

LE MISURE PER LA SICUREZZA STRADALE

PAGINA BIANCA

7 COSTRUIRE LA SICUREZZA STRADALE: RIFERIMENTI GENERALI

7.1 LA CONSAPEVOLEZZA DEL “PROBLEMA SICUREZZA”

L'esistenza di un “problema sicurezza” di notevole rilevanza sociale ed economica e specifico del nostro Paese comincia a essere indicata con chiarezza alla fine degli anni '90. Tra gli strumenti che più hanno contribuito in questa direzione si deve sicuramente annoverare la *“Prima Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale”*.²⁹¹ In questo documento veniva chiaramente individuato l'inizio di una controtenenza italiana (i dati erano aggiornati al 1996 e la nuova tendenza alla crescita non era così chiara e incontrovertibile come appare ora che disponiamo della serie completa di dati relativi ai dodici anni di regressione della sicurezza stradale) e, soprattutto, veniva evidenziata la **necessità di dotare il Paese di uno strumento di pianificazione generale** della sicurezza stradale per coordinare le diverse competenze che intervengono nella sicurezza stradale e indirizzarle su un sistema di azioni di elevata efficacia e in grado di contrastare le tendenze in atto. La Prima Relazione sullo stato della sicurezza stradale ha suscitato un duplice effetto.

Il Parlamento, al quale anzitutto è rivolta la Relazione, impiega pochi mesi per dare la più concreta delle risposte possibili: il 17 maggio 1999 approva la legge n. 144 che, all'art. 38, istituisce il **Piano Nazionale della Sicurezza Stradale**, ne definisce le modalità attuative e, assicura la dotazione finanziaria per la sua gestione. Dopo ulteriori sei mesi la Legge Finanziaria 2000 assicura le risorse finanziarie per i primi due programmi di attuazione.²⁹²

Il resto del Paese, e in particolare i tecnici e gli amministratori che hanno competenza su materie attinenti alla sicurezza stradale, mediamente accoglie la Relazione con minore attenzione. In effetti l'opinione dominante in questo periodo, è che gli incidenti siano causati prevalentemente dall'imprudenza e dalla distrazione dei conducenti, che l'Italia abbia un livello di sicurezza stradale superiore alla media europea, che i margini di miglioramento della sicurezza stradale siano piuttosto ridotti e riguardino fenomeni particolari e, in un qualche modo, abnormi o inevitabili: la guida in stato di ebbrezza da parte dei giovani, le stragi del sabato se-

²⁹¹ Ministero dei Lavori Pubblici, 1998.

²⁹² Vengono previsti due impegni quindicennali di 25.000 e 40.000 milioni di lire che, attraverso un mutuo di pari durata, generano una disponibilità di circa 250.000 milioni di lire per il primo programma di attuazione del Piano e di circa 400.000 per il secondo.

ra, la nebbia, i grandi esodi estivi, etc. Né ci si poteva aspettare una reazione molto diversa in un contesto culturale – quello degli anni '90 – nell'ambito del quale la maggior parte delle Amministrazioni locali non rispettava l'obbligo di destinare a misure per migliorare la sicurezza stradale la quota dei proventi contravvenzionali prevista dalla legge (art. 208 del Codice della Strada), e non è del tutto inusuale che ci si dimentichi di registrare gli incidenti stradali con vittime e di trasmetterli all'ISTAT per disporre in seguito delle necessarie conoscenze di base. D'altro lato, la scarsa sensibilità per la sicurezza stradale riguarda tutta la società italiana: in questi anni i conducenti di autovetture (e di motocicli) e i loro passeggeri omettono quasi sistematicamente l'uso della cintura di sicurezza (e del casco) al punto che nel 1999 l'Italia risulta essere all'ultimo posto in Europa per numero di conducenti che indossano la cintura di sicurezza (se automobilisti) o il casco (se conducenti di motocicli).²⁹³ Dal conto suo, la normativa vigente esenta gli adulti dall'obbligo di usare il casco sul ciclomotore, con effetti deleteri sulla credibilità dell'obbligo a usare il casco per gli adolescenti e, ciò che più conta, con effetti terribili sul numero delle vittime per incidenti stradali tra gli stessi adolescenti.

