

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

DECRETO 2 maggio 2012

Linee guida per la gestione della sicurezza delle
infrastrutture
stradali ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 15
marzo
2011, n. 35. (12A09536)

IL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE
E DEI TRASPORTI

Vista la direttiva 2008/96/CE del Parlamento europeo e
del
Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa alla gestione
della
sicurezza delle infrastrutture stradali;

Visto il decreto legislativo del 15 marzo 2011, n. 35,
di
attuazione della direttiva 2008/96/CE, pubblicato nella
Gazzetta
Ufficiale 8 aprile 2011, n. 81;

Visto, in particolare, l'art. 8, comma 1, del predetto
decreto
legislativo del 15 marzo 2011, n. 35, che stabilisce che il
Ministero
delle infrastrutture e dei trasporti adotti, con proprio
decreto,
sentita la Conferenza unificata, le linee guida in materia
di
gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali, idonee
ad
agevolare l'applicazione delle disposizioni previste negli articoli
4
e 6 del medesimo decreto legislativo;

Preso atto che, ai sensi della disciplina transitoria di
cui
all'art. 12, comma 5 del decreto legislativo del 15 marzo 2011,
n.
35, la circolare del Ministero dei lavori pubblici 8 giugno 2001,
n.
3699, recante «linee guida per le analisi di sicurezza delle
strade»
costituisce norma di riferimento, fino all'adozione del

presente

decreto;

Sentita la Conferenza unificata che ha espresso parere favorevole nella seduta del 4 aprile 2012;

Decreta:

Art. 1

Oggetto

1. Ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo del 15 marzo 2011, n. 35, di attuazione della direttiva 2008/96/CE in materia di gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali, sono adottate le linee guida per la gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali, di cui all'allegato che forma parte integrante del presente decreto.

Art. 2

Finalita'

1. Le linee guida individuano criteri e modalita' per l'effettuazione dei controlli della sicurezza stradale sui progetti, delle ispezioni di sicurezza sulle infrastrutture esistenti e per l'attuazione del processo per la classificazione della sicurezza della rete stradale.

2. Il contenuto delle linee guida e' oggetto del programma di formazione dei controllori e degli ispettori come previsto nell'ambito del decreto ministeriale del 23 dicembre 2011.

Art. 3

Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

2. Dalla medesima data cessano di avere efficacia le disposizioni di cui alla circolare del Ministero dei lavori pubblici 8 giugno 2011, n. 3699, recante «Linee guida per l'analisi di sicurezza delle strade».

Art. 4

Disposizioni finali

1. L'adempimento dei compiti derivanti dal presente decreto avviene nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già esistenti, e disponibili a legislazione vigente, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Roma, 2 maggio 2012

Il Ministro:

Passera

Registrato alla Corte dei conti il 25 luglio 2012
Ufficio controllo atti Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
e del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, registro n. 9, foglio n. 178

| | | |
|---------|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | PARTE GENERALE | 4 |
| 1.1 | OGGETTO E FINALITA' | 4 |
| 1.2 | QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO | 5 |
| 1.3 | LETTURA SISTEMATICA DEL DECRETO LEGISLATIVO N.35/2011 | 7 |
| 1.4 | AMBITO DI APPLICAZIONE | 12 |
| 1.4.1 | Le reti stradali | 12 |
| 1.4.2 | Le tipologie di progetto | 14 |
| 1.4.3 | La fase transitoria | 15 |
| 1.5 | I SOGGETTI COINVOLTI E LE FUNZIONI SVOLTE | 18 |
| 1.5.1 | Gli Enti territoriali preposti alla regolazione del sistema | 18 |
| 1.5.1.1 | Lo Stato | 18 |
| 1.5.1.2 | Le Regioni e le province autonome | 18 |
| 1.5.2 | L'Organo Competente | 19 |
| 1.5.3 | Gli enti proprietari e i gestori stradali | 21 |
| 1.5.4 | Gli esperti della sicurezza stradale | 22 |
| 2 | LA GESTIONE DELLA SICUREZZA DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI | 23 |
| 2.1 | IL CICLO COMPLETO DELLE ATTIVITA' PREVISTE | 23 |
| 2.2 | ANALISI DELLA RETE STRADALE NELLA GESTIONE DELLA SICUREZZA | 24 |
| 2.2.1 | Esame del funzionamento della rete stradale aperta al traffico | 24 |
| 2.2.1.1 | Analisi delle caratteristiche geometriche e funzionali | 25 |
| 2.2.1.2 | Individuazione dei tratti stradali omogenei | 26 |
| 2.2.2 | Classificazione finalizzata al programma delle ispezioni | 27 |
| 2.2.2.1 | Classificazione dei tratti ad elevata concentrazione di incidenti | 27 |
| 2.2.2.2 | Classificazione della sicurezza della rete esistente | 34 |
| 2.3 | PROGRAMMA DELLE ISPEZIONI | 37 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 2.3.1 Criteri per la definizione del programma delle ispezioni | 38 |
| 2.3.2 Fasi della procedura di ispezione | 40 |
| 2.4 CLASSIFICAZIONE FINALIZZATA ALLA PIANIFICAZIONE DEGLI INTERVENTI | 41 |
| 2.4.1 Elenco delle priorit  degli interventi | 43 |
| 2.4.1.1 Valutazione economica degli interventi | 44 |
| 2.4.1.2 Individuazione delle priorit  | 47 |
| 2.4.2 Pianificazione e programmazione degli interventi | 48 |
| 2.4.2.1 Manutenzione ordinaria: interventi gestionali e infrastrutturali minimi | 49 |
| 2.4.2.2 Manutenzione straordinaria: progetti di infrastruttura | 49 |
| 2.5 ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI | 50 |
| 2.5.1 Manutenzione ordinaria | 51 |
| 2.5.1.1 Interventi gestionali | 51 |
| 2.5.1.2 Interventi infrastrutturali minimi | 51 |
| 2.5.2 Manutenzione straordinaria: progetti di infrastruttura | 52 |
| 2.5.2.1 VISS | 52 |
| 2.5.2.2 Progetti | 53 |
| 2.5.2.3 Controlli | 53 |
| 2.6 MONITORAGGIO DEGLI INTERVENTI | 54 |
| 2.6.1 Identificazione dell'efficacia degli interventi | 55 |
| 2.6.2 Ritorno all'esame del funzionamento della rete | 57 |
| 3 CONTROLLI DELLA SICUREZZA STRADALE SUI PROGETTI | 58 |
| 3.1 FINALITA' DEI CONTROLLI | 58 |
| 3.2 LE TIPOLOGIE DEI PROGETTI DA SOTTOPORRE A CONTROLLO | 62 |
| 3.3 FASI DELLA PROCEDURA DI CONTROLLO | 64 |
| 3.3.1 Avvio della progettazione: comunicazione del gestore all'Organo Competente | 64 |
| 3.3.2 Individuazione dei controllori | 64 |
| 3.3.2.1 Tempi | 64 |
| 3.3.2.2 Modalita' | 65 |
| 3.3.3 Affidamento del controllo | 66 |
| 3.3.3.1 Oggetto del controllo | 66 |
| 3.3.3.2 Responsabilit  del controllore | 67 |
| 3.3.4 Svolgimento dei controlli | 69 |

