrati sulla predisposizione del bando di gara, destinato a Province e Comuni, per la realizzazione di interventi sperimentali multisettoriali per migliorare la sicurezza stradale, denominati PROGETTI PILOTA⁶, per contro non risulta ancora adottato il decreto interministeriale Lavori Pubblici-Tesoro, di fissazione dei criteri e delle modalità di contrazione dei mutui da parte degli Enti proprietari di strade per la prosecuzione degli interventi in materia di sicurezza stradale, come rifinanziati dall'art.56 della Legge Finanziaria 2000 (L.488/99)

La Tabella che segue ripropone la graduatoria dei 33 progetti ammessi al cofinanziamento, per i quali le Amministrazioni, a seguito della firma delle relative convenzioni con il Ministero, avranno tre mesi di tempo per la presentazione del progetto esecutivo e 18 mesi per l'esecuzione dei lavori, al cui avvio sarà assegnata la prima tranche della quota assegnata, pari al 10%.

⁵ Come è noto, nel processo di trasformazione che ha visto la creazione del nuovo Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, l'Ispettorato è stato collocato nell'ambito del Dipartimento dei trasporti terrestri della nuova struttura ministeriale.

⁶ Il bando di gara è stato approvato con D.M. 27 Dicembre 2000, per una provvista di 23 miliardi di Lire (esercizio finanziario 2000) e successivamente con D.M. 9 Agosto 2001 la provvista è aumentata a 24,22 miliardi, con l'approvazione di 33 Progetti.

Tabella 3- Graduatoria dei Progetti Pilota per la Sicurezza stradale (valori in Lire)

Grad.	AMMINISTRAZIONE PROPONENTE	IMPORTO PROGETTI	IMPORTO COFINANZIATO
1	provincia di Modena	2.193.320.000	993.260.000
2	provincia di Brescia	6.438.000.000	1.500.000.000
3	comune di Imola (BO)	2.664.150.000	750.000.000
4	provincia di Torino	3.000.000.000	1.500.000.000
5	comune di Firenze	2.878.900.000	1.000.000.000
6	provincia di Macerata	2.119.964.000	750.000.000
7	provincia di Bologna	1.500.000.000	800.000.000
8	comune di Ravenna	2.000.000.000	750.000.000
9	comune di Novara	1.935.000.000	750.000.000
10	provincia di Milano	1.500.000.000	750.000.000
11	provincia di Salerno	1.020.000.000	700.000.000
12	provincia di Alessandria	2.080.000.000	700.000.000
13	comune di Bologna	400.000.000	200.000.000
14	provincia di Perugia	1.542.360.000	750.000.000
15	comune di Polla (SA)	970.000.000	485.000.000
16	comune di Trento	1.110.000.000	750.000.000
17	comune di Napoli	625.000.000	375.000.000
18	provincia di Treviso	2.428.400.000	1.000.000.000
19	provincia di Trieste	1.000.000.000	700.000.000
20	provincia di Reggio Emilia	1.576.000.000	655.000.000
21	comune di Campobasso	875.000.000	525.000.000
22	comune di Castelfidardo (AN)	681.000.000	392.500.000
23	comune di Camisano Vic. (VI)	2.400.000.000	750.000.000
24	comune di Genova	1.500.000.000	510.000.000
25	provincia Reggio Calabria	1.000.000.000	700.000.000
26	comune di Messina	1.377.870.000	688.935.000
27	comune di Procida (NA)	730.000.000	36.500.000
28	provincia di Venezia	2.980.000.000	983.400.000
29	comune di Scalea (CS)	1.222.000.000	750.000.000
30	provincia di Teramo	1.000.000.000	700.000.000
31	provincia di Roma	4.840.000.000	1.500.000.000
32	provincia di Cagliari	600.000.000	300.000.000
33	comune di Lecce	1.170.000.000	525.000.000
		59.356.964.000	24.219.595.000

La graduazione dei finanziamenti è stata operata sulla base di un indice di danno sociale (IDS)⁷, attraverso il quale province e comuni sono stati classificati come sintetizzato nella Tabella 4

Tabella 4 – Classi di danno sociale

Indice di Danno Sociale	Province	Indice di Danno Sociale	Comuni
Massimo (> 50)	Milano, Roma, Torino, Brescia	Massimo (> 40)	Roma, Milano
Elevato ($25 < IDS \leq 50$)	Treviso, Vicenza, Venezia, Verona, Padova, Firenze, Bologna, Cuneo, Modena, Ravenna, Bergamo, Udine, Latina, Bari	Elevato ($10 < IDS \leq 40$)	Torino, Firenze, Napoli, Bologna, Palermo, Genova, Catania
Medio (≤ 25)	Tutte le altre province	Medio (≤ 10)	Tutti gli altri comuni

Per province e comuni rientranti nella classe di massimo danno sociale il finanziamento massimo previsto è di 774.685 euro; per quelli rientranti nella fascia di danno elevato si arriva a 516.456 euro; per quelli della fascia media a 387.342 euro.

