SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Doc. **CXLIV**
n. **1**

RELAZIONE
SULLO STATO DELLA SICUREZZA STRADALE
(Aggiornata all'anno 2005)

(Articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni)

Presentata dal Ministro delle infrastrutture e trasporti

(LUNARDI)

Comunicata alla Presidenza il 22 luglio 2005

Roma, rione San Saba, 1955

Questa è la prima relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale dopo la revisione del Codice della Strada e l'avvio dell'attuazione del *Piano Nazionale della Sicurezza Stradale*. La circostanza ha suggerito di adottare un duplice punto di vista:

- l'analisi della sicurezza stradale e principali fattori di rischio che determinano incidenti stradali in relazione agli obiettivi di miglioramento comunitari e nazionali;
- l'esame delle misure normative e delle azioni poste in essere per migliorare la sicurezza stradale a livello nazionale, regionale e locale e del loro stato di attuazione.

Si nota inoltre che la relazione è stata elaborata dopo l'inversione della tendenza regressiva che ha caratterizzato l'evoluzione della sicurezza stradale del nostro Paese dall'inizio degli anni '90 fino al 2002. Per la prima volta dopo oltre dieci anni non si è costretti a registrare uno scadimento dei livelli di sicurezza stradale ma si può descrivere **una delle più ampie riduzioni del numero di morti e feriti degli ultimi cinquanta anni**.

Naturalmente il ritorno del nostro Paese su un sentiero di progressivo miglioramento della sicurezza stradale deve ancora consolidarsi e il livello di sicurezza stradale dell'Italia resta ancora lontano dagli standard di eccellenza raggiunti da alcuni Paesi dell'Europa settentrionale (Regno Unito, Svezia, Olanda, Norvegia). La nuova tendenza deve, dunque, essere rafforzata e mantenuta per un periodo sufficientemente ampio, basterebbe infatti una attenuazione dell'azione che ha consentito di passare dalla crescita alla riduzione delle vittime degli incidenti stradali o l'errata sensazione di aver già raggiunto un soddisfacente livello di sicurezza, per determinare un ritorno alle dinamiche regressive degli anni '90. Si ritiene tuttavia che sia giusto aprire la relazione segnalando che il nostro Paese ha conseguito uno straordinario successo che è il frutto di un impegno condiviso delle Amministrazioni pubbliche di livello nazio-

nale, regionale e locale, delle rappresentanze economiche e sociali e dei singoli cittadini.

Infine, il nostro Paese deve compiere ancora un lungo percorso per raggiungere gli obiettivi di sicurezza stradale indicati dalla Commissione europea e dal *Piano Nazionale della Sicurezza Stradale*. Le condizioni di base necessarie per determinare un'ampia e stabile riduzione delle vittime degli incidenti stradali non sono diffuse tra tutti i soggetti che hanno responsabilità dirette in questa materia o che possono contribuire al suo miglioramento. A questo proposito la presente *Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale* intende fornire al Parlamento, al Governo nazionale, alle Regioni e alle Amministrazioni locali non solo il quadro delle più importanti problematiche della sicurezza stradale ma anche le informazioni utili per definire una strategia di rafforzamento della capacità di governo della sicurezza stradale e per la costruzione di una mobilità sicura e sostenibile.

La *"Terza Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"* è materialmente suddivisa in tre parti.

Volume 1, **Sintesi**.

Volume 2, **Documento Base** (stato dell'incidentalità stradale, fattori che ne hanno determinato l'evoluzione e l'attuale configurazione, misure poste in essere per migliorare la sicurezza stradale).

Volume 3, **Appendice** (schede e materiali di documentazione di particolare rilievo).

La *"Terza Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"* è stata predisposta dal *Dipartimento per i Trasporti Terrestri, Direzione Generale della Motorizzazione* tenendo conto delle indicazioni fornite dal *Dipartimento per le Infrastrutture Stradali, l'Edilizia e la Regolamentazione dei Lavori Pubblici, Direzione Generale per le Strade e Autostrade*, dalla *Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale*, e sulla base degli studi sviluppati dalla *RST - Ricerche e Servizi per il Territorio S.r.l.*

INDICE

PARTE I:

Volume 1: SINTESI

I *Gli elementi chiave della sicurezza stradale nell'ultimo periodo* ..... *Pag.* 12
I.A La ripresa del processo di miglioramento ..... » 12
I.B I motivi del miglioramento ..... » 14
I.C Natura e prospettive della riduzione delle vittime ..... » 16
I.D Incidenti stradali e vittime: dimensioni e caratteri di base ..... » 18
I.E I profili territoriali del miglioramento ..... » 20
I.F Le grandi aree urbane ..... » 22
I.G Un ritardo annullato solo in parte ..... » 24
I.H Obiettivo: −50 per cento ..... » 26

II *Il governo della sicurezza stradale* ..... » 30
II.A La revisione del Codice della Strada ..... » 30
II.B Le norme tecniche per il sistema infrastrutturale ..... » 41
II.C Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale ..... » 42
II.D La Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale . » 49
II.E Altre iniziative nazionali ..... » 51
II.F Cenni sulle principali iniziative regionali e locali . » 53

III *Problemi e prospettive di sviluppo* ..... » 57
III.A I limiti della base informativa ..... » 57
III.B La carenza di strutture e strumenti per la sicurezza stradale ..... » 59
III.C Procedure complesse e tempi lunghi ..... » 62
III.D Tipologia e diffusione degli interventi per la sicurezza stradale ..... » 64
III.E Risorse insufficienti ..... » 67
III.F Il quadro normativo nazionale ..... » 70

PARTE II:

STATO ED EVOLUZIONE DELLA SICUREZZA STRADALE

1 Le coordinate generali dell'incidentalità stradale . » 83
1.1 Incidenti e vittime ..... » 83
1.2 Il numero « vero » delle vittime degli incidenti stradali ..... » 85
1.3 Il costo degli incidenti stradali ..... » 87
1.4 La collocazione italiana nel quadro europeo . » 90