| | | |
|---------|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.4.1 | Tempi | 69 |
| 3.3.4.2 | Modalita' dei controlli documentali sui progetti | 70 |
| 3.3.4.3 | Modalita' delle prime ispezioni di verifica sul progetto | 74 |
| 3.3.5 | Recepimento dei risultati dei controlli | 75 |
| 3.4 | CONTENUTI DEI CONTROLLI | 76 |
| 3.4.1 | La matrice di riferimento: illustrazione dei contenuti | 76 |
| 3.4.1.1 | Nuove infrastrutture e adeguamento di infrastrutture esistenti | 78 |
| 3.4.1.2 | L'ambito extraurbano e urbano | 79 |
| 3.4.1.3 | Le strade a doppia e a singola carreggiata | 81 |
| 3.4.1.4 | I livelli di progettazione: preliminare, definitivo ed esecutivo | 82 |
| 3.4.2 | Le schede di controllo | 85 |
| 4 | ISPEZIONI DI SICUREZZA SULLE INFRASTRUTTURE STRADALI | 86 |
| 4.1 | FINALITA' DELLE ISPEZIONI | 87 |
| 4.2 | FASI DELLA PROCEDURA DI ISPEZIONE | 88 |
| 4.2.1 | Attuazione del programma delle ispezioni | 88 |
| 4.2.2 | Individuazione degli ispettori | 89 |
| 4.2.2.1 | Tempi | 89 |
| 4.2.2.2 | Modalita' | 90 |
| 4.2.3 | Affidamento dell'ispezione | 91 |
| 4.2.3.1 | Oggetto dell'affidamento | 91 |
| 4.2.3.2 | Responsabilita' dell'ispettore | 93 |
| 4.2.4 | Modalita' di svolgimento dell'ispezione | 95 |
| 4.2.4.1 | Analisi preliminare della documentazione | 95 |
| 4.2.4.2 | L'ispezione del tratto stradale | 95 |
| 4.2.4.3 | La redazione del rapporto finale | 100 |
| 4.2.5 | Risultanze dell'ispezione | 102 |
| 4.3 | CONTENUTI DELLE ISPEZIONI | 104 |
| 4.3.1 | La matrice di riferimento: illustrazione dei contenuti | 104 |
| 4.3.2 | Le schede di ispezione | 106 |
| 4.4 | LE ISPEZIONI NEI CANTIERI STRADALI | 115 |
| 4.4.1 | Cantieri in ambito extraurbano | 117 |
| 4.4.2 | Cantieri in ambito urbano | 118 |

TABELLE 119

FIGURE 120

ABBREVIAZIONI 121

BIBLIOGRAFIA 122

ALLEGATI 123

1 PARTE GENERALE

1.1 Oggetto e finalita'

Le presenti Linee Guida sono emanate ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo n.35/2011 di attuazione della Direttiva 2008/96/CE sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali.

Le Linee Guida stabiliscono i criteri e le modalita' per l'effettuazione dei controlli della sicurezza stradale sui progetti e delle ispezioni di sicurezza sulle infrastrutture esistenti e per l'attuazione del processo per la classificazione della sicurezza della rete stradale.

Le Linee Guida hanno come finalita' quella di orientare, coordinare e rendere omogenee le attivita' di tutti i soggetti coinvolti nel processo della sicurezza delle infrastrutture stradali, tra cui gli Enti territoriali, gli Organi Competenti, gli Enti proprietari e gestori delle strade e gli esperti della sicurezza stradale, ovvero i controllori dei progetti e gli ispettori delle strade esistenti.

Le presenti Linee Guida, al fine di garantire un sistema di

interventi tra loro armonizzati e coordinati, hanno l'obiettivo di fornire uno strumento che individua le modalita' procedurali delle analisi di sicurezza stradale e di tutte le altre attivita' connesse al processo per la classificazione della rete stradale.

I controlli della sicurezza stradale sui progetti e le ispezioni di sicurezza sulle infrastrutture esistenti, definiti complessivamente "analisi di sicurezza stradale", sono un processo di tipo preventivo, tendente ad individuare le situazioni potenzialmente generatrici di incidenti, finalizzato alla verifica di sicurezza dei progetti stradali, sia di nuove infrastrutture sia di interventi di adeguamento di strade esistenti, ed alla verifica delle caratteristiche delle strade esistenti in esercizio.

Sulla base dei risultati della fase iniziale di applicazione delle procedure delle Linee Guida sulle strade appartenenti alla TEN, come previsto dall'art. 1 del D.Lgs. n.35/11, considerato che alcune delle procedure introdotte costituiscono una novita' nell'ordinamento, si auspica che dal tavolo permanente di confronto con le Regioni e gli enti locali, di cui all'art. 12, c.6, emergano proposte significative per una maggior coesione e coordinamento del processo di attuazione nelle reti stradali di rispettiva competenza.

