

1. IMPROVING SAFETY ON EUROPEAN ROADS

We highlight the need to develop a widespread improvement of the safety of the European road network. The following measures appear to be promising.

- 1.1 Identify roads with the highest number of victims of road accidents and analyse the relevant conditions and risk factors on the basis of common and shared standards, so as to guarantee risk assessment criteria shared by all the citizens of the European Union, candidate countries and the EEA and EFTA countries.
- 1.2 Define medium and long-term plans at the appropriate level to carry out actions on the road network aimed at gradually increasing safety levels on roads by giving top priority to the roads where the highest number of accident victims or the highest intensity of collision relative to traffic occur.
- 1.3 Foster road network maintenance programmes using GIS and other innovative techniques for monitoring road conditions, traffic flows and road accidents' victims, with the aim of increasing the road safety level.
- 1.4 Develop programmes for gradually improving the protection of vulnerable users, especially by reserving lanes of the existing road surface for pedestrians and cyclists only.
- 1.5 Include road safety audit and inspecting and road safety criteria in any investment or incentive programme concerning infrastructure maintenance or building.
- 1.6 Develop national and regional training programmes for public and private technicians to promote a broader training in all road safety relevant skills and to improve the identification of risk factors and establish the most effective measures and actions to remove or limit them.
- 1.7 Set up structures and tools to promote and organise an appropriate information exchange between public administrations in charge of road safety, information on the best ways to identify major risk factors, on the most effective measures to remove them, on the results of such actions, on the ways to evaluate the effectiveness of the actions carried out.
- 1.8 Set up information campaigns aimed at giving citizens complete and accurate information on the situations with highest risks and raise the awareness of the various risk factors. Spread the results of the EuroRAP programme to give citizens more informed and safer mobility choices.

- 1.9 Set up pilot projects to give the road users detailed information on the most dangerous trunk roads and black spots (e.g. advance warning signs) until their removal through improvements of road safety levels in these locations.

2. FUNDING ROAD SAFETY

Defining a process to access financial resources for road safety investment is extremely important if we are to realistically achieve the objective of halving the number of road accident victims by 2010. The following measures appear to be promising.

- 2.1 Evaluate the possibility of defining a fixed quota of road infrastructure funds for road safety investments such as carrying out road network safety improvement plans, especially for the points and sections of the roads where the highest number of accident victims occur. Such fixed funds can vary according to the network characteristics, infrastructure development plans and safety conditions but should determine a defined and quantifiable commitment to improving road safety.
- 2.2 Develop national programmes and measures aimed at fostering an increase in investments in road safety by regional and local administrations, keeping as top priority the most dangerous roads, and strengthening the technical structures for checking road safety.
- 2.3 Promote extended co-operation projects between cities, regions and corridors to demonstrate, validate and disseminate innovative road safety solutions.
- 2.4 Encourage collaboration with private companies evaluating also the possibility of through measures promoting a public-private partnership and the investment of private financial resources for road safety.
- 2.5 To consider the opportunity of allocating a percentage of vehicle taxes, motorway fees, insurance premiums, etc. to a road safety fund intended for top priority improvement actions in this field.
- 2.6 To encourage insurance companies to find ways to reward safe driving and stimulate the use of safe vehicles; for example, rise the premium level for the habitual offenders (linking premium increases to the number of penalty points on a driving licence) and to devote the higher insurance premium sums to lower the premiums level for the safer drivers to create a stronger economic discouragement for unsafe behaviour.

- 2.7 To evaluate the possibility of allocating a part of fines for traffic offences to road safety improvements.

3. ENFORCEMENT AND BEST PRACTICES

The enforcement of rules and a widespread use of best practices are two basic factors for being successful in road safety policy on European level as well on national, regional and local level.

- 3.1. Traffic rules have to be effective for road safety, credible for the road users and enforceable.
- 3.2. Enforcement of traffic safety is part of an integrated road safety policy. Enforcement therefore should be a common and unrelenting effort, recognising each player's role and responsibility but also the need for cooperation. In this respect ministers also welcome recently started efforts on EU level as part of the work programme of the European Commission.
- 3.3. Technological means play an increasing role in supporting of enforcement. In future some of these might replace conventional enforcement in specific cases. It is certainly of interest to follow closely these developments and to exchange experiences with regard to the alcohol lock and to stimulate further developments such as seat belt reminders.
- 3.4. Enforcement directly linked to public information campaigns is a successful combination and should be further promoted. In this respect ministers also support European wide campaigns followed by comparison of results in the participating countries.
- 3.5. For the credibility of the enforcement cross border enforcement merits further attention. They support efforts under way in this area, and would welcome further intensification with the view to agree upon gradually building a European wide system of exchange of information of relevant data such as for driving licences and for vehicle registration, with regard to such offenders.
- 3.6. With regard to road safety enforcement, priority should be given to roads with high accident risks, and to driver behaviour that causes high accident risks or could have severe consequences, like speeding, driving under the influence of alcohol, non-use of seat belts. This makes data collection and distribution essential for effective enforcement.
- 3.7. Incentives and programmes to promote a widespread use of surveillance techniques, traffic management systems, automatic in-