2 L'evoluzione della sicurezza stradale ..... *Pag.* 101
2.1 La regressione italiana degli anni '90 ..... » 101
2.2 La sicurezza stradale in Italia e nell'Unione europea dal 1953 al 2003 ..... » 104
2.3 Le probabili cause dell'anomalia italiana . » 109
2.4 I miglioramenti del biennio 2003-2004 e l'obiettivo di dimezzamento delle vittime stradali ..... » 120
3 Il settore delle infrastrutture e dei trasporti .... » 125
3.1 Dimensioni economiche del comparto dei trasporti ..... » 125
3.2 Contributo del settore al PIL, all'occupazione e al sistema delle imprese ..... » 126
3.3 La spesa delle famiglie per i trasporti ..... » 129
3.4 La spesa pubblica ..... » 132
3.5 La composizione della spesa pubblica per il trasporto su strada ..... » 137
3.6 Le spese sostenute dagli operatori privati . » 139
3.7 Il basso livello di investimento pubblico nel trasporto su strada ..... » 143
4 Profili territoriali ..... » 145
4.1 Il quadro generale ..... » 145
4.2 La prevalenza dell'incidentalità locale ..... » 146
4.3 Le città ..... » 153
4.4 I divari regionali ..... » 162
4.5 I divari provinciali ..... » 177
4.6 Costo sociale degli incidenti e PIL ..... » 191
4.7 Rischio e vulnerabilità ..... » 194
5 Il sistema infrastrutturale ..... » 202
5.1 Le tipologie stradali fondamentali ..... » 202
5.2 L'evoluzione dell'incidentalità per tipo di strada ..... » 207
5.3 La localizzazione degli incidenti sulla rete « principale » ..... » 215
6 Profili tipologici ..... » 226
6.1 Le vittime per fasce di età ..... » 226
6.2 Modalità di spostamento sicure e insicure . » 233

LE MISURE PER LA SICUREZZA STRADALE

7 Costruire la sicurezza stradale: riferimenti generali ..... » 243
7.1 La consapevolezza del « problema sicurezza » ..... » 243
7.2 Le due linee strutturanti della nuova politica italiana di sicurezza stradale ..... » 247
8 La normativa per la sicurezza stradale ..... » 251
8.1 Il livello nazionale ..... » 251
8.2 La normativa regionale ..... » 253
8.3 La normativa tecnica per le infrastrutture stradali ..... » 256

9 Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale ..... *Pag.* 259
9.1 Profilo generale della definizione e dell'avvio del Piano ..... » 259
9.2 I Progetti Pilota ..... » 266
9.3 Il primo Programma di attuazione del Piano . » 281
9.4 Secondo programma. Componente attuativa nazionale per interventi di valenza strategica ..... » 292
9.5 Secondo Programma. Componente attuativa regionale ..... » 307
10 La revisione del Codice della Strada ..... » 312
10.1 Profilo generale ..... » 312
10.2 Effetti della revisione del Codice della Strada del 2003 ..... » 314
10.3 Il « *patentino* » ..... » 323

PARTE III:

APPENDICI

A Il numero delle vittime ..... » 331
B Cronologia dei principali atti normativi e amministrativi per la sicurezza stradale ..... » 343
C Progetti pilota ..... » 353
Bando per la realizzazione di interventi sperimentali multisettoriali per migliorare la sicurezza stradale denominati « progetti pilota » .... » 355
Documentazione tecnica ..... » 363
D Primo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale ..... » 395
Programma annuale di attuazione 2002 ..... » 397
Piano nazionale della sicurezza stradale: programma annuale di attuazione 2002. Allegato Tecnico ..... » 411
E Bando Nazionale per interventi di rilevanza strategica ai fini della sicurezza stradale ..... » 427
Bando relativo a interventi strategici per la sicurezza stradale ..... » 429
Documentazione tecnica ..... » 437
F Secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale ..... » 471
G Carta di Verona ..... » 493
H Indirizzi predisposti dalla Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale ..... » 503
Caratteri strutturali delle consulte per la sicurezza stradale ..... » 503
Una strategia di piccoli passi: la messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola ..... » 519
Consapevolezza, sanzioni e obblighi per migliorare la sicurezza stradale ..... » 531

SINTESI

Il quadro generale della sicurezza stradale italiana è caratterizzato da forti contrasti che, in ampia misura, sono da collegare alle intense modificazioni dell'ultimo periodo. In particolare accanto ad alcuni importanti miglioramenti che derivano dalla recente revisione del Codice della Strada e dalle prime fasi di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, permangono ritardi e condizioni di debolezza che, proprio in relazione ai notevoli miglioramenti conseguiti in altri settori, appaiono sempre meno accettabili.

La presente sintesi è stata redatta in modo da fornire un quadro il più possibile completo, i frequenti rimandi *"Documento Base"* consentono di individuare i capitoli e i paragrafi che contengono approfondimenti, descrizioni più articolate e argomentazioni che in questa parte della relazione sono illustrate in estrema sintesi.

La materia è suddivisa in tre capitoli

1. **gli elementi chiave della sicurezza stradale nell'ultimo periodo,** con particolare riferimento alla evoluzione verificatasi nel 2003, confronti sintetici con altri Paesi dell'UE e rapporto tra evoluzione tendenziale e obiettivi di riduzione delle vittime degli incidenti stradali;
2. **il governo della sicurezza stradale** nell'ultimo quadriennio (la revisione del Codice della Strada, il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e i primi due programmi attuativi, altre misure di livello nazionale, regionale e locale);
3. **problemi e prospettive di sviluppo**, dalle carenze conoscitive alla scarsa diffusione delle strutture e degli strumenti tecnici necessari per il governo della sicurezza stradale, dal problema dei tempi e delle procedure a quello delle risorse.

I GLI ELEMENTI CHIAVE DELLA SICUREZZA STRADALE NELL'ULTIMO PERIODO

I. A La ripresa del processo di miglioramento

L'elemento principale che caratterizza il 2003 è costituito dalla straordinaria riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali.