1.2 Quadro di riferimento normativo

Con la legge comunitaria 4 giugno 2010, n. 96 e' stata conferita delega al Governo per il recepimento della direttiva comunitaria 2008/96/CE sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture

stradali. Tale Direttiva si prefigge l'obiettivo di migliorare il livello di sicurezza delle strade appartenenti alla rete stradale transeuropea (d'ora in poi per brevità TEN(1)), mediante l'introduzione di una serie di procedure atte a migliorare la sicurezza delle infrastrutture stradali nelle diverse fasi di pianificazione, progettazione, realizzazione e gestione.

(1) Per l'individuazione della TEN si rimanda al successivo par. 1.4.1

Il D.Lgs. n.35/11 di recepimento della Direttiva 2008/96/CE, entrato in vigore il 23 aprile 2011, introduce una serie di procedure, in capo ad una pluralità di soggetti, finalizzate al miglioramento della sicurezza delle infrastrutture stradali, che costituiscono una novità per l'ordinamento preesistente, costituito dal Codice della Strada (D.Lgs. n.285/92) e dal relativo Regolamento di Esecuzione (D.P.R. 495/92), nonché da altre specifiche disposizioni attuative, che ponevano specifici adempimenti in capo ai soli Enti proprietari e gestori delle strade.

L'art. 12, c.5 del D.Lgs. n.35/11 ha previsto che, prima dell'adozione delle presenti Linee Guida, nella fase transitoria le "Linee guida per le analisi di sicurezza delle strade", di cui alla Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 3699 dell'8 giugno 2001, costituissero la norma di riferimento per l'analisi di sicurezza delle strade, nei limiti di compatibilità delle

disposizioni riportate nel medesimo decreto. I principi riportati nella predetta circolare sono stati quindi il punto di partenza e di riferimento per lo sviluppo delle presenti Linee Guida.

Nel delineare il quadro di riferimento normativo si evidenzia che il D.Lgs. n.35/11 ha previsto una serie di decreti attuativi, che devono essere necessariamente concepiti secondo una logica unitaria e coordinata; tra i vari decreti quello di adozione delle presenti Linee Guida assume un ruolo centrale rispetto agli altri poiche' da un lato costituisce la cornice all'interno della quale si inseriscono tutti gli altri provvedimenti e dall'altro ne fornisce una chiave di lettura finalizzata ad un'attuazione razionalizzata.

Si elencano di seguito i citati decreti attuativi il cui ambito di applicazione viene specificatamente descritto nel successivo par.

1.4:

Parte di provvedimento in formato grafico

Tabella 1: decreti attuativi previsti dal D.Lgs. n. 35/11

Il quadro normativo si compone inoltre, con particolare riferimento alle attivita' piu' strettamente tecniche delle analisi di sicurezza, delle disposizioni del Codice della Strada e del relativo Regolamento di attuazione ma anche delle prescrizioni delle norme tecniche di progettazione stradale e da tutte le altre norme, riguardanti elementi funzionali o di arredo della strada (segnaletica, dispositivi di ritenuta stradale, pavimentazione stradale, impianti, ecc..).

1.3 Lettura sistematica del decreto legislativo n. 35/2011

I contenuti delle Linee Guida, ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. n. 35/11, relativi ai controlli e ispezioni della sicurezza stradale, devono necessariamente ricomprendere, in una lettura sistematica dell'intero articolato del decreto, anche le attivita' relative alla classificazione e, piu' in generale, tutte le attivita' correlate al processo di gestione della sicurezza della rete stradale.

I controlli e le ispezioni sono attivita' svolte dagli esperti della sicurezza, come definiti nel successivo par. 1.5.4, mentre tutte le altre attivita' relative al ciclo della gestione della sicurezza sono condotte da una pluralita' di soggetti descritti ampiamente nel par. 1.5.

I controlli e le ispezioni infatti non devono essere intesi come fasi autonome e avulse dall'intero processo gestionale, pur rappresentando le attivita' tecniche piu' rilevanti, ma devono far parte di un ciclo di attivita' consequenziali e iterative volte tutte a perseguire un miglioramento della sicurezza attraverso una gestione ottimizzata della rete stradale.

Nella seguente figura si rappresentano le attivita' dei controlli e delle ispezioni inserite nel ciclo complessivo delle attivita', piu' ampiamente descritte nel successivo capitolo 2.

Parte di provvedimento in formato grafico

Figura 1: il ciclo complessivo delle attivita' del processo di gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali

Il processo di gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali prende avvio preliminarmente con l'esame del funzionamento della rete stradale aperta al traffico, attraverso un'analisi delle caratteristiche geometriche e funzionali dell'intera rete ed una sua suddivisione in tratti stradali omogenei. Tale suddivisione in tratti elementari consente di effettuare una classificazione dell'intera rete finalizzata ad individuare il programma delle ispezioni e quindi la loro priorit .

Le risultanze delle ispezioni e l'identificazione delle potenziali misure correttive consentono di pervenire ad una nuova classificazione finalizzata alla pianificazione degli interventi ed alla loro priorit  di attuazione. Alcuni interventi possono essere attuati nell'ambito della manutenzione ordinaria mentre altri richiedono l'attivazione delle procedure previste per la manutenzione straordinaria.

La valutazione dell'efficacia degli interventi realizzati consente di effettuare un monitoraggio dello stato della sicurezza della rete, prevedendo ciclicamente un nuovo esame del funzionamento della rete stradale attraverso dati pi  aggiornati e dettagliati, consentendo l'elaborazione di una nuova classificazione di sicurezza della rete, finalizzata ad individuare il successivo programma di ispezioni.

