

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

PARERE
SULLA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLA SICUREZZA STRADALE
DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
(art. 1 del DPR 16-12-1992)

Assemblea, 28 aprile 2005

- 1) Il Cnel considera fatto politico rilevante la presentazione al Parlamento della terza Relazione sullo Stato della Sicurezza Stradale e sollecita una discussione che, a partire dai dati in essa contenuti, rilanci la politica della sicurezza stradale anche nella prospettiva europea del dimezzamento entro il 2010 dei morti e feriti per incidenti.

In particolare il Cnel sottolinea l'importanza dei problemi e delle prospettive di sviluppo contenuti nella Relazione che impongono una più forte attenzione e assunzione di responsabilità da parte dei decisori politici a tutti i livelli.

Ci sono punti critici e di ritardo nell'azione del nostro Paese:

- a) il sistema informativo è inadeguato sia per quanto riguarda la dinamica, la localizzazione, le conseguenze degli incidenti sia per quanto riguarda la quantità delle vittime (con una sottostima che potrebbe superare il 25%);
- b) le strutture e gli strumenti per la sicurezza stradale sono carenti sia a livello centrale (mancanza di coordinamento tra ministeri; complessità burocratica; ridotta capacità di controllo e repressione; scarsa adeguatezza delle sanzioni, in particolare quelle penali) sia a livello locale (la maggior parte delle azioni é costituita da interventi puntuali sulla rete stradale e campagne di educazione stradale, sono ridotti i progetti integrati, la costituzione di organismi di monitoraggio e governo partecipati, la formazione di competenze specifiche, gli interventi programmati di manutenzione);
- c) le risorse finanziarie dedicate alla sicurezza stradale sono insufficienti, inferiori di oltre un terzo rispetto a quelle dei Paesi europei più virtuosi, e la situazione è aggravata dalla scelta delle recenti Leggi Finanziarie, che hanno lasciato scoperte la terza e la quarta annualità del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, come segnalato per tempo al Parlamento e al Governo dalla Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale nel corso delle ultime tre sessioni plenarie.

La ricostituzione di una dotazione finanziaria del Piano, in linea con le previsioni e gli scenari operativi (circa 1.000 milioni di euro ogni anno per i prossimi tre anni), appare una condizione essenziale per avviare la seconda fase di riduzione delle vittime degli incidenti stradali, come viene ben evidenziato dalla stessa Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale.

A ciò si aggiunge che anche i proventi delle sanzioni non vengono utilizzati per finanziare misure per migliorare la sicurezza stradale, se non in casi ridotti.

- 2) La Relazione indica come fatto di assoluto rilievo la diminuzione del numero dei morti (-10,7%) avvenuta nel periodo 2002-2003, anche in concomitanza con la introduzione della Patente a punti. *Il Cnel sottolinea che questa inversione di tendenza, dopo anni di peggioramento dei dati, ha bisogno per stabilizzarsi di diventare un processo sistematico che impegni responsabilità politico-istituzionali e organizzazioni economiche e sociali.*

La conferma della netta prevalenza della incidentalità urbana, dove si localizza il 40% dei morti e il 71% dei feriti, indica chiaramente la necessità di collocare la politica della sicurezza stradale nel contesto delle politiche di sviluppo e mobilità sostenibile, di promozione di relazioni personali e sociali fondate sulla cooperazione e sul reciproco riconoscimento, all'interno di una condivisa cultura delle regole.

L'Organizzazione mondiale della Sanità e l'ONU hanno con forza richiamato l'attenzione sul fatto che la sicurezza stradale è parte integrante del trasporto sostenibile e una priorità assoluta per la sanità pubblica.

In particolare, l'OMS ha individuato una correlazione tra orientamento a violare le

regole, aggressività sulla strada ed eccesso di competitività e individualismo diffuso nella società. Per queste ragioni in Spagna le campagne sulla sicurezza stradale puntano molto sulla modifica del contesto sociale e delle motivazioni personali mettendo al centro dell'attenzione valori e comportamenti come la tolleranza, il rispetto, la pazienza, l'accoglienza.

Per garantire pienamente il diritto dei cittadini a una mobilità sicura è, quindi, necessaria una politica per la sicurezza stradale fondata su una strategia complessiva e unitaria relativa a tutti i principali fattori di rischio, definendo standard e prestazioni minime di sicurezza stradale, promuovendo la responsabilità e il sostegno della persona e delle comunità verso obiettivi partecipati e condivisi.

Questo comporta un forte impegno delle Regioni e degli Enti locali in materia di sicurezza stradale, essendo il buon governo del territorio e il consenso delle comunità locali fattori decisivi per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'incidentalità.