Dopo una fase di progressivo scadimento dei livelli di sicurezza stradale durata oltre dieci anni[1], il nostro Paese, nel corso del 2003, ha registrato una rilevantissima riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali che sono passate:

- dai 6.739 morti del 2002 ai 6.015 morti del 2003, con una riduzione pari a **-724 unità (-10,7%)**;
- dai 341.660 feriti del 2002 ai 318.961 feriti del 2003, con una riduzione pari a **-22.699 unità (-6,6%)**;[2]
- da un costo sociale di 34.540 milioni di euro del 2002 ai 31.860 milioni di euro del 2003, con una riduzione di onere pari a **-2.680 milioni di euro (-7,8%)**.[3]

La diminuzione del numero di morti è di assoluto rilievo in quanto determina il più basso tasso di mortalità mai registrato nel Paese: 10,5 morti per 100.000 abitanti, inferiore anche al tasso di mortalità del 1953 (11,1 morti per 100.000 abitanti), quando il tasso di motorizzazione (5,7 autoveicoli per 100 abitanti) era 15 volte più basso di quella attuale (83,3 autoveicoli per 100 abitanti.[4]

---

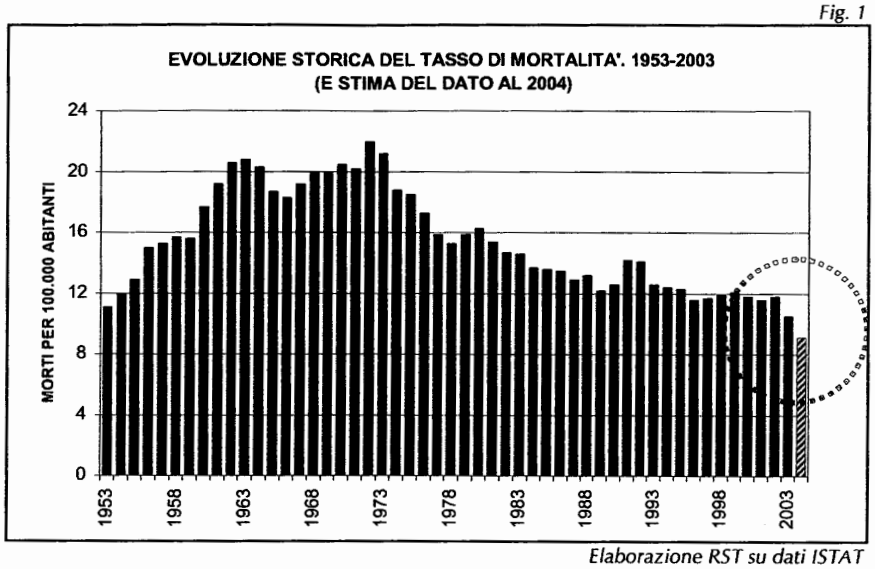
[1] *"Documento Base"*, la Sezione 1^A^, *Stato ed evoluzione della sicurezza stradale*, Capitolo 2, *"L'evoluzione della sicurezza stradale"*.

[2] Il numero di morti e feriti per l'anno 2002 è quello rivisto e corretto dall'ISTAT nell'ultima serie delle *Statistiche degli incidenti stradali*, diffusa nell'ottobre del 2004.

[3] Il costo sociale indica l'ammontare complessivo degli oneri economici **diretti** sostenuti dallo Stato, dalle imprese e dalle famiglie a causa dei danni a persone e cose generati dagli incidenti stradali. I parametri utilizzati per il calcolo del costo sociale sono indicati dal *Piano Nazionale della Sicurezza Stradale* e sono analoghi a quelli utilizzati nella maggior parte dei Paesi europei. A titolo puramente esemplificativo si nota che il Dipartimento per i Trasporti (DfT) del Regno Unito, nella revisione dei costi sociali degli incidenti stradali del 1° novembre 2003, indica un costo medio di 1.447.490 sterline per i decessi, di 168.260 sterline per i feriti gravi, di 16.750 sterline per i feriti leggeri e di 57.760 sterline per i feriti nel complesso; il costo medio di un incidente senza danni alle persone viene valutato pari a 1.490 sterline. Tali parametri sono ampiamente superiori a quelli utilizzati nel nostro Paese (qualora fossero applicati alla nostra incidentalità fornirebbero una valutazione del costo sociale più elevata di circa il 30%).

[4] Per omogeneità con il dato del 2003, il tasso di mortalità del 1953 è stato riportato a 30 giorni attraverso i parametri adottati dal CEMT (Conferenza europea dei Ministri dei Trasporti) e da CARE (**C**ommunity database on **A**ccidents on the **R**oads in **E**urope) dell'UE.

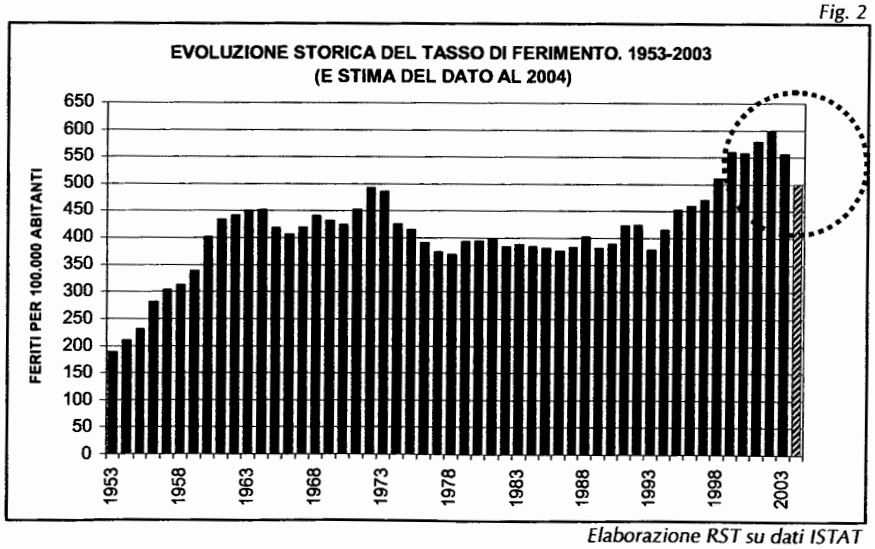
Fig. 1



Elaborazione RST su dati ISTAT

Anche la riduzione del numero di feriti è decisamente consistente ma in una prospettiva storica assume minore rilievo in quanto determina il tasso di ferimento più basso degli ultimi cinque anni ma non consente di annullare i continui e crescenti incrementi che si sono determinati negli ultimi dieci anni e dopo la stagnazione del trentennio precedente, tra il 1953 e il 1963.

Fig. 2



Elaborazione RST su dati ISTAT

L'analisi dei dati mensili consente di collocare con precisione l'inversione di tendenza nel mese di luglio 2003. Da questo mese il numero medio di incidenti morti e feriti comincia a ridursi con tassi estremamente sostenuti. In particolare:

a) il primo semestre del 2003 registra un aumento di 33 morti (+1,0% rispetto al primo semestre del 2002) e di 3.750 feriti (+2,3%, sempre rispetto al primo semestre del 2002) e rientra nella decennale fase di crescita dell'incidentalità stradale;
b) il secondo semestre del 2003 registra una radicale inversione di tendenza: il numero di morti si riduce di 772 unità (–24,8% rispetto al secondo semestre 2002) e quello dei feriti si riduce di 22.249 unità (–13,3% rispetto al secondo semestre 2002).