In riferimento ai decreti attuativi previsti dal D.Lgs. n. 35/11 si ritiene di doverne illustrare i contenuti e le relative modalit  di attuazione in funzione sia della progressiva estensione dell'ambito

di applicazione, come definito nel par. 1.4, sia della diversa natura dei decreti stessi, considerato che alcuni assumono validita' generale mentre altri assumono valenza limitata alla sola rete stradale di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (d'ora in poi, per brevitaa', MIT), ovvero del soggetto individuato quale Organo Competente (d'ora in poi, per brevitaa', OC) ai sensi della definizione dell'art. 2, c.1 lett. b) del D.Lgs. n. 35/11.

Tra i decreti attuativi previsti, ferma restando la progressiva estensione dell'ambito di applicazione di cui all'art. 1 del D. Lgs.

n. 35/11, si evidenzia che:

- il decreto previsto all'art. 3, c.2 relativo alla modalita', contenuti e documenti della valutazione di impatto sulla sicurezza stradale, definita VISS, si applica a tutti i "progetti di infrastruttura" appartenenti a tutte le reti stradali di tutti gli Enti proprietari e/o gestori;
- il decreto previsto all'art. 5, c.1 relativo alla classificazione tratti stradali ad elevata concentrazione di incidenti e classificazione della sicurezza della rete esistente, si applica soltanto alla rete stradale di competenza del MIT. Ogni altro OC dovra' effettuare con proprio provvedimento la classificazione della sicurezza della propria rete, come stabilito nel par.

2.2.2.2;

- il decreto previsto all'art. 6, c.2 relativo all'individuazione delle misure di sicurezza temporanee, emanato il 12 dicembre 2011,

si applica a tutte le reti stradali di tutti gli Enti proprietari e/o gestori;

- il decreto previsto all'art. 9, c.1 relativo ai programmi di formazione degli esperti e alla modalita' di entrata in operativita' e di gestione dell'elenco degli esperti, e' stato emanato il 23 dicembre 2011. Tale programma di formazione, unico per tutti gli Enti formatori, e' indirizzato a preparare una figura dall'elevato profilo professionale che possieda approfondite conoscenze, capacita' e competenze finalizzate al controllo della sicurezza per i progetti di infrastrutture di nuova realizzazione o di interventi di adeguamento di infrastrutture esistenti ed all'effettuazione delle ispezioni della sicurezza stradale. Con l'unicita' di tale programma si e' garantita l'omogeneita' della formazione degli esperti della sicurezza su tutto il territorio nazionale che dovranno essere iscritti nell'unico elenco istituito presso il MIT, previsto dall'art. 4, c.7;
- il decreto previsto all'art. 9, c.6 relativo alla determinazione del contributo dei corsi, definito ex lege di natura non regolamentare, si applica ai soggetti che svolgono i corsi di formazione;
- il decreto previsto all'art. 10, c.2 relativo all'individuazione delle tariffe per le attivita' di controllo, classificazione e ispezione e modalita' di versamento, si applica alla sola rete di competenza del MIT gestita da enti gestori non pubblici. Inoltre, l'art. 7, c.1 del D.Lgs. n. 35/11 ha previsto che "per

ciascun incidente mortale verificatosi sulla rete stradale di cui all'articolo 1, comma 2, l'organo competente riporta in un'apposita relazione di incidente, redatta secondo la reportistica di cui all'allegato IV, i dati relativi all'incidente stradale, raccolti e trasmessi, ai sensi dell'articolo 56 della legge 29 luglio 2010, n. 120, dalle forze dell'ordine e dagli enti locali". La "relazione di incidente" al fine di soddisfare i requisiti previsti dall'allegato IV del D.Lgs. n. 35/11 deve comprendere ulteriori elementi rispetto a quelli previsti dal modulo di rilevazione ISTAT-CTT/INC. A tale proposito il MIT sta predisponendo un modello di relazione di incidente per la rete stradale di propria competenza.

Con la progressiva estensione dell'ambito di applicazione, descritta nel par. 1.4, ogni OC dovrà provvedere ad acquisire i dati di incidentalità relativi alla propria rete stradale anche attraverso l'utilizzo di banche dati esistenti.

Inoltre il D.Lgs. n. 35/11, come richiamato nell'art. 1, c.5 dello stesso, è norma complementare al D.Lgs. n. 264/06 relativo alla sicurezza delle gallerie stradali di lunghezza superiore ai 500 metri ricadenti nella TEN.

Il D.Lgs. n. 35/11 ha introdotto una norma di coordinamento con il D.Lgs. n. 264/06 soltanto per quanto riguarda i requisiti dei soggetti abilitati allo svolgimento delle attività ispettive, prevedendo che siano, a regime, gli stessi nei due ambiti.

Il D.Lgs. n. 35/11, in simmetria con la complementarietà della Direttiva 2008/96/CE rispetto alla Direttiva 2004/54/CE, ha

espressamente escluso l'applicazione delle disposizioni alle gallerie

rientranti nella disciplina del D.Lgs. n. 264/06.

Ferma restando questa netta separazione degli ambiti delle due norme, si deve sottolineare come le relative disposizioni si pongano su due piani diversi: mentre la norma sulla sicurezza delle gallerie individua i requisiti minimi di sicurezza che tali infrastrutture devono soddisfare, nonché le relative procedure finalizzate a garantire che tali requisiti siano rispettati, la norma sulla sicurezza delle infrastrutture stradali non stabilisce alcun requisito tecnico-funzionale per le caratteristiche infrastrutturali ma introduce obblighi nei confronti dei diversi soggetti coinvolti nella gestione delle infrastrutture stradali affinché si realizzi un progressivo aumento del loro livello di sicurezza.

In quest'ottica sarebbe stato più opportuno che la direttiva 2008/96/CE, intervenuta successivamente alla 2004/54/CE, avesse fatto salve le disposizioni specifiche sulle gallerie, già cogenti, ma non avesse escluso dal proprio campo di applicazione le gallerie, peraltro solo quelle di lunghezza superiore a 500 metri, poiché le disposizioni della direttiva 2008/96/CE si applicano a "tratti di infrastruttura stradale", che comprendono quindi anche eventuali gallerie, e che devono essere analizzati, sotto il profilo della sicurezza stradale dell'intero tratto, in modo unitario e complessivo.