Per quanto riguarda la messa in sicurezza della rete stradale nazionale, il collegato alla Finanziaria 2002 contenente *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*⁸ stabilisce all'art 11 un limite di impegno quindicennale di 20 milioni di euro per l'anno 2002, quale concorso dello Stato agli oneri derivanti da mutui o altre operazioni finanziarie che l'ANAS è autorizzato ad effettuare per il miglioramento della sicurezza stradale, con priorità per le strade ad elevata incidentalità. Nella Relazione di accompagnamento al collegato si legge infatti che:

“In coerenza con il carattere "specifico" ed "aggiuntivo" del Piano, per il finanziamento delle attività e degli interventi connessi alla sua attuazione, sulla base dei programmi attuativi annualmente predisposti,

⁷ L'indice è stato costruito ponderando i morti ed i feriti su base provinciale e dei comuni con oltre 250 mila abitanti in proporzione al costo sociale sostenuto per gli uni e gli altri, e adottando un ulteriore coefficiente di ponderazione (pari a 2) per il dato relativo ai morti, al fine di orientare più decisamente l'indice verso le situazioni di massima gravità. Il costo sociale considerato è quello indicato nella 2^a Relazione al Parlamento sulla Sicurezza, che fissava il costo sociale dei decessi a 9.400 miliardi di lire e quello dei ferimenti a 13.900 miliardi.

⁸ Disegno di Legge AC 2032, Approvato nel Consiglio dei Ministri del 15 Novembre 2001, presentato alla Camera dei Deputati il 28 Novembre 2001, approvato il 20 Marzo 2002.

l'articolo 54 della legge n. 488 del 1999 (legge finanziaria 2000) ha stanziato limiti di impegno quindicennali destinati alla sola copertura finanziaria delle azioni e delle misure che saranno attuate dagli enti locali per la rete stradale secondaria. Relativamente alla rete autostradale e stradale nazionale, il comma 5 dell'articolo 32 della legge n. 144 del 1999 derogando al principio di "aggiuntività", ha previsto che gli interventi finalizzati agli obiettivi del Piano siano realizzati a valere sulle disponibilità ordinarie annualmente stanziate nel bilancio dello Stato ed assegnate all'Ente nazionale per le strade (ANAS). Dal canto suo, il predetto Ente, negli anni più recenti, sulla base delle direttive impartite dal Ministro vigilante, sta sviluppando un rilevante impegno, in termini tecnici e finanziari, per l'azione di adeguamento e miglioramento degli standard di sicurezza e fruibilità della rete viaria, sia attraverso studi di settore sia con interventi mirati di adeguamento delle sedi stradali nei tratti di alta incidentalità ed in aree a particolare densità di traffico. Attualmente, le linee direttrici lungo le quali si muove l'azione dell'ANAS finalizzata al miglioramento della propria rete infrastrutturale sono quelle della: correzione dei principali difetti geometrici dell'asse stradale, con adeguamenti plano-altimetrici in corrispondenza di quei tratti stradali definiti "punti neri" per il maggior numero di incidenti verificatesi; revisione, sostituzione e miglioramento della segnaletica; adeguata manutenzione delle pavimentazioni; installazione di dispositivi di ritenuta, come le barriere stradali e gli attenuatori di urto, conformi alle recenti normative in materia. Si tratta, come è evidente, di interventi di notevole impegno tecnico e di rilevante impatto finanziario, ma la limitatezza delle risorse attualmente disponibili nell'ambito degli stanziamenti ordinari di bilancio non consente di impostare una politica organica di respiro pluriennale specificamente destinata. Si pone, quindi, l'esigenza di creare anche per la rete nazionale le premesse di ordine finanziario per promuovere, in attuazione degli indirizzi e delle linee guida del Piano nazionale per la sicurezza, lo sviluppo ed il consolidamento di un'azione mirata al miglioramento della sicurezza ed affidabilità del patrimonio infrastrutturale, individuando risorse e strumenti idonei - carattere specifico ed aggiuntivo - in misura adeguata alla necessità di riqualificazione della viabilità strategica ed alla piena valorizzazione del patrimonio stradale nazionale, a partire dalla sua messa in sicurezza. A tale scopo è previsto un limite di impegno quindicennale di 20.000.000 di euro a decorrere dal 2002.