Al Forum di Aalborg +10 (2004), dedicato alla realizzazione delle Agende 21 negli Enti locali, si è sottolineato come siano centrali "per l'azione amministrativa come per le persone gli interventi sulla mobilità", causa prima non solo di morti e feriti per incidenti, ma di diffusione di malattie bronco-polmonari e allergiche (e per altri versi dell'obesità), che sono di ostacolo in particolare a una crescita equilibrata e armoniosa dei bambini. Si tratta, come è evidente, di agire oltre che sull'informazione, sui comportamenti, sui sistemi di mobilità, sui sistemi infrastrutturali, costruendo una relazione positiva tra modello di trasporto, salute e sviluppo.

Per migliorare la mobilità e diminuire il traffico occorre definire piani urbani di mobilità che incrementino decisamente il trasporto pubblico e che favoriscano il più possibile spostamenti a piedi o in bicicletta. Questo vale in particolare per i percorsi casa-scuola e casa-lavoro.

Una mobilità sostenibile e sicura deve essere vista da ogni persona come un sistema in cui si muove con mezzi adeguati alla situazione o deve essere pianificata dagli enti responsabili in un'ottica di facile inter-modalità e di separazione il più possibile dei flussi di traffico.

Oggi il modello dominante è ancora quello dell'alternanza tra congestione e blocco del traffico (aggravato dai problemi ambientali e di salute pubblica) al quale si sfugge con l'utilizzo crescente di ciclomotori e motocicli, spesso guidati al di fuori di ogni regola. Ne deriva il dato preoccupante, e in contro-tendenza, dell'aumento del numero delle vittime su ciclomotore e motociclo, nonostante l'introduzione dell'obbligo del casco e dell'obbligo del patentino.

- 3) La sicurezza stradale è una politica organica che deve svilupparsi in modo ordinario e continuativo, con interventi integrati fuori da ogni logica di emergenza e nell'ambito di una prospettiva di sviluppo sostenibile. *Per questo il Cnel conferma la sua condivisione degli obiettivi e del modello di governo degli interventi del **Piano Nazionale della Sicurezza Stradale**.*

I principali settori di intervento devono essere:

- a) Il miglioramento delle infrastrutture, dando priorità alla loro messa in sicurezza e alla loro manutenzione, agli interventi sui punti pericolosi in ambito extra urbano, alle tecniche di moderazione della velocità in città (l'OMS cita come buona prassi le città

di Baden in Austria, dove in oltre il 75% delle strade il divieto di superare i 30 km/h) e alla promozione di una mobilità diversa dall'uso dell'auto privata (fenomeno invece in crescita nel nostro Paese). Buona prassi è anche quella di molte città svedesi che hanno incorporato le esigenze della sicurezza stradale negli appalti pubblici e nelle politiche di gestione del territorio. Occorre pertanto definire modelli per la gestione delle dotazioni tecniche e logistiche per la sicurezza stradale, fondati su un approccio organico e sulla definizione di piani di manutenzione programmata.

- b) L'utilizzo del progresso tecnico per rendere i veicoli più sicuri, migliorando la protezione in caso di incidente e la prevenzione degli incidenti. Il Governo italiano ed il Gruppo FIAT devono far parte, come gli altri Governi e case automobilistiche europee, del programma europeo di valutazione dei nuovi modelli di automobili (EURO NCAP). Questo programma assegna delle "stelle" che misurano il grado di sicurezza degli autoveicoli. Uno studio realizzato con il sostegno della Commissione Europea ha concluso che ogni "stella" può essere associata ad una riduzione di quasi il 10% del rischio di incidente mortale per gli occupanti. E' stato dimostrato che le automobili quotate "cinque stelle" presentano un rischio intrinseco di incidente mortale inferiore del 30% rispetto agli altri veicoli.
- c) La diffusione di una cultura della sicurezza stradale che orienti gli utenti verso comportamenti responsabili combinando educazione, autocontrollo responsabile, condivisione di valori. L'educazione stradale deve promuovere soprattutto assunzione di responsabilità e modifica dei comportamenti, non può essere costituita prevalentemente di informazioni date in aula ma deve interagire con il territorio attraverso progetti concreti di accoglienza e condivisione.
Ricerche realizzate in medie e piccole città emiliane hanno confermato che, nonostante la vicinanza a scuola (meno di 1 km), meno del 20% dei bambini va a scuola a piedi, in bicicletta o in autobus. Le motivazioni sono "per comodità" oppure "per sicurezza" e possono essere modificate solo con interventi integrati che educino i bambini (e i genitori) a muoversi in modo alternativo, riconquistando il territorio, formandosi all'autonomia, alla socialità, alla responsabilità, all'aiuto reciproco.
Per bambini, ragazzi, giovani, una mobilità diversa nei percorsi casa-scuola (auto dei genitori/motorino) e la messa in sicurezza della mobilità connessa al divertimento e allo svago (sviluppando accordi volontari tra tutti gli interessati e mirando i controlli, in particolare quelli alcolemici) sono punti fondamentali di verifica di un rapporto diverso tra assunzione di responsabilità, controlli, repressione.
- d) Anche per quanto riguarda i percorsi casa-lavoro, occorre potenziare gli interventi alternativi all'uso dell'auto privata, con progetti che, partendo dal potenziamento del trasporto pubblico locale e dai vantaggi da rafforzare connessi agli abbonamenti, valorizzino una molteplicità di esperienze, anche sulla base dell'azione dei *mobility-manager*: dal trasporto aziendale all'uso collettivo dei mezzi individuali, incentivando i comportamenti virtuosi, ad esempio, con assicurazioni a tempo e parcheggi riservati. Occorre, coinvolgendo anche imprese e organizzazioni sindacali, estendere la prassi di accordi volontari che si integrino nelle politiche generali degli Enti Locali. E' dimostrato che con interventi mirati e poco costosi è possibile ridurre il flusso delle auto private nelle ore di punta del 10% , agendo su una situazione che provoca il 25% dei morti su strada.
- e) Occorre aumentare le risorse e i mezzi a sostegno delle azioni di controllo e repressione; rendere efficaci gli interventi sanzionativi.
L'esperienza, pur positiva, della patente a punti conferma che in Italia la perdita di punti è assimilata sostanzialmente a una sanzione (e quasi sempre il corso di recupero è sentito soprattutto come un costo), mentre in altri Paesi, come la Francia, è