In sostanza, salvo rare eccezioni, nel nostro Paese – solo cinque o sei anni addietro – era largamente predominante una visione della sicurezza stradale vaga, imprecisa e, soprattutto, inadatta a definire, governare e partecipare ad un processo di miglioramento sistematico e stabile della sicurezza stradale come, invece, viene fatto in questo stesso periodo da molti Paesi dell'UE15.²⁹⁴

Il problema della sicurezza stradale, era ricondotta un lato nell'ambito della buona regolamentazione del traffico (nel convincimento che un traffico fluido, ordinato, non congestionato, fosse necessariamente anche un traffico sicuro) e dall'altro, nell'ambito della buona progettazione e realizzazione delle infrastrutture, nell'eliminazione di curve, dislivelli, variazioni di sezione. Una delle manifestazioni più compiute di questa interpretazione della sicurezza stradale è rappresentata dai Piani Urbani del Traffico. Il regolamento attuativo di questi strumenti, pur contenendo

²⁹³ Cfr. i risultati della ricerca SARTRE 1, SARTRE 2 e SARTRE 3, promossa dalla Commissione europea per confrontare i comportamenti di guida dei cittadini dei diversi Paesi membri.

²⁹⁴ Ricordiamo che come base di confronto utilizziamo, a meno di indicazioni particolari, i 15 Paesi dell'Unione europea prima dell'ultimo allargamento, per motivi di omogeneità dello sviluppo economico e del sistema di mobilità e perché per questi Paesi si dispone di informazioni più articolate e certe.

numerosi riferimenti di principio alla sicurezza stradale, non indica linee di azione specifiche per la messa in sicurezza della rete stradale o delle diverse componenti della mobilità. La concreta attuazione dei PUT da parte delle Amministrazioni comunali solitamente è la coerente realizzazione di questa impostazione culturale: la sicurezza trova posto nelle premesse e negli obiettivi, dopodiché viene sempre presentata come il necessario (e indiretto) risultato di interventi che, nella grande maggioranza, tendono a **conciliare un parco veicoli di dimensioni assolutamente cospicue e che continua a crescere con una rete stradale di limitata capacità e che rimane sostanzialmente stabile**. Ovviamente i problemi di organizzazione e governo della circolazione e della sosta sono del tutto rilevanti ma il punto è che tali problemi non coincidono con quelli della sicurezza stradale a meno, ovviamente, di affrontarli in una dimensione più ampia, quella della configurazione di un sistema infrastrutturale e di mobilità che abbia intrinsecamente caratteri di maggiore sicurezza e minore impatto ambientale.

Un'altra testimonianza della non alta priorità riservata alla sicurezza della mobilità è data dalla pressoché generale assenza di strutture tecniche che si occupano in modo specifico della sicurezza stradale sia a livello locale (comuni e province), sia a livello regionale. Una vecchia indagine promossa dal Ministero dei Lavori Pubblici nella metà degli anni '90 rilevava che circa l'80% delle amministrazioni comunali giudicava la sicurezza stradale un problema prioritario ma che meno del 20% disponeva degli strumenti tecnici e conoscitivi indispensabili per affrontare il problema del miglioramento della sicurezza stradale con soddisfacenti prospettive di successo e meno del 5% aveva costituito strutture tecniche che si occupavano in modo specifico della sicurezza stradale. D'altro lato, in un contesto culturale dove la sicurezza è l'implicito e necessario risultato di una corretta regolamentazione del traffico e di una corretta progettazione delle infrastrutture, non c'è motivo di costituire strutture tecniche dedicate in modo specifico alla sicurezza stradale, sottraendole ai più importanti compiti della progettazione/manutenzione della rete o della regolamentazione della circolazione e della sosta.

Del tutto incidentalmente notiamo infine che in questi anni, non v'è alcun raccordo organico, nessuna forma di concertazione stabile o di collaborazione strutturata, tra pianificazione urbana e territoriale e governo della mobilità e, tanto meno, governo della sicurezza stradale. Questa carenza ha effetti relevantissimi sulla sicurezza in area urbana e lo stato della sicurezza e dell'inquinamento da traffico delle nostre città²⁹⁵ testi-

²⁹⁵ A questo proposito si veda quanto indicato nel precedente paragrafo 4.3, "Le città".

monia al di là di ogni dubbio il prezzo che siamo costretti a pagare per questo mancato raccordo.