A sua volta, la Relazione Tecnica al disegno di legge precisa che:

“Da una prima analisi è possibile quantificare in un valore medio non inferiore ad euro 103.291,37 (lire 200 milioni) a chilometro l'onere di spesa per far fronte agli interventi più urgenti di messa in sicurezza delle rete stradale nazionale. Il relativo fabbisogno ammonta, pertanto, a non meno di euro 1.817.928.284 (lire 3.520 miliardi) calcolato sulla base di una larga approssimazione. Con il limite di impegno quindicennale di 20 milioni di euro a decorrere dal 2002 si intende quindi avviare una prima serie di interventi che dovranno essere successivamente sviluppati con continuità con le ulteriori risorse che dovranno essere messe a disposizione, specificatamente destinate. Detto limite di impegno consentirà di

attivare risorse pari a circa 207.600.000 euro, considerando il tasso di interesse del 5 per cento attualmente praticato dalla Cassa depositi e prestiti.

In conclusione, per dare attuazione agli Indirizzi generali e linee guida di attuazione del PNSS, ci saranno a disposizione, fino al 2005, circa 1.834 milioni di Euro di finanziamenti statali, in particolare:

- ✓ 310 mln per il 2003
- ✓ 465 mln per il 2004
- ✓ 620 mln per il 2005

ai quali vanno aggiunti i finanziamenti “salvati” per il 2001 ed il 2002, pari a:

- ✓ 206,6 mln per il 2001, che arrivano a 349 mln con i cofinanziamenti;
- ✓ 232,4 mln per il 2002, che arriveranno a 516 mln mediante l’attivazione di interventi locali.

2.4. Valutazioni di merito

2.4.1. Organizzazione e tempi

L’assunzione a livello nazionale degli obiettivi UE, di un dimezzamento entro il 2010 delle vittime dell’incidentalità stradale, richiede all’Italia uno sforzo aggiuntivo per la meno favorevole situazione di partenza del Paese, quantificata nella 2^a Relazione al Parlamento sullo stato della Sicurezza Stradale in un gap tra l’evoluzione tendenziale italiana e quella europea pari a 3.750 morti e 90.000 feriti “in più” nel quinquennio 1992-1996.

I dati più recenti confermano questo gap, dal momento che a fronte di un “andamento-obiettivo” che richiederebbe una riduzione media annua delle vittime dell’incidentalità del 3%, le dinamiche in atto (1997-2000) evidenziano tassi di crescita medi annui:

- ✓ dell’1% per i decessi
- ✓ del 3,5% per i ferimenti

La tempistica con cui procede l’attività organizzativa ed operativa del Piano Nazionale per la Sicurezza, e l’entità delle risorse assegnate alla sicurezza non costituiscono, al momento, elementi di garanzia sufficienti a prefigurare la possibilità di accelerare il

recupero del gap suindicato, anche se va riconosciuto lo sforzo prodotto in questi ultimi due anni per dar vita ad una attività organica di programmazione a carattere permanente nel settore.

Sul piano concreto infatti, come documentato da una recente deliberazione della Corte dei Conti⁹ non tutte le strutture previste dal PNSS risultano pienamente operative; in particolare è stata attiva la costituzione del Comitato e della Consulta per la Sicurezza, ma non ancora la Segreteria Tecnica e l'Osservatorio (secondo notizie fornite dall'Amministrazione alla Corte dei Conti, per indisponibilità del relativo personale), cioè le due strutture con compiti essenziali nella dinamica del Piano stesso.