considerata occasione per una verifica non solo della abilità e della capacità di guida, ma dell'atteggiamento del guidatore, della sua aggressività, della sua potenziale asocialità. Anche in Italia occorre intervenire soprattutto sulla fase di recupero dei punti (autorizzando in modo specifico le strutture abilitate; prevedendo l'intervento di uno psicologo qualificato per valutare casi di recidiva e di comportamenti pericolosi).

- f) Una questione importante, che chiama in campo i temi delle infrastrutture, della sicurezza degli autoveicoli e della responsabilità delle persone, è quella della gestione dei limiti di velocità. Già il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale collocava questo problema all'interno di una strategia complessiva fondata sul rafforzamento delle misure di prevenzione-controllo-repressione (da quelle tecnologiche su strada, alla videosorveglianza in città, all'installazione di "scatole nere" anche sulle autovetture); sulla riduzione dei limiti di velocità nelle zone urbane a elevato traffico pedonale e ciclistico; sul miglioramento della coerenza generale di limiti di velocità (spesso segnalati in modo inadeguato, confuso ed incoerente e questo comporta il sentire come "ingiusta" l'eventuale sanzione). Si tratta soprattutto di migliorare il quadro conoscitivo sugli effetti della velocità nei vari contesti, cominciando con l'invertire i fattori delle analisi: sono le infrastrutture e i veicoli che si devono conformare ai comportamenti che si intendono raggiungere (meno velocità, meno consumi, meno inquinamento, più sicurezza) piuttosto che adattare i comportamenti – con divieti od obblighi – all'ambiente esterno (è contraddittorio costruire strade "a scorrimento veloce" e contemporaneamente imporre limiti di velocità inadeguati alle caratteristiche della strada).

- 4) Il Cnel condivide la proposta contenuta nella Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale di *stabilire, in via normativa, i contenuti di un patto sociale sul diritto a una mobilità sicura e sostenibile per tutti i cittadini e di fornire a tutti i soggetti, che hanno un obbligo di governo della sicurezza stradale, un sistema di regole chiaro e certo.*

Si tratta di costruire informazione e consenso intorno all'importanza della sicurezza stradale e ai vari specifici interventi e di formare atteggiamenti di accettazione del sistema sanzionatorio, possibili se esso si dimostra efficace e correttamente rapportato alla gravità dell'infrazione.

Strumenti fondamentali per il governo delle politiche della sicurezza stradale sulla base del consenso e della partecipazione sono la **Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale**, la rete delle consulte locali, i centri di monitoraggio.

La Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale, insediatasi formalmente nel luglio 2001, ha sviluppato, con limitate risorse finanziarie e organizzative, una complessa attività di assemblee generali, gruppi di lavoro, sviluppo della rete del partenariato sociale, collaborazione con gli Enti Locali, sostegno alle Consulte locali.

In questo modo, la Consulta ha dato impulso alla costruzione di una capacità di governo della sicurezza stradale da parte delle Amministrazioni locali, condizione per un processo sistematico e stabile di miglioramento della sicurezza stradale.

E' un processo avviato che però, come ben documenta la Relazione, vede ancora oltre il 70% degli Enti locali privi di politiche e strumenti per la gestione della sicurezza stradale.

Come indicato anche dalla Relazione, lo sviluppo delle attività della Consulta Nazionale necessita ora di una stabilità e continuità di azione e di una dotazione di risorse significative per cui è bene che la Consulta abbia un più definito riconoscimento legislativo.