La leggera crescita di vittime nella prima metà dell'anno e la straordinaria riduzione delle stesse nella seconda metà dell'anno determinano complessivamente, nel 2003, **una delle tre maggiori riduzione di vittime degli incidenti stradali rilevate dal 1953 al 2003**.[5]

I. B I motivi del miglioramento

La collocazione temporale del momento di inversione di tendenza (luglio 2003) e la simultaneità della inversione di tendenza, o della riduzione dei tassi di crescita, in gran parte del territorio nazionale 77 province su 103), fanno ritenere altamente probabile che il principale fattore che ha determinato la riduzione delle vittime sia costituito dalla revisione del codice della strada e, in particolare, dalla introduzione della patente a punti e dal modo in cui l'applicazione della norma è stata sostenuta e affiancata da azioni di informazione e sensibilizzazione da un lato e di controllo, prevenzione, dissuasione e repressione dall'altro.[6]

---

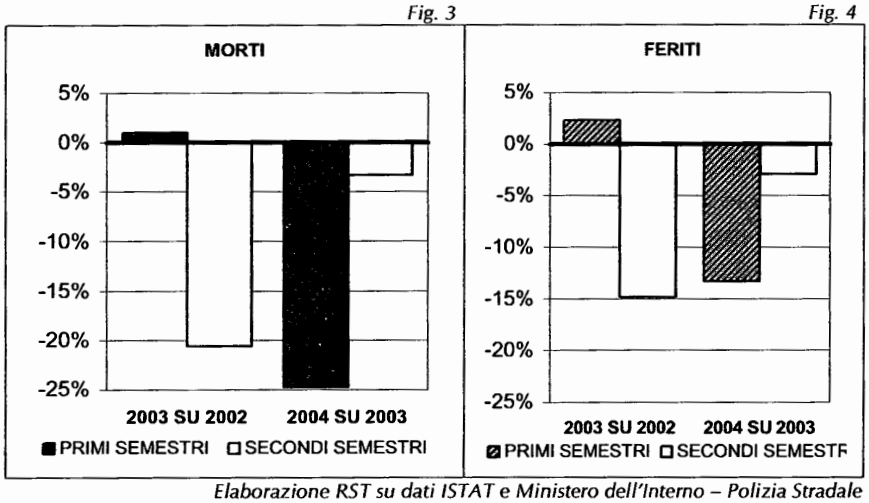
[5] Nei cinquantun anni che intercorrono tra il 1953 e il 2003 si sono rilevate riduzioni di vittime superiori (in valore assoluto e in valore percentuale) a quella registrata nel 2003 solo nel 1993 con una riduzione di 851 morti (–10,6%) e 24.994 feriti (– 10,4%) e nel 1974 con una riduzione di 1.219 morti (–10,5%) e 31.281 feriti (–11,8%). In altri due anni sono state registrate riduzioni di vittime più ampie solo per aspetti parziali: nel 1965 la riduzione del numero di morti in valore assoluto è stata più ampia (-759) ma più contenuta in valore percentuale (-7,3%) e la riduzione dei feriti è stata ben più contenuta sia in valore assoluto che percentuale (-15.284 feriti; -6,6%); una identica situazione si è verificata nel 1977 (-761 morti, pari a -7,9%; -8.622 feriti, pari a -4,0%).

[6] L'introduzione della patente a punti di per sé non sempre ha determinato una forte riduzione delle vittime, ad esempio, in Francia, l'introduzione della patente a punti (nel luglio del 1992) è stata seguita da una riduzione marginale del numero di morti (–31 morti, pari a –0,3%) e da una riduzione non particolarmente elevata del numero di feriti (–12.756 feriti, pari a –9,8%).

Per verificare se la forte contrazione delle vittime registrata nel secondo semestre del 2003 abbia un carattere congiunturale (e temporaneo) o strutturale (e stabile nel tempo) è stata elaborata una stima del numero di vittime da incidenti stradali nel 2004, utilizzando i dati resi disponibili dalla Polizia Stradale e di alcuni sondaggi puntuali.[7]

Questi dati indicano che, qualora nel corso del 2004 non siano intervenute modificazioni sostanziali nella configurazione dell'incidentalità stradale e qualora la quota di incidenti su sistemi stradali locali rilevata dalla Polizia Stradale e dai Carabinieri non abbia subito significative modificazioni rispetto al 2003, nel primo semestre del 2004 si sarebbe verificata una riduzione di morti dell'ordine del 21% (–754 morti) e una riduzione di feriti dell'ordine del 15% (–26.500 feriti).

Fig. 3 *Fig. 4*



Elaborazione RST su dati ISTAT e Ministero dell'Interno – Polizia Stradale

La stima indica dunque una tendenziale stabilità della riduzione delle vittime nel secondo semestre del 2003 e nel primo semestre del 2004 e, cioè, **nel corso di tutto il primo anno di applicazione delle nuova normativa**. Adottando gli stessi criteri di stima, nel semestre successivo (2° semestre 2004) dovrebbe verificarsi ancora una riduzione di morti e feriti ma di entità decisamente minore, intorno al –3% sia per i morti che per i feriti (–100 morti e –4.400 feriti).

---

[7] La stima viene descritta con maggiore dettaglio nel successivo paragrafo III, *"Problemi e prospettive di sviluppo"*, punto A, *"Le carenze della base informativa"*. L'esame puntuale delle fonti, e delle loro divergenze, viene illustrato nell'Appendice A, *"Il numero delle vittime degli incidenti stradali secondo tre fonti"*.