formation systems, GIS assisted systems and dedicated automatic maintenance systems, should be further developed.

- 3.8. Promote and organise tools for an information exchange between national and regional governments as well as local administrations regarding best practices, including effects of applied penalties and penalty systems for road safety offences.

4. VEHICLE SAFETY

In the last decades the automobile industry has made a major effort to increase vehicle safety. But much has and can be done to further improve the safety of road vehicles. Without this, the ambitious goals for road safety will not be attainable.

- 4.1. Many lives can be saved by new intelligent safety features integrating both active and passive safety systems. Ministers urge the industry to implement them as quickly and widely as economically possible and sustainable for the users.
- 4.2. Knowledge about the cause of accidents and the possible benefits of new technology is insufficient. Governments and the European Commission (for accidentology) and industry (for the assessment of technology) have a shared responsibility to improve the situation.
- 4.3. Exchanging views and knowledge between industry and governments about the future of vehicle safety is essential to make progress. Specifically, road operators have an important role in the realisation of an intelligent road infrastructure and databases required to optimise the benefits to be derived from the use of intelligent vehicles. Member states, the European Commission and industry (vehicle, component and telecommunications) will make a joint effort to create opportunities for a more intensified collaboration.
- 4.4. Like environmental friendliness, vehicle safety is not always easy to sell to the customer. Initiatives to raise awareness, the mandatory label on fuel economy, test results of Euro-NCAP or tax breaks are examples of ways governments can increase consumer awareness and support the sale of well-safety performing vehicles. The ministers would welcome the exchange of views and experiences in this field.
- 4.5. Post-crash aid and emergency management can be improved by the use of information technology such as 'eCall'. Efforts should be made for its implementation.

- 4.6. In the commercial transport sector an improved safety performance will reduce costs. This can be a good incentive for the inclusion of vehicle safety standards in the corporate safety strategy ('safety culture').

PAGINA BIANCA

APPENDICE H
INDIRIZZI PREDISPOSTI DALLA
CONSULTA NAZIONALE SULLA
SICUREZZA STRADALE

PAGINA BIANCA

DOCUMENTO 1

**CARATTERI STRUTTURALI DELLE CONSULTE PER LA
SICUREZZA STRADALE**

**SEGRETERIA TECNICA DELLA CONSULTA
NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE**

PAGINA BIANCA

1 LA FORMAZIONE DELLA CONSULTA NAZIONALE

Le consulte per la sicurezza stradale sono organismi di raccordo, proposta e verifica presenti nella maggior parte dei Paesi europei a livello nazionale e locale.⁶⁷

In Italia l'opportunità di costituire una consulta della sicurezza stradale di livello nazionale viene indicata, per la prima volta, nel documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*⁶⁸ che ne illustra anche le caratteristiche di base. Due anni dopo tali caratteri vengono ulteriormente definiti nello stesso Piano Nazionale⁶⁹ e nei suoi programmi attuativi.

Negli *"Indirizzi generali..."* si evidenzia in particolare la necessità di costituire uno strumento che: *"... favorisca, incentivi e organizzi la partecipazione all'attuazione del Piano da parte delle associazioni di categoria, del sistema delle imprese, delle parti sociali, dei cittadini ..."* intervenendo anche nelle fasi di valutazione e revisione degli obiettivi e dei contenuti. Lo stesso documento evidenzia inoltre come la consulta sulla sicurezza stradale sia una struttura necessaria per un'efficiente definizione del Piano come, conseguentemente, la sua costituzione debba precedere o accompagnare la definizione del Piano stesso.