In particolare alla SEGRETERIA TECNICA, che è chiamata ad operare nell'ambito del Comitato, è assegnato il ruolo di garantire la continuità di progettazione/gestione del Piano, con funzioni propositive-progettuali di:

- ✓ analisi dello stato e dell'evoluzione della sicurezza, con particolare riferimento ai fattori di rischio, sulla base dei risultati dell'attività dell'Osservatorio;
- ✓ elaborazione di linee di intervento e alternative tecnicamente soddisfacenti, per predisporre i contenuti operativi del Piano e dei connessi Programmi Annuali di Attuazione;
- ✓ gestione dei suddetti programmi, con forme di assistenza tecnica e accompagnamento per le Amministrazioni locali ed i gestori delle reti;
- ✓ verifica dello stato di attuazione degli interventi previsti dai Programmi Annuali;
- ✓ verifica dei risultati e dell'efficacia delle azioni intraprese e loro messa a punto al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia del Piano.

Mentre all'OSSERVATORIO si demandano compiti prevalentemente analitico-interpretativi, finalizzati ad implementare i due strumenti cardine del nuovo approccio alla sicurezza è cioè:

- ✓ la rete degli archivi della sicurezza, per poter colmare le attuali lacune conoscitive;
- ✓ il sistema di indici, misuratori e parametri per la definizione formale dei termini in cui analizzare il fenomeno dell'incidentalità e per valutare gli interventi.

Peraltro, tramite l'Osservatorio, il Ministero dei Lavori Pubblici dovrebbe raccogliere i risultati del monitoraggio annuale sullo stato di attuazione del Piano in un rapporto (previsto dal comma 6, art. 32 della Legge 144/99) contenente un quadro dettagliato dell'evoluzione della sicurezza, esposto con la massima disaggregazione territoriale a beneficio soprattutto degli enti proprietari e gestori della rete stradale.

Nella richiamata deliberazione delle Corti dei Conti è detto testualmente che “in proposito va evidenziato che la mancata attivazione di questo organismo non ha consentito il rispetto di tale adempimento per l'anno 2000 e rischia di comprometterlo anche per l'esercizio in corso”, cioè il 2001!

Questa affermazione, già di per se poco “tranquillizzante”, va letta in accordo con la tempistica presentata nel documento Indirizzi generali e linee guida di attuazione del PNSS, approvato con decreto interministeriale n. 2230 del 29 Marzo 2000, secondo cui:

- ✓ il primo biennio di programmazione, attuazione e monitoraggio del piano (scadrebbe a Marzo 2002) si conclude all'espletamento delle attività di autovalutazione – da parte delle amministrazioni locali– dei progetti pilota ammessi al finanziamento e con il monitoraggio generale e verifica dello stato di attuazione del piano e dei risultati conseguiti dai singoli progetti. L'approvazione da parte del CIPE di un documento di base del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale contenente i risultati delle attività afferenti al primo biennio chiude formalmente la prima fase.
- ✓ la seconda fase prevede l'aggiornamento triennale del Piano sulla base dei risultati di prima fase e del quadro analitico descrittivo reso nel frattempo disponibile dall'attività dell'Osservatorio e della Segreteria Tecnica.

Considerando che allo stato attuale risulta appena completato il finanziamento dei primi 33 Progetti Pilota, per i quali i tempi di realizzazione (tra progetto esecutivo e attuazione) sono di 18 mesi, si può affermare che la tempistica prevista dalle Linee Guida, già viaggia con almeno 18 mesi di ritardo!

⁹ Deliberazione n.37/01/G, Sezione centrale di controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, II Collegio

2.4.2. Valorizzazioni economiche

In quasi tutti i paesi europei, ed in particolare la Finlandia, la Germania, la Gran Bretagna, l'Olanda e la Svezia, le direttive del Consiglio d' Europa sono state ampiamente recepite e concretizzate in Programmi nazionali di Sicurezza Stradale i cui elementi principali sono la realizzazione di campagne informative in materia di sicurezza stradale, il particolare riguardo alle utenze deboli, l'attenzione al rispetto dei limiti di velocità ed all'utilizzo delle cinture di sicurezza e l'adozione di speciali provvedimenti per l'eliminazione dei punti neri.

Si è creata una rete europea di collegamento tra vari esperti e amministratori che operano nel settore che periodicamente si confrontano sui risultati ottenuti nei diversi ambiti territoriali.

In particolare in Svezia, che tra i Paesi Europei è il più attivo in materia di sicurezza, l'Ente nazionale Svedese per l'Amministrazione delle Strade (Swedish National Road Administration), assumendo la responsabilità della gestione degli interventi nel campo della Sicurezza Stradale, sta sviluppando un programma di sicurezza di particolare rilievo, sia per l'ambizione degli obiettivi che per i presupposti scientifici su cui si fonda, basato sull'approccio *Vision Zero*, secondo il quale *“nel lungo termine, nessuno dovrebbe morire o essere seriamente ferito nel sistema di trasporto stradale”*.