I. C Natura e prospettive della riduzione delle vittime

In definitiva il biennio 2003 - 2004 evidenzia quello che appare essere un **passaggio di stato** della sicurezza stradale italiana originato dalle innovazioni introdotte nel codice della strada e dalle modalità di applicazione delle nuove norme. In particolare si possono distinguere quattro sottofasi:

a) nel 1° semestre 2003 (prima che entrassero in vigore le nuove norme del codice e, in particolare la patente a punti) prosegue la tendenza alla crescita del numero di morti (+30) e feriti (+3.750);

b) nel 2° semestre 2003 (il primo semestre di applicazione delle nuove norme) si realizza l'inversione di tendenza con una straordinaria riduzione di morti (–772) e feriti (–22.249);

c) secondo le stime elaborate, nel corso del 1° semestre del 2004 (e cioè nel corso del secondo semestre di applicazione della norma) si verifica una riduzione di morti (–754) e feriti (–26.449) del tutto analoga a quella registrata nel semestre precedente;

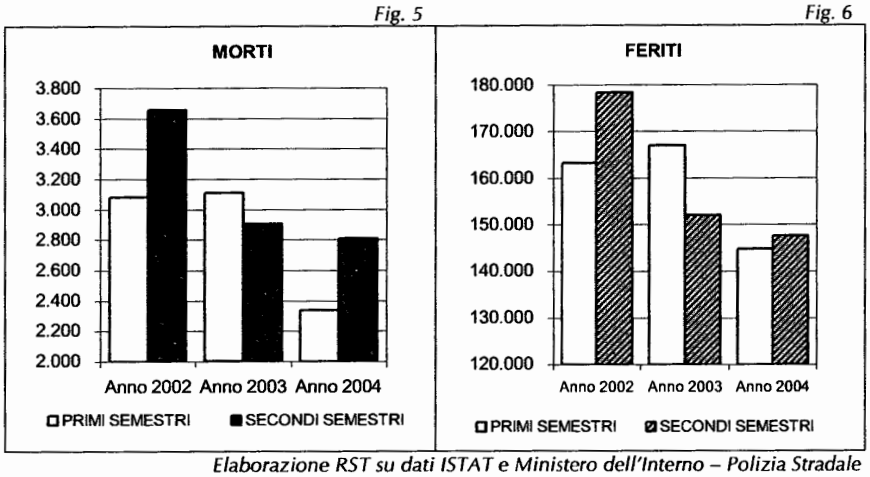
d) per il 2° semestre del 2004 le stime indicano una leggera riduzione del numero di morti (–97) e feriti (–4.422) che comporta il sostanziale consolidamento del numero medio di vittime rilevato negli analoghi mesi del 2003.

In definitiva, nel primo anno di applicazione delle nuove norme del codice della strada (dal luglio 2003 al giugno 2004) si realizza un vero e proprio **salto qualitativo del livello di sicurezza** con il passaggio da 6.739 a circa 5.150 morti per anno (con una straordinaria riduzione del –24%) e da 341.660 a circa 292.000 feriti per anno (con una meno clamorosa riduzione del –14%).

La revisione del codice e le misure che ne hanno accompagnato l'applicazione sia in termini di informazione e sensibilizzazione, sia in termini di controllo, prevenzione, dissuasione e repressione, hanno dunque concorso in via prevalente a determinare, alla fine del 2004, **una riduzione complessiva di circa 1.600 morti e 50.000 feriti** con un *"risparmio"* medio di 4,5 vite e di oltre 130 feriti ogni giorno. Secondo la stima che stiamo delineando, nel 2004 il tasso di mortalità passerebbe dagli 11,8 morti per 100.000 abitanti del 2002a meno di 9 morti per 100.000 abitanti mentre il tasso di ferimento passerebbe da 585 feriti per 100.000 abitanti a circa 500 feriti per 100.000 abitanti. In termini economici la riduzione di vittime sopra indicata implica un **minor onere per lo Stato, le imprese e le famiglie pari a poco meno di 6.000 milioni di euro ogni anno** (circa la metà dell'ultima manovra finanziaria).

Proprio perché si tratta di un passaggio di stato, non è ragionevole attendere una prosecuzione indefinita dell'evoluzione delle vittime con gli stessi tassi di riduzione anche negli anni successivi. Come è stato indicato sopra, già nel 3° semestre di applicazione della norma i risultati acquisiti tendono a stabilizzarsi, con una ulteriore riduzione valutabile intorno al -3%.

Fig. 5 *Fig. 6*



Elaborazione RST su dati ISTAT e Ministero dell'Interno – Polizia Stradale

Se i dati consuntivi (che, presumibilmente, saranno disponibili nell'autunno del 2005) confermeranno le stime sopra delineate saremo di fronte **al più cospicuo miglioramento della sicurezza stradale registrato nel nostro Paese in assoluto.**

Anche in questo caso tuttavia l'Italia sarà ancora molto lontano dalle punte di eccellenza raggiunte nei Paesi europei che vantano i più elevati livelli di sicurezza stradale (Regno Unito, Svezia e Olanda). Inoltre, per raggiungere l'obiettivo indicato dal terzo programma di azione della Commissione europea[8], in Italia si dovrà realizzare una **ulteriore riduzione di 1.800 morti e 120.000 feriti.** A questo proposito occorre evidenziare tre aspetti di fondamentale rilievo:

- l'effetto della revisione del codice della strada è stato di straordinaria importanza ma l'ordine di grandezza della riduzione delle vittime determinato da tale misura difficilmente potrà procedere molto oltre la riduzione già acquisita di 1.600 morti e 50.000 feriti;

[8] Commissione europea, *"Dimezzare il numero delle vittime della strada nell'Unione europea entro il 2010: una responsabilità condivisa"*, Bruxelles, 14.5.2003.

- per mantenere questo livello sarà necessario non ridurre l'azione di informazione - sensibilizzazione da un lato e di controllo prevenzione dissuasione dall'altro, in assenza di un'azione in grado di mantenere viva l'attenzione sulle nuove norme si rischia un processo regressivo che ridurrebbe la portata dei risultati sino ad oggi conseguiti;
- per raggiungere l'obiettivo del dimezzamento delle vittime degli incidenti stradali indicato dalla Commissione europea occorre affiancare la revisione del Codice della Strada con altri interventi di analoga efficacia e intensità.

I. D Incidenti stradali e vittime: dimensioni e caratteri di base

Il miglioramento della sicurezza stradale determinato dall'introduzione della patente a punti, proprio perché riguarda in generale tutti i conducenti e tutta la mobilità, non ha modificato, se non marginalmente, le caratteristiche e la composizione dell'incidentalità stradale.

Da un punto di vista quantitativo il numero di vittime degli incidenti stradali, nonostante i cospicui progressi realizzati nel corso del 2003, continua a rimanere decisamente elevato poiché è costituito da:

- 6.015 morti, con un tasso di 10,4 morti per 100.000 abitanti;
- 318.961 feriti, con un tasso di 551 feriti per 100.000 abitanti.