In relazione a quanto indicato negli indirizzi generali, per avviare la definizione del Piano, nel 2001, il Ministero dei Lavori Pubblici e il CNEL costituiscono congiuntamente⁷⁰ la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale come strumento per favorire la **conoscenza** dello stato della sicurezza stradale, per promuovere la **partecipazione** delle parti sociali e delle rappresentanze civili interessate alle problematiche della sicurezza stradale, nonché delle Regioni e del sistema delle Amministrazioni locali, alla definizione e all'attuazione coordinata del *"Piano nazionale della Sicurezza Stradale"* e dei connessi *"Programmi Annuali di Attuazione"*, con particolare riferimento alla costituzione di forme di partenariato

⁶⁷ Cfr. RST, *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Analisi generale sullo stato della sicurezza stradale"*, Sezione 1, *Confronti europei, documento 1.2*, Il governo della sicurezza stradale nell'UE e in altri Paesi, aprile 2002 e, più recentemente, RST, *"Plans and Programmes for the Road Safety in the EU Countries"*, documento predisposto a supporto della proposta italiana di rafforzamento delle politiche di sicurezza stradale nell'ambito delle iniziative del semestre di presidenza italiano.

⁶⁸ Ministero dei Lavori Pubblici, *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, febbraio 2000. Si vedano in particolare il capitolo 4, *Strutture e strumenti*, paragrafo 4.1, *Le strutture del Piano*, punto 4.1.2, *Consulta sulla sicurezza stradale* e il Cap. 5, *Fasi attuative e risorse*, paragrafo 5.1, *Schema generale delle fasi attuative*.

⁶⁹ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, novembre 2002. Si veda in particolare il capitolo 4.1, *La struttura di coordinamento e gestione*. Si rammenta che la definizione tecnica del Piano inizia nel maggio 2001 e arriva a compimento nel mese di novembre 2001. La fase di consultazione tecnica si esaurisce pochi mesi dopo, nel febbraio 2002.

⁷⁰ Tramite un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

pubblico-privato, per **valutare i risultati** conseguiti e **formulare indirizzi e orientamenti** sui provvedimenti da adottare per migliorare l'efficacia del Piano. Nello stesso atto costitutivo si precisa che *"La Consulta sarà costituita da due rappresentanti del CNEL, da due rappresentanti del Ministero dei Lavori Pubblici - Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale e da un rappresentante indicato da ciascuna delle parti sociali e delle rappresentanze dei cittadini interessate alle problematiche della sicurezza stradale. Per coordinare e organizzare le attività sopra indicate sarà costituito un Gruppo di Coordinamento formato dai rappresentanti del CNEL e del Ministero"*.

In effetti la Consulta nazionale, attraverso la formazione di quattro distinti gruppi di lavoro, ha collaborato attivamente e concretamente alla definizione degli obiettivi e delle linee di azione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale al punto che il Ministero competente (divenuto nel frattempo Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) ha recepito pressoché integralmente le proposte della Consulta all'interno del Piano.⁷¹

La stessa segreteria tecnica del Piano, prima di licenziare il testo definitivo, ha ritenuto opportuno segnalare la necessità di rafforzare e rendere stabile il contributo della Consulta evidenziando l'opportunità di finalizzarne l'attività alla verifica di efficacia delle misure in attuazione del Piano e alla diffusione degli interventi che si configurano come le migliori pratiche.⁷²

2 L'INCENTIVAZIONE ALLA FORMAZIONE DELLE CON- SULTE

Nel corso delle prime fasi attuative del Piano, e in relazione alle prime verifiche, i contenuti della Consulta nazionale si delineano con una precisione ancora maggiore. In particolare, si manifesta l'opportunità di promuovere una diffusione sistematica di consulte sulla sicurezza stradale regionali, provinciali e comunali (queste ultime limitate, ovviamente, ai Comuni di maggiori dimensioni).

Allo stato attuale sia il primo che il secondo Programma attuativo del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale prevedono forme di incentivazione finanziaria per la formazione di consulte regionali, provinciali e comunali sulla sicurezza stradale che siano in grado di svolgere tre funzioni fondamentalmente:

⁷¹ Cfr. Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale, *"Otto proposte per il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, 2001.

⁷² Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, punto 4.1.2.1, *Potenziamento del Comitato e della Consulta*.

- a) fornire gli elementi **conoscitivi e interpretativi** a supporto del confronto e della concertazione tra le associazioni civili, le rappresentanze economiche e professionali e il sistema delle istituzioni per la definizione di obiettivi, linee di azione e priorità in materia di sicurezza stradale;
- b) costituire la sede di riferimento per la definizione di **accordi e impegni** specifici che comportano una partecipazione diretta al processo di miglioramento della sicurezza stradale della più ampia platea di soggetti pubblici e privati e una specifica assunzione di oneri a tale fine;
- c) esaminare i risultati dell'azione di monitoraggio sullo stato di attuazione e sugli esiti delle azioni e dei programmi di sicurezza stradale ed effettuare una **valutazione generale sull'efficacia delle misure adottate** in grado di orientare le scelte dei decisori pubblici e privati.⁷³

In particolare, il meccanismo di base delle consulte prevede che, in relazione alle valutazioni sulla efficacia delle misure attuative, vengano ciclicamente verificati (ed eventualmente aggiornati) gli obiettivi, le priorità e le linee di azione relative alle strategie di miglioramento della sicurezza stradale.