Si evidenzia in particolare che una galleria di lunghezza inferiore a 500 metri è assoggettata alla sola disciplina del D.Lgs. n.

35/11

e pertanto la responsabilita' dei relativi controlli ed ispezioni e' attribuita al solo OC, mentre per una galleria ricadente sulla stessa infrastruttura e di lunghezza superiore a 500 metri la responsabilita' dei relativi controlli ed ispezioni e' attribuita alla sola Commissione Permanente Gallerie.

La complementarieta' degli ambiti delle due direttive e' stata necessariamente mutuata nelle due rispettive norme di recepimento nazionali, ma cio' comporta che a livello attuativo si debbano introdurre le opportune e necessarie forme di coordinamento delle relative procedure, non solo per evitare duplicazioni di attivita', ottimizzando tempi e riducendo costi, ma anche e soprattutto affinche' la valutazione della sicurezza ed i conseguenti eventuali interventi di adeguamento non avvengano a "compartimenti stagni", come definiti nei due ambiti di applicazione, ma in una visione globale dell'intero tratto stradale, anche sotto il profilo programmatico.

Pertanto ai fini dell'effettuazione dell'analisi di sicurezza di un'infrastruttura stradale in cui i due ambiti si sovrappongono e' necessario che l'OC operi attraverso un opportuno coordinamento con la Commissione Permanente Gallerie, oltre che con le esistenti Commissioni Intergovernative (CIG) relativamente ai tunnel transfrontalieri, cosi' come previsto dal D.Lgs. n. 264/06.

1.4 Ambito di applicazione

1.4.1 Le reti stradali

L'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 35/11 e' rappresentato dalle strade ricadenti nella TEN, in fase di pianificazione, di progettazione, in costruzione o gia' aperte al traffico, mentre per tutte le altre strade non appartenenti alla TEN, i contenuti del decreto legislativo costituiscono norme di principio fino a che non diventeranno cogenti in base all'evoluzione temporale del campo di applicazione.

L'attuale rete stradale TEN(2) vigente e' suddivisa soltanto nelle due tipologie di rete "esistente", costituita dalle strade appartenenti alla rete primaria nazionale e quindi sostanzialmente dalla quasi totalita' della rete autostradale e da altri itinerari internazionali, e "pianificata", costituita da progetti di adeguamento di infrastrutture esistenti o di nuove strade.

(2) La rete TEN e' individuata dalla decisione 1692/96/CE e successivi aggiornamenti. Al momento dell'emanazione delle presenti Linee Guida la rete stradale TEN dell'Italia e' definita nella decisione 884/04/CE ma e' in corso di definizione un aggiornamento della rete in base ad un nuovo approccio che individua due livelli di rete ("comprehensive network" e "core network"), come definiti nella proposta della Commissione Europea del 19.10.11.

La rete TEN programmata, in corso di definizione al momento dell'emanazione delle presenti Linee Guida, distinguerà la rete

stradale nelle tre tipologie "completed", "to be upgraded" e "planned".

Come si evince dalla tabella seguente, alla vigente TEN "esistente" corrisponde sia la rete "completed" sia parte della rete "to be upgraded" intesa come insieme delle infrastrutture in esercizio aventi già i requisiti minimi per l'appartenenza alla TEN, ma che comunque devono essere potenziate (es. realizzazioni 3a e/o 4a corsia). Analogamente alla vigente TEN "pianificata" corrisponde parte della rete "to be upgraded" e la rete "planned" comprendente a sua volta sia le infrastrutture in esercizio non aventi ancora i requisiti minimi per l'appartenenza alla TEN, ma per le quali sono previsti dei progetti di adeguamento, sia le nuove infrastrutture.

Pertanto, per verificare quali attività siano necessarie ai sensi del D.Lgs. n. 35/11, si deve fare riferimento alla "tipologia effettiva di infrastruttura", riportata in dettaglio nella tabella seguente, nella quale si trova la corrispondenza tra le tipologie di infrastruttura individuate nella TEN attualmente vigente (Dec. 884/04/CE) e nella proposta della CE del 19.10.11.

Parte di provvedimento in formato grafico

Tabella 2: attività necessarie ai sensi del D.Lgs. n. 35/11 in funzione della tipologia di infrastruttura

Inoltre è stato previsto che tale ambito debba essere esteso, a decorrere dal 1° gennaio 2016, "alle strade appartenenti alla rete di interesse nazionale, individuata dal decreto legislativo 29

ottobre

1999, n. 461, e successive modificazioni, non comprese nella rete stradale transeuropea, siano esse, a quella data, in fase di pianificazione, di progettazione, in costruzione o già aperte al traffico" ed è stata altresì prevista la possibilità di prorogare tale decorrenza, non oltre il 1° gennaio 2021.

Per la rete stradale di competenza delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali, è previsto che le disposizioni del D.Lgs. n. 35/11 costituiscano norme di principio e che, entro il 31 dicembre 2020, le Regioni e le province autonome dettino, nel rispetto dei principi stabiliti dal decreto, la disciplina riguardante la gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali di competenza, con particolare riferimento alle strade finanziate a totale o parziale carico dell'Unione europea.

Le presenti Linee Guida, vista la progressiva estensione dell'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 35/11 a tutte le reti stradali ricadenti nel territorio nazionale, sono strutturate in modo che abbiano validità generale, e quindi rispondenti anche alle esigenze del prossimo futuro sia per l'ambito extraurbano sia per l'ambito urbano, anche come orientamento per l'eventuale definizione da parte delle Regioni e delle province autonome di ulteriori modalità applicative in riferimento alla specificità delle reti stradali nei loro territori, e comunque coerenti con le presenti Linee Guida.

In riferimento allo stato evolutivo delle infrastrutture stradali,

il campo di applicazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 35/11 descritto nella Tabella 2 puo' essere ritenuto valido per tutte le altre reti stradali, ad iniziare da quella di interesse nazionale.