In tale contesto **i livelli di sicurezza costituiscono il risultato casuale di una combinazione di scelte non governata e non verificata in via preventiva**. Questa, in schematica sintesi la situazione predominante della cultura della sicurezza stradale negli anni '90.

Dalla fine degli anni '90, e da questo contesto culturale, sia avvia però una nuova linea di sviluppo che, anzitutto, si configura come un processo di **costruzione di una nuova cultura della sicurezza stradale**, azione preliminare ed indispensabile per rendere consapevoli amministratori, tecnici e cittadini del fatto che:

- A) 6.500 morti e 350.000 feriti ufficiali (quelli reali sono di più²⁹⁶) non rappresentano la normalità e non sono neanche un ineluttabile balzello da pagare allo sviluppo e alla modernità, questi valori possono essere dimezzati e in molti Paesi, economicamente sviluppati almeno quanto il nostro, hanno effettivamente valori che sono la metà di quelli italiani;²⁹⁷
- B) per costruire una nuova sicurezza stradale, per dimezzare le vittime degli incidenti stradali, per passare da una crescita ad una riduzione delle vittime non basta — ovviamente — fare ciò che è stato fatto nel periodo precedente, occorrono nuove azioni, nuovi modi di intervenire e occorrono soprattutto interventi multisettoriali e concordati tra i diversi livelli istituzionali;
- C) per realizzare tutto questo occorrono nuove norme, nuove strutture decisionali, nuove capacità tecniche e di intervento e, soprattutto, occorre dotarsi di un Piano della sicurezza stradale che sia condiviso da tutti i soggetti chiamati a contribuire al miglioramento della sicurezza stradale e che sia dotato delle necessarie risorse necessarie alla sua attuazione.

²⁹⁶ Si veda quanto riportato nell'Appendice alla sezione A, "Il numero della vittime".

²⁹⁷ In effetti i tassi di mortalità e ferimento più elevati non si registrano nei Paesi economicamente più sviluppati ma nei Paesi con basso e PIL procapite e in via di sviluppo.

7.2 LE DUE LINEE STRUTTURANTI DELLA NUOVA POLITICA ITALIANA DI SICUREZZA STRADALE

All'inizio del nuovo millennio, la nuova consapevolezza dei termini della *"questione sicurezza stradale"* innesca due linee di azione che guideranno gli interventi in questo settore negli anni successivi, articolandosi in una pluralità di iniziative specifiche: la definizione e attuazione di un **Piano Nazionale della Sicurezza Stradale**²⁹⁸ e la revisione del **Codice della Strada**.

7.2.1 UN PIANO NAZIONALE PER INDIRIZZARE, COORDINARE E INCENTIVARE

Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale viene concepito come strumento di indirizzo e raccordo di tutte le azioni che hanno per obiettivo il miglioramento della sicurezza stradale nel nostro Paese ed è rivolto principalmente ai governi regionali e alle amministrazioni locali non solo in omaggio al principio di sussidiarietà ma anche per un più elementare e cogente calcolo: il 75% dei morti e l'87% dei feriti italiani è generato da incidenti che si verificano sulla rete stradale regionale, provinciale e comunale e nell'ambito della mobilità locale, dove si genera anche l'84% del costo sociale nazionale da incidenti stradali.²⁹⁹ Ne consegue che le misure per migliorare i livelli di sicurezza rientrano, per oltre i 4/5, nelle competenze di Regioni, Province e Comuni.³⁰⁰

Inoltre, lo stesso Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, in relazione ad una attenta analisi delle esperienze di piani e programmi di sicurezza stradale condotte dai Paesi che possono vantare le migliori performance di sicurezza stradale, individua la necessità di coinvolgere nelle misure di miglioramento della sicurezza stradale tutti i soggetti, pubblici e privati che possono contribuire alla riduzione delle vittime degli incidenti stradali. Si può, anzi, affermare che questo profilo viene ampiamente anticipato dalla prima relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale al punto che la stessa norma istitutiva del Piano attribuisce a cinque distinti dicasteri³⁰¹ la responsabilità di elaborare un documento di *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* che precede il Piano

²⁹⁸ Nella sezione B, *"Cronologia dei principali atti normativi e amministrativi per i miglioramenti della sicurezza stradale"* vengono indicati tutti i principali atti per la definizione e attuazione del Piano.