In altri termini i risultati delle valutazioni e verifiche sopra indicate tenderanno da un lato a orientare l'aggiornamento e la revisione del Piano e dei suoi strumenti attuativi e dall'altro forniranno gli elementi di giudizio indispensabili per la gestione (mantenimento, rafforzamento, revisione dei termini) degli accordi e gli impegni tra i diversi soggetti che concorrono alla realizzazione delle misure per migliorare la sicurezza stradale.

3 CENTRO DI MONITORAGGIO E PIANO DELLA SICUREZZA STRADALE

Un efficiente funzionamento della Consulta presuppone due ulteriori condizioni.

3.1 CENTRO DI MONITORAGGIO

La Consulta, per poter svolgere in modo autonomo ed efficiente le attività di proposta, di definizione di accordi e di valutazione dei risultati **do-**

⁷³ Cfr. "Programma Annuale di Attuazione 2002", art. 3, *Campi di intervento*, comma 3.13, sull'incentivazione di Piani e Programmi integrati che prevedano anche la costituzione di una Consulta locale sulla sicurezza stradale e "Secondo Programma Annuale di Attuazione 2003", art. 2, *Campi di intervento*, comma 2,3, *Misure per rafforzare la capacità di governo della sicurezza stradale*, punto 2.3.3, *Realizzazione di Piani e Programmi* che comprendano anche la formazione di una consulta locale della sicurezza stradale.

vrà disporre di un adeguato sistema di conoscenze e dovrà poter svolgere analisi a supporto di approfondimenti e verifiche specifiche. Tutto ciò pone due alternative:

- o, all'interno della Consulta, si costituisce una importante struttura tecnica (che, però, tenderà necessariamente a sovrapporsi alle strutture tecniche già esistenti, con un notevole spreco di risorse);
- o, più razionalmente, l'insieme di analisi e conoscenze viene assicurato attraverso l'assunzione formale di un impegno da parte delle Amministrazioni responsabili della sicurezza stradale, che assicurano tali conoscenze e analisi attraverso le proprie strutture tecniche (eventualmente potenziate).

Da notare anche che la seconda alternativa assicura, in linea generale, una maggiore coerenza di riferimenti, di schemi valutativi, di conoscenze di base e, in questo modo, favorisce maggiormente la formazione di accordi e la definizione di proposte coerenti con la struttura e i vincoli del processo decisionale.

In effetti, il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale evidenzia la necessità di concentrare tutte le conoscenze e le analisi utili per la definizione e attuazione di una strategia per migliorare la sicurezza stradale presso una struttura specifica: il **Centro di monitoraggio sulla sicurezza stradale**. L'obiettivo è quello di costituire una struttura tecnica in grado di fornire ai diversi settori di competenza (infrastrutture, traffico, sanità, educazione scolastica, urbanistica, autotrasporto, etc.):

- sia il quadro complessivo della sicurezza stradale, (le situazioni ad alta incidentalità, i fattori di rischio che le determinano, il sistema di azioni che può eliminare tali fattori o ridurne significativamente la portata);
- sia elementi conoscitivi e valutativi puntuali, di interesse diretto di soggetti specifici, e finalizzati a favorire la formulazione di valutazioni e proposte coerenti con il quadro generale da parte di tutti coloro che sono interessati a contribuire alla sicurezza stradale.

In sostanza, i centri di monitoraggio indicati dal Piano nazionale e dagli strumenti attuativi sono strutture tecniche con un marcato carattere *"orizzontale"* che raccolgono e costruiscono le conoscenze di base per governare la sicurezza stradale, sviluppano le analisi per individuare le situazioni di massimo rischio e i fattori che le determinano e, soprattutto, elaborano strumenti tecnici e individuano linee di azione a supporto diretto dell'azione di governo.

Questo rapporto stretto tra formazione delle conoscenze ed individuazione delle linee di azione in grado di rimuovere i fattori di rischio e l'azione di governo comporta che i centri di monitoraggio, in relazione al principio di sussidiarietà, siano collocati il più vicino possibile ai centri decisionali. In termini più espliciti tutto ciò significa che è opportuno costituire centri di monitoraggio sulla sicurezza stradale a livello regionale, provinciale e comunale, scendendo fino alla soglia al di sotto della quale le risorse non consentono di impiantare e gestire efficacemente una struttura tecnica di questa natura.