Tali valori collocano, infatti, l'incidentalità stradale del nostro Paese leggermente al di sopra della media dell'UE e ben distante dai livelli di sicurezza del Regno Unito, della Svezia, dell'Olanda, della Finlandia e della Germania e di Paesi che non fanno parte dell'UE, come la Norvegia e la Svizzera.[9] Il costo che lo Stato, le imprese e le famiglie sono obbligati a sostenere a causa delle distruzioni di vite e di beni causate dagli incidenti stradali risulta pari a 31.860 milioni di Euro, con un costo procapite pari a 558 Euro.[10] Rispetto al 2002 i dati indicano una riduzione particolarmente sostenuta del numero di morti (–10,7%) mentre sono meno ampie le riduzioni di feriti e incidenti (intorno a –6%). In altri termini non solo si riduce il numero di incidenti ma anche il loro indice di gravità media (morti per 100 vittime) e questo spiega la maggiore riduzione del numero di morti.

---

[9] Rispetto a questi Paesi l'Italia presenta tassi di mortalità che sono da 1,8 a 1,3 volte più elevati.

[10] Per il calcolo del costo sociale degli incidenti stradali vengono utilizzati i parametri definiti dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

Tab. 1

	2002	2003	VARIAZIONE 02 – 03 V.A.	%
INCIDENTI	239.354	225.141	-14.213	-5,9%
MORTI	6.739	6.015	-724	-10,7%
FERITI	341.660	318.961	-22.699	-6,6%
COSTO SOCIALE (MILIONI DI EURO)	34.540	31.860	-2.680	-7,8%
INDICE DI GRAVITÀ	19,3	18,5	-0,83	-4,3%
TASSO DI INCIDENTALITÀ	414,9	388,9	-26	-6,3%
TASSO DI MORTALITÀ	11,8	10,4	-1,4	-11,9%
TASSO DI FERIMENTO	599,5	550,9	-48,6	-8,1%
COSTO SOCIALE PROCAPITE	597,6	557,7	-39,9	-6,7

Elaborazione RST su dati ISTAT

La forte riduzione degli incidenti, e delle vittime da questi determinate, per i motivi richiamati in apertura del paragrafo non ha causato una rilevante modificazione della ripartizione per tipo di strada cosicché **si conferma la netta prevalenza dell'incidentalità urbana da un lato e regionale e locale dall'altra**. In particolare si segnala come l'incidentalità regionale e locale, compresa quella urbana, raccolgano nel 2003, il 75,5% dei morti, l'86,7% dei feriti e l'83,7% del costo sociale complessivamente generato dagli incidenti stradali. I dati indicano, dunque, chiaramente come **più dei 4/5 dell'incidentalità stradale rientri in un ambito di competenze locali e regionali**.

Tab. 2

MORTI, FERITI E DANNO SOCIALE PER TIPO DI INFRASTRUTTURA. 2003

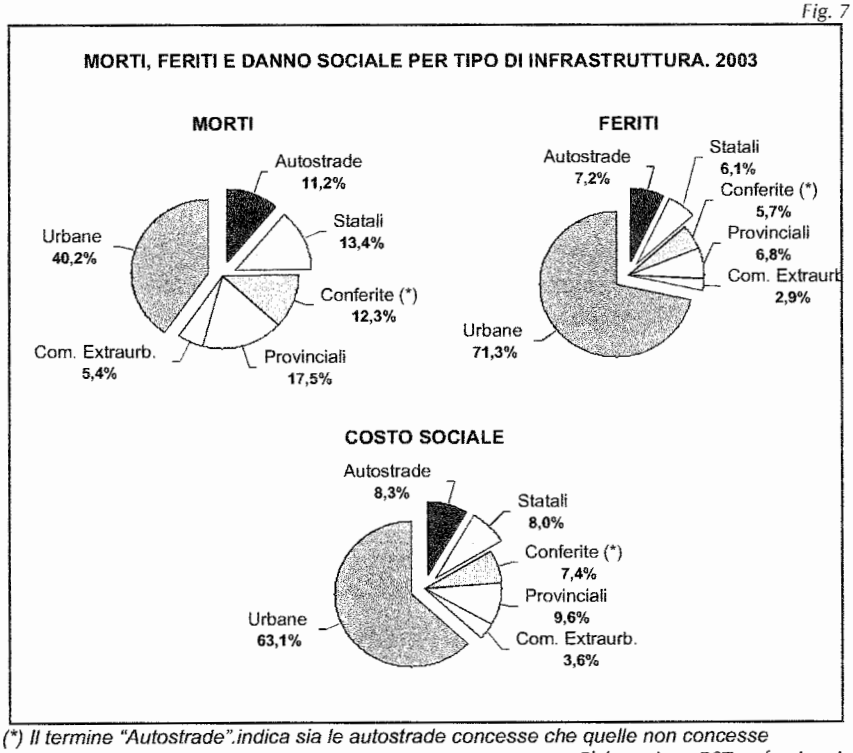
TIPO DI STRADA	MORTI		FERITI		COSTO SOCIALE	
	VA	%	VA	%	VA	%
LIVELLO NAZIONALE	**1.476**	**24,5%**	**42.418**	**13,3%**	**5.180**	**16,3%**
- AUTOSTRADE CONCESSE	553	9,2%	18.117	5,7%	2.105	6,6%
- AUTOSTRADE NON CONCESSE	118	2,0%	4.932	1,5%	527	1,7%
- STATALI	805	13,4%	19.369	6,1%	2.548	8,0%
LIVELLO REGIONALE E LOCALE	**4.539**	**75,5%**	**276.543**	**86,7%**	**26.681**	**83,7%**
- CONFERITE (*)	741	12,3%	18.168	5,7%	2.370	7,4%
- PROVINCIALI	1.053	17,5%	21.766	6,8%	3.070	9,6%
- COMUNALI EXTRAURBANE	324	5,4%	9.252	2,9%	1.133	3,6%
URBANE	2.421	40,2%	227.357	71,3%	20.108	63,1%
TOTALE	**6.015**	**100%**	**318.961**	**100%**	**31.860**	**100%**

(*) Strade ex statali conferite al demanio regionale. Dato stimato.