²⁹⁹ Si veda quanto indicato nel precedente paragrafo 4.2, *"La prevalenza dell'incidentalità locale"*.

³⁰⁰ Si veda il precedente paragrafo 5.1, *"Le tipologie stradali fondamentali"*.

³⁰¹ Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dei Trasporti e della Navigazione, Ministero dell'Interno, Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero della Sanità. A questi dicasteri si aggiungerà, per motivi di opportunità e, soprattutto, di ragionevolezza il Ministero dell'Ambiente.

vero e proprio. Il principio ha un impatto notevolissimo sui contenuti e sulle modalità attuative del Piano in quanto sposta il focus dell'azione dalle misure che possono definite e realizzate nell'ambito delle competenze e dei poteri decisionali di una singola amministrazione alle misure che possono essere proposte, favorite, incentivate ma richiedono il consenso attivo e la partecipazione diretta di diversi soggetti. Questa condizione è destinata a modificare radicalmente il processo attuativo del Piano che si configura come una complessa macchina mirata a favorire lo sviluppo e la realizzazione di nuove tipologie di interventi da parte di amministrazioni pubbliche e di altri soggetti pubblici e privati.

In coerenza con questa impostazione, una parte rilevante del Piano nasce dalla collaborazione con rappresentanze economiche e sociali, nell'ambito della *Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale*.

Allo stato attuale la realizzazione del Piano è governata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il supporto:

- di un Gruppo di Lavoro Interistituzionale al quale partecipano rappresentanze delle Regioni, dell'UPI e dell'ANCI;
- della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale.

Per verificare la gamma delle possibili azioni e valutare la possibile risposta delle Amministrazioni locali il Ministero, prima della definizione del Piano, ha lanciato un programma di Progetti Pilota per la sicurezza stradale che rispondessero a criteri di innovazione, interistituzionalità, intersettorialità, partenariato pubblico-privato, monitoraggio della attuazione e, soprattutto dei risultati conseguiti dal progetto stesso.

Il Piano viene realizzato attraverso programmi annuali di attuazione. Ad oggi sono in via di realizzazione i primi due programmi.

Si segnala infine che le prospettive di intervento e la visione della sicurezza stradale aperte dal Piano hanno favorito:

- una nuova attività normativa riguardante la sicurezza stradale da parte delle Regioni;
- la costituzione di organismi per il governo della sicurezza e per il monitoraggio dell'evoluzione dell'incidentalità stradale e dei risultati conseguiti dagli interventi posti in essere;
- la formazione di Piani e programmi per orientare e coordinare il sistema degli interventi dedicati al miglioramento della sicurezza stradale.

Tutti i punti sopra elencati verranno esaminati in dettaglio nel successivo capitolo 8, *“Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale”*, ad eccezione della attività normativa che sarà illustrata, assieme a quella nazionale, nel capitolo 7, *“La normativa per la sicurezza stradale”*.

7.2.2 UN NUOVO CODICE PER MODIFICARE I COMPORTAMENTI INDIVIDUALI E RAFFORZARE I VALORI DELLA SICUREZZA STRADALE

Il nuovo Codice della Sicurezza Stradale è caratterizzato da un deciso rafforzamento dell'apparato normativo dedicato in modo specifico alla sicurezza stradale. In particolare le recenti revisioni sono intervenute sui seguenti aspetti:

- il Codice contiene ora riferimenti concettuali più espliciti e diretti non tanto alla sicurezza stradale in quanto valore (questo aspetto era già ampiamente compreso nelle precedenti edizioni) ma alla sicurezza stradale in quanto politica, in quanto sistema di azioni e misure raccordato e governato da uno specifico strumento (il Piano Nazionale della sicurezza Stradale) e da un nuovo corpo di norme e regolamentazioni che appare indubbiamente più chiaro e netto che nel passato;
- viene rafforzato il contrasto dei comportamenti di guida a rischio sia attraverso l'inasprimento delle sanzioni, sia – e in ciò consiste l'aspetto più innovativo e più rilevante – attraverso il meccanismo della patente a punti;³⁰²
- viene favorito un più sistematico controllo dei tassi alcolemici da parte delle forze di polizia stradale;
- viene richiesto un certificato di idoneità alla guida, il *“patentino”*, per i conducenti minorenni dei ciclomotori e, in prospettiva per tutti i conducenti che non siano già in possesso di un titolo abilitativo (patenti di guida);
- vengono definite alcune misure settoriali a favore della sicurezza (l'uso dei fari accesi anche di giorno, l'obbligo all'uso del giubbotto retroriflettente nelle ore notturne, l'applicazione di strisce riflettenti per evidenziare la sagome dei veicoli superiori a 3,5 tonnellate e dei rimorchi, etc.).

³⁰² Sembra utile notare che meccanismo di penalizzazione analoghi a quello italiano, a più o meno specializzati nel contrasto dei trasgressori abituali e ad alto rischio o in un più generale contrasto di tutti i comportamenti illeciti, sono presenti in Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Francia, Finlandia, Belgio, Lussemburgo, Grecia e Slovenia. In Spagna, Danimarca e in Norvegia sono allo studi provvedimenti analoghi. In Olanda è allo studio una norma che prevede che dopo due infrazioni gravi si perda il diritto a guidare un autoveicolo per uno o più anni.

Queste modifiche del Codice della Strada rispondono a due principi di base: contrasto ad alcuni fattori di rischio particolarmente rilevanti (controllo e repressione della guida in stato di ebbrezza, miglioramento della visibilità di mezzi e persone, aumento della consapevolezza dei rischi connessi al traffico, etc.) e definizioni di forme di repressione più efficaci (patente a punti) e in grado di assicurare verso la sicurezza la generalità dei comportamenti di guida. Gli effetti, dell'aggiornamento del quadro normativo, come è stato ampiamente argomentato in precedenza, sono stati del tutto clamorosi e si sono risolti in un "risparmio" di 1.600 vite e in circa 50.000 feriti in meno.

Tali misure saranno illustrate in dettaglio nel successivo capitolo 9, *"La revisione del Codice della Strada"*. Tutte le altre misure che non sono riconducibili al Piano Nazionale della Sicurezza Stradale o alla revisione del Codice della Stradale vengono, infine illustrate nel successivo capitolo 10, *"Altre misure"*.

8 LA NORMATIVA PER LA SICUREZZA STRADALE

8.1 IL LIVELLO NAZIONALE

8.1.1 STATO ATTUALE

Le norme nazionali a favore della sicurezza stradale sono costituite in primo luogo dal *“Codice della strada”*, dalla legge n. 144/99 che istituisce il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e dalle norme per l’approvvigionamento dei primi due programmi attuativi del Piano e del programma per la messa in sicurezza della rete stradale nazionale. Vi sono, poi un’ampia serie di dispositivi regolamentari relativi alle caratteristiche tecniche delle infrastrutture che riguardano in modo diretto e indiretto il miglioramento della sicurezza stradale.

Occorre tuttavia rilevare che il nostro Paese **non** dispone, a livello nazionale, di una norma generale che tratti in modo completo e specifico i diversi aspetti della sicurezza stradale. Questa condizione è rispecchiata da una simmetrica esigenza di sviluppare e consolidare la struttura tecnica amministrativa istituzionalmente competente per il governo della sicurezza stradale. A tale proposito si evidenzia che l’azione di rafforzamento della sicurezza stradale svolta a livello nazionale nell’ultimo periodo si basa sostanzialmente sull’apporto di diversi settori e competenze, con una separazione di compiti e funzioni che impone un onere aggiuntivo per coordinare e raccordare le diverse linee di azione.

In sostanza, si ravvisa l’opportunità di rafforzare il governo della sicurezza stradale a livello nazionale sia sul piano normativo, sia sul piano tecnico-amministrativo. In questo modo sarebbe possibile riallineare l’assetto normativo-ordinamentale italiano a quello della maggior parte dei Paesi dell’UE15 e, soprattutto, sarebbe possibile:

- a) disegnare un assetto tecnico-organizzativo calibrato esattamente sull’attuale assetto istituzionale e sulle attività da realizzare nel prossimo decennio;
- b) costruire un sistema di norme e di regole in funzione degli obiettivi di sicurezza che il nostro Paese condivide con gli altri Paesi dell’UE;
- c) assicurare alla sicurezza stradale strutture tecnico-amministrative, strumentazioni, supporti e approvvigionamenti finanziari coerenti con il livello di priorità individuato in sede politica.