Emerge dunque una sostanziale *"simmetria"* tra il sistema delle consulte regionali e locali e il sistema dei centri di monitoraggio e, ovviamente, non si tratta di una simmetria occasionale in quanto le due strutture rappresentano l'una il momento conoscitivo e propositivo e l'altra il momento decisionale e di verifica di uno stesso processo: quella della costruzione di una mobilità sicura e sostenibile.

Sembra, a questo punto, del tutto intuitivo che le esigenze conoscitive e di analisi delle Consulte siano soddisfatte dai Centri di monitoraggio che costituiscono una struttura tecnica concepita appositamente per concentrare tutte le informazioni utili non solo per descrivere singoli aspetti e componenti della sicurezza stradale ma anche per individuare i fattori di rischio e per definire le possibili linee di azione per eliminarli o per ridurre la portata.

In altri termini, poiché le politiche di sicurezza stradale hanno necessariamente un forte carattere intersettoriale, appare necessario costruire una struttura dove:

- venga recuperata **l'unitarietà e l'intersectorialità della strategia di sicurezza stradale;**
- vengano fornite, a ciascuno specifico settore e livello di competenze l'insieme di informazioni, analisi e valutazioni necessario per poter assumere **decisioni specifiche e coerenti con il quadro generale.**

L'interlocutore tecnico principale deputato della Consulta è, dunque, il centro di monitoraggio come struttura tecnica intersettoriale in grado da un lato di fornire il quadro generale del fenomeno e dall'altro di fornire risposte puntuali su questioni di interesse specifico indicate dalla stessa Consulta.

3.2 PIANO O PROGRAMMA

Le azioni tipiche di una consulta (informazione e sensibilizzazione, raccordo tra i diversi settori e livelli della pubblica amministrazione, pro-

mozione di intese e accordi tra soggetti pubblici e privati, verifica dell'efficacia delle azioni intraprese) assumono significato e rilevanza solo laddove vi sia una strategia di sicurezza stradale o, in termini più diretti, solo laddove vi sia un Piano o un Programma — più o meno formalizzato — di sicurezza stradale.

È infatti del tutto evidente che in un quadro ove ogni soggetto decide autonomamente quando, come e se intervenire, un organismo che tenda a raccordare (e, quindi, a condizionare) i processi decisionali di ciascun soggetto — funzione tipica di una consulta — viene percepito come una inutile complicazione e, in effetti, i costi in termini di tempo e di impegno di risorse professionali apicali non vengono ripagate da rilevanti vantaggi.

È altresì evidente che laddove vi sia una strategia di miglioramento della sicurezza stradale che individua le priorità e le modalità più efficaci di intervento e uno strumento di pianificazione/programmazione che tende a ottimizzare l'uso delle risorse disponibili al fine di conseguire i massimi risultati, si manifesta immediatamente l'utilità di disporre di una consulta ove tutti i soggetti pubblici e privati possono concertare linee di azione, costruire forme di partenariato, concorrere al raggiungimento di obiettivi comuni stabilendo accordi e intese.

In tali condizioni anche le verifiche di efficacia dispiegano la massima utilità poiché mentre in un contesto scarsamente coordinato l'utilità di tali verifiche resta limitata e circoscritta, in una dimensione di pianificazione o programmatoria le verifiche di efficacia hanno una ricaduta positiva su tutto il sistema di azioni posto in essere (sia del piano o programma, sia degli strumenti attuativi, sia dei singoli interventi) e consentono anche di modificare gli obiettivi generali, gli strumenti di incentivazione e gli interventi tipo.

In assenza di una strategia di miglioramento dei livelli di sicurezza stradale formalizzata in un piano o in un programma (e, soprattutto, in assenza delle risorse necessarie per attuarla) la costituzione di una consulta sulla sicurezza stradale assume dunque una valenza astratta che ne riduce drasticamente l'utilità (salvo, ovviamente, che la consulta nasca con l'esplicito obiettivo di promuovere la formazione di un piano o programma per la sicurezza stradale).

In assenza di un piano o programma che tende a mettere in relazione i diversi interventi settoriali e a combinarli secondo una logica di ottimizzazione complessiva delle risorse impegnate e dei risultati attesi non sembrano infatti esservi rilevanti motivi per individuare le possibili linee di collaborazione, per costruire accordi tra i diversi settori e livelli della