Elaborazione RST su fonti varie

Inoltre, la maggior parte delle vittime è determinata da incidenti che avvengono sulla viabilità urbana, dove si localizza il 40,2% dei morti, il 71,3% dei feriti e il 63% del costo sociale. Gli incidenti sul sistema stradale extraurbano locale (comunali extraurbane, provinciali[11] e regionali) determinano il 35,2% dei morti, il 15,4% di feriti e il 20,6% del costo sociale. Gli incidenti sulla rete statale generano il 13,4% dei morti, il 6,1% dei feriti e l'8,0% del costo sociale. Gli incidenti sulle autostrade, concesse e non concesse, causano l'11,2% dei morti, il 7,2% dei feriti e lo 8,3% del costo sociale. In particolare, sulle autostrade in concessione gli incidenti causano il 9,25 dei morti, il 5,7% dei morti e il 6,6% del costo sociale.

Fig. 7



(*) Il termine "Autostrade".indica sia le autostrade concesse che quelle non concesse

Elaborazione RST su fonti varie

I. E I profili territoriali del miglioramento

Il processo di miglioramento della sicurezza stradale e di riduzione delle vittime degli incidenti stradali investe, sia pure in termini diversificati, la maggior parte del territorio nazionale con alcune significative eccezioni.

[11] Le strade provinciali comprendono anche la rete ANAS conferita alle Regioni.

Rispetto all'evoluzione del quinquennio 1998–2002 (che, ricordiamo, era caratterizzata da una leggera crescita del numero di morti e da una forte crescita del numero di feriti) nel 2003 si è verificato che:

a) nella maggior parte dei territori provinciali (49 province per un complesso di 31,4 milioni di abitanti, il 54,2% del totale) si passa da una crescita, a volte anche molto sostenuta, delle vittime ad una loro riduzione più o meno ampia;
b) 27 province (con una popolazione di 13,6 milioni di abitanti pari al 23,4% della popolazione italiana) nel quinquennio 1998 – 2002 registravano una riduzione delle vittime che nel 2003 viene confermata e nella maggior parte dei casi (22 province su 27) viene intensificata;
c) 20 province (con una popolazione di 9,9 milioni di abitanti, il 17,1% del totale) fanno registrare una dinamica in crescita sia nel quinquennio 1998 - 2002 che nel 2003;
d) 7 province (con una popolazione pari a 3,1 milioni di abitanti, il 5,3% del totale) risultano in netta controtendenza in quanto passano da una fase di riduzione delle vittime degli incidenti stradali del quinquennio 1998 – 2002 ad una fase di crescita del 2003.

In sostanza, **poco meno dell'80% della popolazione italiana vive in una delle 76 province dove il numero di vittime degli incidenti stradali è in riduzione da sei anni o è passato dalla crescita alla riduzione nell'ultimo anno** mentre il restante 20% della popolazione italiana vive in una delle 27 province dove il numero di vittime degli incidenti stradali è sempre cresciuto negli ultimi sei anni o ha cominciato a farlo nell'ultimo anno.

Le province che passano da un fase di crescita ad una fase di riduzione delle vittime tendono a distribuirsi abbastanza omogeneamente su tutta la penisola mentre quelle con un'evoluzione in controtendenza (dalla riduzione alla crescita delle vittime degli incidenti stradali) o che non hanno subito gli effetti positivi del nuovo quadro normativo (vittime degli incidenti stradali in crescita nel quinquennio 1998 - 2002 e anche nel 2003) tendono a localizzarsi prevalentemente in due aree:

- l'Umbria e alcune province limitrofi;
- la fascia territoriale posta a cavallo del Po.

Le 14 province che comprendono le maggiori aree urbane del Paese presentano un tipo di evoluzione analoga a quella di tutto il Paese: la metà passa da una fase di crescita ad una fase di riduzione, quattro risultano in riduzione fin dal 1998, due sono in crescita sin da 1998 (Napoli e Verona) una risulta in controtendenza e passa da una fase di riduzione delle vittime ad una di crescita (Firenze).

I. F Le grandi aree urbane[12]

Le grandi aree urbane italiane raccolgono poco più del 16% della popolazione nazionale, il 9,9% dei morti e il 28,2% dei feriti generati dagli incidenti stradali. Si evidenzia dunque come le maggiori aree urbane italiane siano caratterizzate da tassi di mortalità relativamente bassi (6,4 morti per 100.000 abitanti contro una media nazionale di 10,4) ma da tassi di ferimento piuttosto elevati (965 feriti per 100.000 abitanti contro una media nazionale pari a 551 feriti per 100.000 abitanti). Questa vistosa forbice, tipica delle grandi aree urbane, è causata in ampia misura dalla minore velocità media degli spostamenti urbani che abbassano il livello di gravità (a parità di incidenti e di vittime si determinano meno morti) e dalla più elevata mobilità urbana che aumenta l'esposizione al rischio e, quindi, a parità di altre condizioni, aumenta il numero di incidenti e di feriti.

In questi sistemi territoriali l'effetto della patente a punti è stato particolarmente rilevante e ha determinato una fortissima riduzione del numero di morti (-252 pari ad una riduzione del 29,8% rispetto all'anno precedente) e una molto più contenuta riduzione del numero di feriti (- 3.342 feriti, pari a -3,6% rispetto all'anno precedente).

Occorre tuttavia rilevare che quattro grandi città (Milano, Verona, Bologna e Firenze) non seguono l'evoluzione prevalente ma registrano una crescita del numero di morti e in due casi (Milano e Firenze) anche del numero di feriti. Del tutto particolare è poi il caso di Bologna che passa da una riduzione della mortalità nel primo semestre ad una crescita del numero di morti nel secondo semestre, andamento del tutto controtendenza rispetto al Paese in generale e alle grandi città in particolare. Infine occorre segnalare lo straordinario miglioramento della sicurezza stradale nel Comune di Roma dove, stando ai dati ufficiali, si passa da 362 a 143 morti (- 219, pari ad una riduzione del 60,5% rispetto al 2002) e da 26.979 a 24.955 feriti (- 2.024 feriti con una riduzione del 7,5% rispetto all'anno precedente). Il dato di riduzione della mortalità è così clamoroso da suggerire l'opportunità di una verifica: laddove il dato romano venisse confermato ci troveremmo infatti di fronte ad un miglioramento della sicurezza stradale di straordinaria portata che non trova riscontro nell'evoluzione di nessuna grande area urbana negli ultimi cinquanta anni, ad eccezione della riduzione registrata dallo stesso comune di Roma nel 1999 (- 191 morti) che, però, era stata originata non già da una

[12] Con questo termine l'Istat indica le 14 città con oltre 250.000 abitanti: Torino, Milano, Verona, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Messina, Catania.

reale riduzione del numero delle vittime ma da una mancata trasmissione dei dati all'Istat.[13]

Da notare inoltre che se prescindiamo dal clamoroso dato romano la riduzione del numero dei morti di tutte le altre grandi città si attesta su un più modesto –6,8% (che indica una riduzione di mortalità sensibilmente inferiore alla media nazionale) e la riduzione del numero di feriti non procede oltre il –2,0% (e anche in questo caso si tratta di una riduzione nettamente più contenuta rispetto alla media nazionale).