8.1.2 LE PROSPETTIVE

Rispetto al quadro sopra delineato nell'ultimo biennio sono stati elaborati diversi disegni e progetti di legge mirati a rafforzare le politiche di sicurezza stradale.

Appare in ogni caso evidente, anche in relazione alle esperienze condotte da altri Paesi sviluppati, l'opportunità per l'Italia di dotarsi di una norma organica che:

- favorisca un aumento dell'impegno del governo nazionale, dei governi regionali e delle amministrazioni locali in materia di sicurezza stradale;
- consenta un più stretto raccordo tra livelli e settori che afferiscono alla sicurezza stradale;
- assicuri le necessarie dotazioni finanziarie per attuare concretamente le misure a favore della sicurezza stradale;
- costituisca, anche a livello nazionale, gli organi tecnici (centri di monitoraggio) e consultivi (consulta sulla sicurezza stradale) essenziali per un efficace governo della sicurezza stradale.³⁰³

In particolare, tenuto anche conto di quanto indicato nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e delle indicazioni emerse nell'ambito del gruppo di lavoro interistituzionale che ha gestito l'attuazione del Piano, verificando puntualmente le esigenze normative e ordinamentali evidenziate dai rappresentanti delle Regioni, della Province e dei Comuni, sembra opportuno sviluppare un'azione normativa relativa:

- all'istituzionalizzazione della Consulta;
- alla definizione di una norma quadro che definisca anzitutto i rapporti tra le istituzioni e le forme di governo della sicurezza stradale, i termini attraverso cui assicurare l'ottemperanza ai principi, criteri e parametri della sicurezza stradale nei diversi settori, ivi compresa la definizione **dei meccanismi di approvvigionamento finanziario** sia per il funzionamento degli organismi preposti al governo della sicurezza stradale, sia per gli interventi specifici per la sicurezza stradale;
- gli strumenti attraverso cui incentivare la più ampia e sistematica partecipazione da parte dei governi regionali e delle amministrazioni

³⁰³ Si evidenzia che allo stato attuale la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale non è un corpo tecnico-amministrativo stabile ma il risultato di un protocollo di intesa tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

ni locali e dei soggetti pubblici e privati al processo di miglioramento della sicurezza stradale.

8.2 LA NORMATIVA REGIONALE

8.2.1 IL QUADRO ATTUALE

Negli ultimi quindici anni (dal 1990 al 2004) le **Regioni hanno adottato 125 leggi a favore del miglioramento della sicurezza stradale.**

Questa consistente attività normativa se da un lato evidenzia un certo interesse per questa materia, dall'altro mostra in modo abbastanza chiaro quali siano stati i riferimenti culturali e le priorità in materia di sicurezza stradale e, soprattutto, lascia intuire con sufficiente chiarezza il tipo di strategie negli ultimi dodici anni sono state adottate per rendere più sicura la mobilità dei cittadini.

A tale proposito si nota che 72 norme (il 58% del totale) contengono solo dei generici riferimenti alla sicurezza stradale, solitamente in termini di enunciati di principio che affermano la necessità:

- a) garantire la sicurezza stradale in generale o in particolari condizioni (in presenza di cantieri stradali, nei sistemi infrastrutturali interessati da grandi spazi commerciali, nei servizi di trasporto pubblico, etc.);
- b) assicurare un'adeguata educazione stradale;
- c) realizzare campagne di informazione e sensibilizzazione della opinione pubblica.