1.4.2 Le tipologie di progetto

La direttiva 2008/96/CE ha previsto che fossero effettuati controlli della sicurezza stradale nelle diverse fasi del progetto, dalla fase di pianificazione e sino all'inizio del funzionamento dell'infrastruttura.

Nel D.Lgs. n. 35/11 e' stato previsto che vengano effettuati controlli della sicurezza stradale sia sui progetti relativi alla costruzione di infrastrutture stradali nuove, sia sui progetti che producono una sostanziale modifica di infrastrutture stradali esistenti con effetti sui flussi di traffico, nonche' sui progetti di adeguamento che comportano modifiche del tracciato.

Si evidenzia come da un lato, per le nuove infrastrutture, vi sia una completa applicazione sulla totalita' dei progetti, mentre dall'altro, per le infrastrutture esistenti, sia necessaria una puntuale individuazione delle tipologie di progetti che ricadono nelle due citate fattispecie, e per la quale si rinvia al par. 3.2.

In particolare per quanto riguarda i progetti relativi ad una sostanziale modifica "con effetti sui flussi di traffico" si segnala che l'ambito dell'analisi debba non limitarsi all'infrastruttura oggetto dell'intervento di adeguamento, ma opportunamente estendersi alle infrastrutture adiacenti e connesse, i cui flussi risentono dell'attuazione dell'intervento stesso. Per tali progetti, posto che

qualunque intervento, anche minimo ed anche solo di natura gestionale, ovvero di semplice regolazione del traffico, quindi non strutturale, comporta potenzialmente notevoli effetti sui flussi di traffico, e' necessario rinviare al par. 3.2 per la precisa e puntuale individuazione delle tipologie di progetti che devono essere sottoposti al controllo della sicurezza stradale.

Poiche' i controlli devono essere effettuati per ogni livello di progettazione (preliminare, definitivo ed esecutivo) le Linee Guida, sono organizzate e strutturate con contenuti specifici e distinti in base all'ambito extraurbano e urbano, alla tipologia di strada (doppia o singola carreggiata), ed ulteriormente suddivisi per i tre livelli di progettazione nonche' per le fasi di costruzione, di pre-apertura al traffico e per il primo anno di funzionamento.

Per l'analisi dettagliata e descrittiva dei controlli della sicurezza stradale sui progetti si rimanda al capitolo 3.

1.4.3 La fase transitoria

Le disposizioni transitorie contenute nell'art. 12 del D.Lgs. n. 35/11 hanno introdotto da un lato la disciplina dei controlli sui progetti in itinere al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo, dall'altro la definizione dei requisiti soggettivi degli esperti, nelle more dell'entrata in operativita' dell'elenco di cui all'art. 7, c.4, ed infine il rinvio ai contenuti degli allegati o ad altri documenti esistenti come riferimenti normativi, in attesa dell'emanazione dei vari decreti attuativi previsti dal D.Lgs. n. 35/11 e illustrati nel par. 1.2 e nel par. 1.3.

Per quanto riguarda la disciplina dei controlli, al fine di evitare che la loro applicazione potesse tradursi in oneri di riprogettazione e quindi in costi aggiuntivi e ritardi nell'iter approvativo, essi sono stati esclusi sui progetti di cui era già stato approvato il progetto definitivo alla data di entrata in vigore della norma (23.04.11); in particolare per le opere strategiche di cui alla L. 443/01, l'esclusione dei controlli riguarda anche quegli interventi di cui, sempre alla data del 23.04.11, era già stato approvato il progetto preliminare.

Nelle figure seguenti si illustrano, sia la necessità dei controlli sia la necessità della VISS ad essi propedeutica, in funzione delle diverse fasi in cui si trovavano i progetti in itinere alla data di entrata in vigore della norma.

Emerge con chiarezza come per i progetti in fase di studio di fattibilità o di progettazione preliminare, siano necessari, per tutte le infrastrutture, oltre alla VISS tutti i controlli sui vari livelli di progettazione, mentre per i progetti in fase di redazione del progetto definitivo siano necessari i controlli soltanto per le infrastrutture ordinarie (escluse le infrastrutture strategiche) sia sul progetto definitivo sia sull'esecutivo; infine risulta come per tutte le infrastrutture aventi il progetto definitivo approvato i controlli siano esclusi.

Parte di provvedimento in formato grafico

Figura 2: applicazione, nella fase transitoria, della VISS e

dei

controlli sui progetti in fase di studio di fattibilita'

Figura 3: applicazione, nella fase transitoria, della VISS e dei

controlli sui progetti in fase di progettazione preliminare

Figura 4: applicazione, nella fase transitoria, dei controlli sui

progetti in fase di progettazione definitiva

Figura 5: non applicazione, nella fase transitoria, dei controlli sui

progetti in fase di progettazione esecutiva

1.5 I soggetti coinvolti e le funzioni svolte

1.5.1 Gli Enti territoriali preposti alla regolazione del sistema

1.5.1.1 Lo Stato

Il D.Lgs. n. 35/11 ha attribuito al MIT l'espletamento di alcune funzioni in qualita' di OC, riferite all'ambito di prima applicazione del D.Lgs. n. 35/11 (consistente nella TEN appartenente interamente al demanio dello Stato e quindi sotto la vigilanza diretta del MIT), ed altre funzioni indipendenti dal ruolo di OC, in virtu' del ruolo svolto dal MIT di regolatore della disciplina della sicurezza stradale in generale e di quella delle infrastrutture stradali in particolare.

Pertanto al MIT e' stata attribuita:

- la responsabilita' dell'emanazione dei decreti attuativi del D. Lgs. n. 35/11, validi su tutto il territorio nazionale e per tutti i tipi di strada, riguardanti, oltre alle presenti Linee Guida, la Valutazione di Impatto della Sicurezza Stradale (art. 3, c.2), il programma dei corsi di formazione degli esperti della

sicurezza

stradale (art. 9, c.1) e del relativo aggiornamento (art. 9, c.4),

le tariffe per controlli ed ispezioni (art. 10, c.1), il contributo

di partecipazione ai corsi di formazione (art. 9, c.6);

• la responsabilita' della gestione dell'elenco degli esperti della

sicurezza stradale (art. 4, c.7), sia provvisorio sia a regime;

• il coordinamento del tavolo permanente di confronto (art. 12, c.6);

• la determinazione del costo sociale medio di un incidente mortale e

di un incidente grave (art. 7, c.2);

• la determinazione del costo totale dell'incidentalita' (art. 7,

c.3).