In base a questo approccio la salvaguardia della vita è un elemento assolutamente prioritario per la progettazione ed il funzionamento del sistema di trasporto stradale.

Nel programma sono contenuti criteri strategici per il raggiungimento degli obiettivi proposti. In particolare per ogni strategia sono individuate le linee d'azione, degli obiettivi quantitativi e le risorse messe a disposizione dall'Amministrazione.

L'impegno economico complessivo degli investimenti per la sicurezza è di 275 milioni di dollari per anno, di cui circa 6 spesi per la ricerca (e circa 15 per il finanziamento delle attività del VTI, Istituto Nazionale per la Ricerca sui Trasporti), che sono pari a circa 50' 000 £ annue per abitante. In Italia ciò sarebbe equivalente ad un investimento di 1.550 milioni di Euro annui per il miglioramento della sicurezza, mentre abbiamo visto che l'attuale impegno finanziario consta di 1.834 milioni di Euro fino al 2005!

Se a questo si aggiunge che, da stime CSST¹⁰, i costi esterni del trasporto su strada (come somma dei costi di inquinamento acustico ed atmosferico, congestione, incidentalità) rappresentano una quota compresa tra il 2,7% ed il 3% del PIL, mentre gli introiti fiscali da veicoli motorizzati (al 2000 circa 60 miliardi di Euro, al netto dell'IRPEF sui salari degli occupati nelle industrie costruttrici) ammontano al 5,2% del PIL, raggiungendo addirittura il 6% se si conteggia anche l'IRPEF, si può facilmente dedurre lo squilibrio strutturale di un sistema nel quale gli utenti della strada pagano pressoché il doppio di quanto richiesto (in termini percentuali sul PIL) da tutti gli altri Paesi Europei, senza poter godere di alcuna significativa compensazione, in primo luogo in termini di sicurezza.

Peraltro, tutto ciò avviene in un contesto in cui, come riconosce lo stesso Piano Generale dei Trasporti, i volumi di traffico cresceranno in stretta proporzionalità con l'aumento del PIL, per cui all'orizzonte del 2010 vi sarà, rispetto all'anno base 1995, un incremento che va, a seconda degli scenari, da un minimo del 16% ad un massimo del 31% per le merci (e da un minimo del 16% ad un massimo del 36% per i passeggeri), dove la quota di trasporto soddisfatta della strada (pari all'84% su tutte le distanze ed al 64% sulle distanze medio/lunghe) si prevede che resterà molto vicina a quella odierna!

Resta un'ultima notazione che riguarda il passato, e soprattutto quanto di questo passato può ipotecare il futuro: negli ultimi 25 anni la mobilità delle merci (e dei passeggeri) è cresciuta del 300% ed il numero dei veicoli circolanti del 330%; ma mentre nel 1975 gli investimenti in infrastrutture stradali rappresentavano l'1,4% del PIL, oggi questa quota è scesa allo 0,2% . Gli investimenti, cioè sono crollati ad un settimo del loro valore, rappresentano il 25% di quelli realizzati in Germania, il 44% di quelli della Francia, il 67% di quelli dell'Inghilterra!

Tutto ciò non può non avere ripercussioni sulla sicurezza, nel senso che per avere una maggiore sicurezza non si può prescindere dalle condizioni della rete stradale, che non significa solo più strade, in particolare laddove le capacità sono manifestamente insufficienti rispetto ai flussi che impegnano, ma anche una manutenzione corretta di

¹⁰ cfr. Studio sui Costi e Benefici esterni del Trasporto, anno 2001

quelle esistenti, segnaletica efficiente, utilizzo della telematica e delle tecnologie ITS (Intelligent Transport System).

Nello specifico, un settore, come quello dell'autotrasporto, che concorre a realizzare l'81% della Fattura Italia dei servizi di Trasporto merci, producendo annualmente 66,62 miliardi di Euro, di cui 50,40 mld. sulle brevi-medie distanze e 16,22 mld. sulle lunghe distanze (nazionale+internazionale) e che alimenta la fiscalità per 12,91 miliardi, non può – così come l'intera mobilità su strada– essere costretto a pagare lo scotto di una situazione infrastrutturale sempre più inadeguata, che da un lato ne penalizza efficienza, dall'altro rende precaria la sicurezza.