Le altre 53 norme regionali che contengono riferimenti specifici e puntuali alla sicurezza stradale possono essere suddivise in cinque gruppi, in relazione al contenuto prevalente della norma stessa. In particolare:

- 17 norme promuovono concretamente l'educazione stradale e le campagne di informazione e sensibilizzazione dei cittadini;
- 9 norme istituiscono organismi e strutture per la gestione della sicurezza stradale modificano/ampliano le competenze di struttura già esistenti;
- 6 norme hanno un prevalente contenuto finanziario e sono dedicate alla realizzazione di piccoli interventi;
- 18 leggi istituiscono e/o finanziano programmi per la sicurezza stradale per interventi di media dimensione che riguardano prevalentemente il sistema infrastrutturale;
- 3 leggi istituiscono un Programma organico per il miglioramento della sicurezza stradale, indicano la necessità di assicurare un raccordo

organico tra le politiche regionali e il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, prevedono la costituzione dell'Osservatorio regionale sul traffico e sulla sicurezza stradale e (due di queste) di una Consulta Regionale sulla Sicurezza Stradale.

Il quadro normativo che ne deriva appare fortemente orientato verso tre settori:

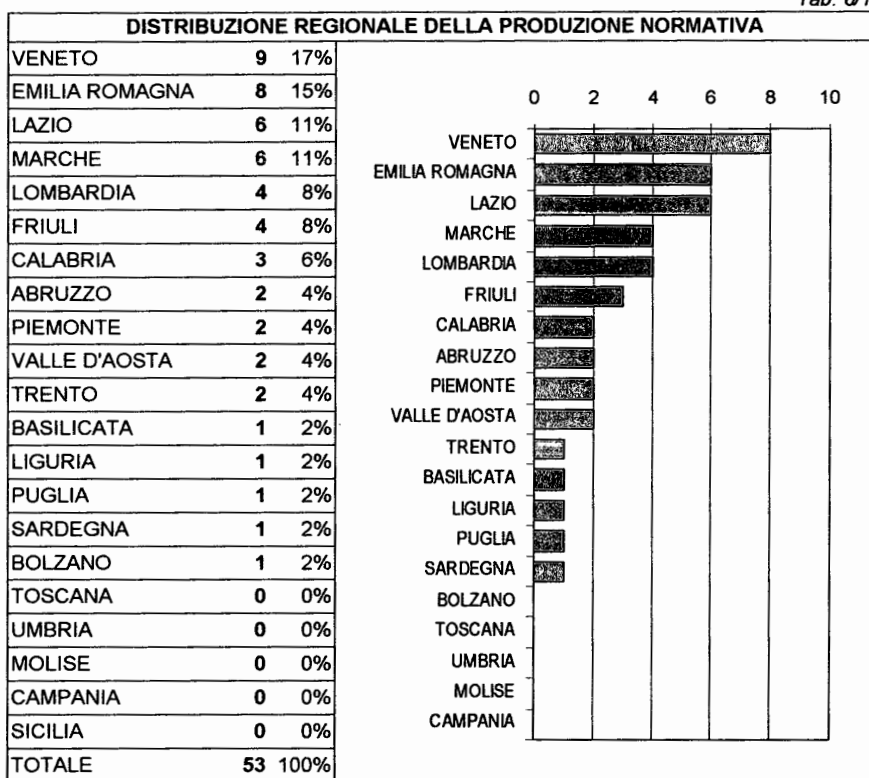
- l'educazione stradale (prevista, peraltro, dalla norma nazionale);
- il finanziamento di interventi di varia dimensione e rilevanza ma non raccordati tra loro da una strategia formalizzata in un Piano o in un programma (che non sia, ovviamente, lo stesso programma di finanziamento);
- l'istituzione di organi di consultazione e di comitati di limitato impatto sulla sicurezza stradale in quanto si tratta di organismi che **non** sono inseriti nei principali processi decisionali che incidono sulla configurazione della sicurezza stradale a livello locale, regionale, nazionale.