1.5.1.2 Le Regioni e le province autonome

Il D.Lgs. n. 35/11 ha invece attribuito alle Regioni ed alle

province autonome la responsabilita' di dettare entro il 2020 la

disciplina riguardante la gestione della sicurezza delle

infrastrutture stradali di competenza delle Regioni e degli enti

locali (art. 1, c.4).

Cio' significa che, nel rispetto delle norme di principio contenute

nel D.Lgs. n. 35/11 e nei decreti attuativi da esso previsti, le

Regioni e le province autonome dovranno provvedere a disciplinare,

per le strade ricadenti sul loro territorio, ma non comprese nella

TEN e nella rete di interesse nazionale:

• gli ambiti di applicazione, intesi come le reti e le tipologie di

strade su cui applicare le disposizioni del D.Lgs. n. 35/11 e dei

relativi decreti attuativi, anche gradualmente nel tempo;

• le modalita' e i tempi di attuazione delle disposizioni da loro

dettate;

• i criteri e le modalita' di individuazione dei relativi

Organi

Competenti.

1.5.2 L'Organo Competente

La direttiva 2008/96 fornisce la seguente definizione di OC:

"qualsiasi organismo pubblico, istituito a livello nazionale, regionale o locale, che partecipa, in funzione delle proprie competenze, all'attuazione della presente direttiva, inclusi gli organismi designati come organi competenti prima dell'entrata in vigore della presente direttiva, nella misura in cui rispettino i requisiti da essa stabiliti".

L'individuazione nel MIT dell'OC, operata dall'art. 2, c.1, lett.

b) del D.Lgs. n. 35/11, riguarda soltanto l'ambito della rete TEN, vigente e programmata, e quello successivo (dal 2016 anche la restante rete di interesse nazionale, individuata ai sensi del D. Lgs. n. 461/99), che risultano entrambi completamente appartenenti alla rete del demanio statale, ma non può ritenersi applicabile alla rete regionale, provinciale e comunale, extraurbana ed urbana, poiché, per tali strade, le Regioni e le province autonome, con propria disciplina, dovranno individuare le modalità di individuazione dei relativi Organi Competenti.

In particolare si potrebbe ipotizzare che l'OC coincida con l'Ente proprietario o, nel caso di alterità rispetto a quest'ultimo, con l'Ente gestore della strada, poiché nulla lo vieterebbe esplicitamente e sotto certi aspetti sarebbe anzi auspicabile in quanto gli obblighi dell'Ente proprietario/gestore, sono anch'essi

finalizzati, in ultima istanza, all'obiettivo della sicurezza dell'infrastruttura stradale, così come i compiti dell'OC che attraverso specifiche attività di gestione (controlli e ispezioni) assicura che le strade di propria competenza siano caratterizzate da livelli di sicurezza elevati.

Non si deve confondere la funzione di controllo interno che ogni struttura organizzativa, compreso quindi l'Ente proprietario e gestore di strade, può e dovrebbe esplicare al fine di migliorare la propria efficienza, l'economia di gestione e la razionalizzazione delle procedure, con la funzione di controllo esterno, esercitata da un soggetto terzo.

Tale ultima azione, necessaria quando si vuole garantire che il servizio erogato (la gestione delle infrastrutture) a favore dei fruitori (gli utenti stradali) sia caratterizzato da idonei livelli di efficienza e soprattutto sicurezza, deve essere svolta da un controllore necessariamente diverso rispetto al soggetto controllato, e quindi terzo, al fine di evitare qualunque potenziale conflitto di interessi.

La corrispondenza biunivoca tra OC ed Ente proprietario, o gestore, ovvero l'individuazione dell'OC in un rapporto di "uno ad uno", produrrebbe delle improduttive moltiplicazioni di strutture e organizzazioni aventi medesime funzioni, che invece potrebbero e dovrebbero razionalmente essere accentrate in organismi unici per strade appartenenti ad una pluralità di soggetti, specie se titolari di un numero esiguo di strade o dotati di scarse risorse umane

e
strumentali.

Nel caso della TEN, ma anche della rete di interesse nazionale, l'individuazione del MIT quale unico OC centrale, effettuata dal D.Lgs. n. 35/11, ha da un lato implicitamente risolto il suddetto conflitto d'interessi, poiche' il MIT non gestisce direttamente tali infrastrutture, interamente appartenenti al demanio statale ma in gestione ad una pluralita' di soggetti (Anas e concessionarie autostradali), e dall'altro ha accentrato le funzioni in un rapporto di "uno a molti". Pertanto il MIT svolge le particolari e specifiche funzioni di OC, nell'ambito del piu' ampio esercizio di vigilanza e controllo degli enti gestori.

Nel caso delle altre infrastrutture non di interesse nazionale, per quanto riguarda i criteri di individuazione dell'OC, in coerenza con la definizione di OC contenuta nella Direttiva 2008/96, si sottolinea la necessita' che esso sia costituito da un organismo pubblico, e l'opportunita' che sia istituito a livello regionale, provinciale o comunale.

Nella definizione di tali criteri le Regioni e le province autonome terranno in debita considerazione l'opportunita' che la competenza e l'esperienza acquisita da strutture esistenti in attivita' di controllo ed ispezione, non vadano disperse. A tale proposito, il vincolo della terzietta' dell'OC rispetto al gestore potrebbe essere risolto con l'individuazione dell'OC in un soggetto almeno indipendente funzionalmente dal soggetto gestore, pur rimanendo

entrambi appartenenti al medesimo ente territoriale (regione, provincia e comune).