In questo panorama costituiscono eccezione le leggi della Regione Lombardia (n. 9 del 4 maggio 2001), del Friuli Venezia Giulia (n. 25 del 25 ottobre 2004) e della Puglia (n. 18 del 25 ottobre 2004), che denunciano una visione più ampia e organica e tendono a definire e rafforzare le condizioni e gli strumenti di base per lo sviluppo e l'attuazione di una politica regionale della sicurezza stradale. Del tutto incidentalmente si nota come la particolare attenzione riservata dalla Regione Lombardia alla sicurezza stradale non si limiti all'ambito normativo ma, negli anni successivi, abbia investito anche il processo di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale determinando tempi di realizzazione estremamente contenuti e una elevatissima capacità di suscitare la partecipazione e la collaborazione di Province e Comuni.³⁰⁴ Anticipiamo queste brevi notazioni al solo fine di evidenziare l'importanza del substrato culturale e come questo tenda poi ad allineare su standard omogenei (alti o bassi che siano) le diverse azioni. Ciò, evidentemente, conferma la centralità delle misure che tendono a sviluppare e rafforzare la cultura della sicurezza stradale non solo presso i cittadini ma soprattutto presso i profili tecnici e amministrativi che devono decidere le priorità di intervento, l'allocazione delle risorse e, più in generale, le politiche di sicurezza stradale.

³⁰⁴ Sulla realizzazione dei Programmi attuativi del Piano Nazionale della sicurezza stradale si veda quanto illustrato nel capitolo 9.

Tornando al tema centrale del paragrafo, concludiamo notando che le Regioni che hanno sviluppato la più ampia produzione normativa (pre-scindendo completamente dalle caratteristiche delle norme) sono il Veneto (9 norme), l'Emilia Romagna (8 norme), Lazio e Marche (6 norme). Lombardia e Friuli-Venezia Giulia hanno prodotto 4 leggi con riferimenti specifici alla Sicurezza Stradale. La Calabria ne ha prodotte 3. Abruzzo, Piemonte, Valle d'Aosta e la Provincia di Trento ne hanno prodotte 2, Basilicata, Liguria, Puglia, Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano ne hanno prodotte 1. Per le altre Regioni (Toscana, Umbria, Molise, Campania e Sicilia) non si è trovato alcun provvedimento normativo contenente riferimenti specifici in materia di Sicurezza Stradale.

Tab. 8/1



8.2.2 L'EVOLUZIONE IN ATTO

Negli ultimi due anni, anche a seguito dell'avvio dell'attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e, in particolare, in relazione alla necessità di gestire i programmi attuativi regionali del Piano Nazionale, di inquadrarli nelle preesistenti politiche di trasporto e di sviluppo/manutenzione del sistema infrastrutturali e, infine, di affiancare ai programmi regionali di attuazione del Piano Nazionale altri programmi e strumenti regionali, molte Amministrazioni regionali hanno avviato una riflessione di base sulla normativa di settore che, in un numero ancora limitato di casi, si è concretizzata in specifici progetti o disegni di legge. L'elemento che sembra avere maggiormente stimolato la riflessione normativa regionale è costituito dalla linea di azione del Piano Nazionale relativo al **rafforzamento della capacità di governo della sicurezza stradale e alla costituzione del sistema di reti di monitoraggio regionali: e ai relativi strumenti di incentivazione finanziaria.**³⁰⁵

In particolare la maggior parte dei dispositivi in corso di definizione tendono a regolamentare tre aspetti tra loro strettamente correlati:

- la costituzione e il funzionamento del centro di monitoraggio regionale e/o della rete dei centri di provinciali;
- la costituzione e il funzionamento della consulta regionale e delle consulte provinciali, in relazione alle funzioni del centro di monitoraggio;
- l'istituzione, i contenuti e l'attuazione di un Piano o programma regionale per il miglioramento della sicurezza stradale.

8.3 LA NORMATIVA TECNICA PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI

Le opere stradali per lunghi anni sono state regolamentate dalle norme "CNR 80" che hanno rappresentato un sistematico riferimento per tutti gli operatori stradali. Le esigenze provenienti dall'evolversi delle condizioni socio-economiche-ambientali e dall'aumento dei volumi di traffico hanno condotto all'emanazione del Decreto del 2001 sulle *"norme funzionali e geometriche per la costruzione e per gli adeguamenti delle strade esistenti"* che sono state valutate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ed emanate dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

³⁰⁵ La linea di azione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale relativa al rafforzamento delle capacità di governo della sicurezza stradale è illustrata nella sezione 3. "Azioni di secondo livello", capitolo 3.1, "Supporti al monitoraggio e al governo della sicurezza stradale". Gli strumenti a supporto della attuazione di tale linea sono illustrati in questa stessa relazione, nel successivo paragrafo 8.4, "Secondo Programma. Componente regionale per l'attuazione di interventi strategici".