Cio' premesso in merito ai criteri di individuazione dell'OC, si

fornisce un elenco sintetico delle funzioni che devono essere svolte

dall'OC e descritte in dettaglio nei successivi capitoli:

- classificazione della rete stradale di competenza: tale attivita'

si traduce nella suddivisione in tratti omogenei della rete di

competenza, nell'analisi dei dati di incidentalita' e di traffico,

nell'esame del funzionamento della rete, nella classificazione

della sicurezza della rete, anche attraverso il tavolo permanente

di confronto di cui al c.6, dell'art. 12 del D.Lgs. n. 35/11;

- responsabilita' delle ispezioni sulle strade: tale attivita' si

esplica attraverso la definizione del programma delle ispezioni,

l'individuazione degli ispettori, la gestione delle attivita' di

ispezione compresa l'eventuale gestione del contratto con

l'ispettore esterno, l'adozione dei provvedimenti conseguenti le

ispezioni;

- responsabilita' dei controlli su tutti i progetti ricadenti

nell'ambito di applicazione: tale attivita' si estrinseca

nell'individuazione dei controllori, nella gestione delle attivita'

di controllo compresa l'eventuale gestione del contratto con il

controllore esterno, nell'adozione dei provvedimenti conseguenti i

controlli;

- pianificazione e programmazione degli interventi correttivi: tale

attivita' e' svolta congiuntamente ed in piena condivisione con

l'ente proprietario e/o gestore poiche' interferisce e si

integra

con le attivita' di gestione.

Da tale elenco di funzioni emerge come l'OC non possa essere inteso come un ufficio amministrativo che si avvale di esperti interni o esterni nelle mere funzioni di controllo ed ispezione, ma debba al contrario possedere elevate competenze tecniche e professionali che gli consentano non solo un idoneo coordinamento di tali esperti ma anche un'adeguata elaborazione di analisi propedeutiche alle attivita' degli esperti stessi, nonche' il recepimento delle risultanze dei controlli e delle ispezioni e la delicata conseguente decisione sulle misure da adottare.

1.5.3 Gli enti proprietari e i gestori stradali

Gli enti proprietari di strade o, nel caso di affidamento in concessione, gli enti gestori stradali, in riferimento alle disposizioni del D.Lgs. n. 35/11, svolgono le seguenti funzioni:

- pianificazione e progettazione di nuove infrastrutture o di interventi di adeguamento di infrastrutture esistenti:

tale attivita' si esplica nello svolgimento della Valutazione di Impatto sulla Sicurezza Stradale, nell'elaborazione dei progetti ai diversi livelli (preliminare, definitivo, esecutivo), nella comunicazione ai rispettivi Organi Competenti dell'avvio delle fasi di progettazione, nella mediazione e supervisione del rapporto tra controllore e progettista. Nel caso delle strade in regime di concessione, l'attivita' di programmazione degli interventi deve essere svolta in coerenza e nel rispetto degli impegni contrattuali

e dei relativi piani economico-finanziari assunti nell'ambito delle

convenzioni tra ente proprietario ed ente gestore.

• gestione della rete esistente di competenza: tale attivita'

consiste nel mantenimento dell'efficienza delle infrastrutture,

finalizzata al raggiungimento di un idoneo livello di sicurezza,

attraverso la realizzazione di una corretta manutenzione ordinaria,

comprendente gli interventi specifici individuati dagli ispettori,

e di una manutenzione straordinaria, effettuata in base ad una

precisa e rigorosa programmazione, condivisa con l'OC, in funzione

dell'ordine di priorita' degli interventi, anch'essi individuati

negli esiti delle ispezioni.

1.5.4 Gli esperti della sicurezza stradale

Tra le varie attivita' previste dal D.Lgs. n. 35/11 che coinvolgono

la molteplicita' di soggetti sopra elencati, vi sono le attivita'

piu' tecniche, le analisi di sicurezza, affidate ad esperti della

sicurezza stradale che devono possedere determinati requisiti, essere

adeguatamente formati ed aver superato l'esame di certificazione

professionale per poter essere inseriti nell'elenco previsto dal c.7

dell'art. 4(3).

(3) Nelle more di entrata in operativita' del predetto

elenco, i controlli e le ispezioni devono essere svolti dai

soggetti dotati dei requisiti di cui all'art. 12, c.4 del

D.Lgs. n. 35/11 inseriti in apposito elenco provvisorio

gestito dal MIT.

Gli esperti devono effettuare i controlli sui progetti e le ispezioni sulle strade esistenti. Essi possono essere interni all'OC (nel caso del MIT il D.Lgs. n. 35/11 ha previsto l'avvalimento della struttura organizzativa dell'Anas S.p.A. che svolge le funzioni di controllo e vigilanza sulle concessioni autostradali), ma, in caso di indisponibilita' o carenza di risorse interne, l'OC puo' ricorrere a soggetti esterni, purché aventi i requisiti soggettivi previsti, rimanendo la responsabilita' delle attivita' in capo all'OC.

Parte di provvedimento in formato grafico

Parte di provvedimento in formato grafico

Allegati

Parte di provvedimento in formato grafico

SCHEDE CONTROLLI

Ambito extraurbano progetto preliminare

Parte di provvedimento in formato grafico

Ambito extraurbano progetto definitivo

Parte di provvedimento in formato grafico

Ambito extraurbano progetto esecutivo

Parte di provvedimento in formato grafico

Ambito extraurbano fase di "costruzione"

Parte di provvedimento in formato grafico

Ambito extraurbano fase di "pre-apertura"

Parte di provvedimento in formato grafico

Ambito extraurbano fase di "primo anno di funzionamento"

Parte di provvedimento in formato grafico

SCHEDE ISPEZIONI

Ambito extraurbano doppia carreggiata

Parte di provvedimento in formato grafico

Ambito extraurbano singola carreggiata

Parte di provvedimento in formato grafico

Ambito urbano singola carreggiata

Parte di provvedimento in formato grafico

10.09.2012

Istituto Poligrafico e Zecca
dello Stato

12:58:30