Infine si ritiene opportuno segnalare che l'evoluzione dell'incidentalità delle grandi aree urbane, che si comprenda o meno il caso di Roma, riduce radicalmente il divario di sicurezza tra le grandi aree urbane italiane e le altre grandi aree urbane europee ma non modifica sostanzialmente la collocazione complessiva delle città italiane nel quadro europeo. Si nota infatti che già nell'anno 2000 le grandi città europee raggiungevano tassi di mortalità mediamente compresi tra 2 e 4 morti per 100.000 abitanti ad eccezione di Atene (13 morti per 100.000 abitanti) e Madrid (7 morti per 100.000 abitanti). Le nostre grandi città, dopo il rilevante miglioramento realizzato nel 2003, sono caratterizzate da tassi di mortalità compresi tra 4,8 (Venezia) e 12,4 morti per 100.000 abitanti (Verona), con la sola eccezione del comune di Napoli che registra un tasso di 3,0 morti per 100.000 abitanti.[14] In sostanza il miglioramento verificatosi nel corso del 2003 consente alle grandi aree urbane italiane di ridurre il divario di sicurezza rispetto alle altre grandi aree urbane europee ma non consente di raggiungere gli stessi standard.

Infine si ritiene opportuno segnalare:

a) che l'impatto delle nuove norme del codice della strada sui livelli di sicurezza stradale urbana è particolarmente diversificato e ciò sembrerebbe indicare una particolare rilevanza dei fattori di sicurezza/rischio locali;
b) che il segno e la dimensione dell'evoluzione della sicurezza stradale nelle maggiori aree urbane italiane è soddisfacente ma, a meno del

---

[13] Tale apparente riduzione è stata immediatamente "compensata" da una crescita di oltre 200 morti registrata nell'anno successivo. Si noti che dal 1954 al 2003 non si rilevano variazione di tale ampiezza in nessuna grande area urbana, ad eccezione delle due riduzioni riportate nel 1999 e nel 2003 e dell'incremento riportato per l'anno 2000.

[14] Si segnala che un confronto con i dati sanitari e quelli resi disponibili dall'ISVAP indicano un'elevata probabilità che i dati di incidentalità della Campania, del Lazio e della Puglia siano fortemente sottostimati. (Cfr. appendice A, *"Il numero delle vittime degli incidenti stradali secondo tre fonti).*

caso di Roma già trattato sopra, i miglioramenti conseguiti sono notevolmente più contenuti di quelli medi del Paese;

c) che i miglioramenti necessari per raggiungere gli standard di sicurezza delle altre maggiori aree urbane sono ben più ampi di quelli realizzati nel 2003 e attesi per il 2004.

I. G Un ritardo annullato solo in parte

I notevoli progressi conseguiti nel 2003 hanno consentito di riassorbire (con una certa abbondanza per quanto riguarda il numero di morti, non completamente per quanto riguarda il numero di feriti) un ritardo accumulato nel corso dei dieci anni precedenti. Tale risultato, proprio perché in un anno riduce drasticamente gli effetti negativi del precedente periodo, deve essere considerato di assoluto rilievo ma consente al nostro Paese solo un recupero parziale rispetto alla posizione che aveva all'inizio degli anni '90.

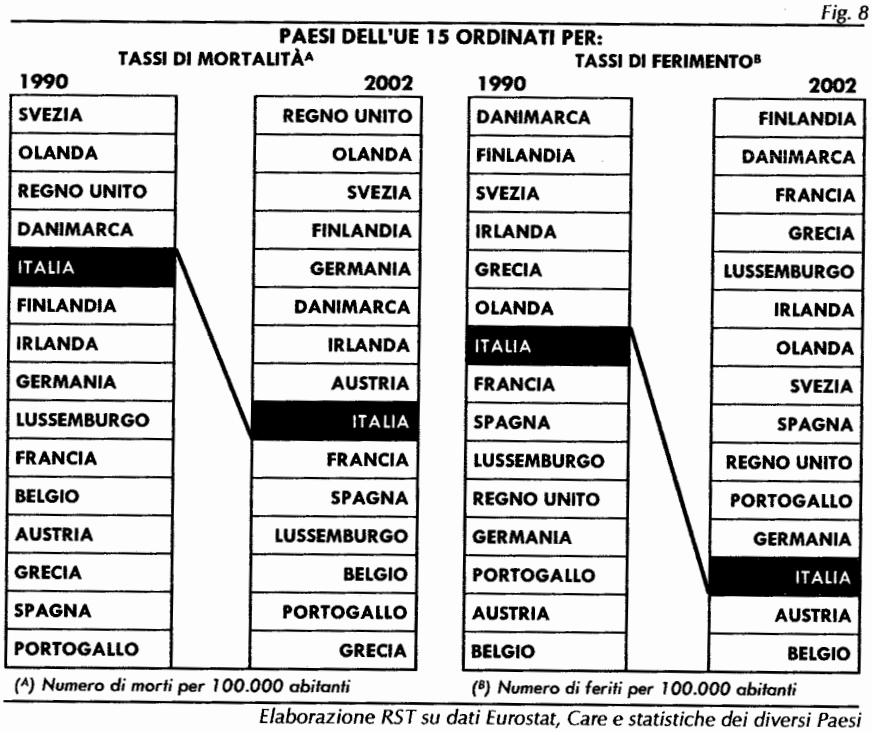
La combinazione dell'evoluzione regressiva del nostro Paese con il sensibile incremento dei livelli di sicurezza stradale registrato nella maggior parte dei Paesi dell'UE aveva infatti precipitato l'Italia da una collocazione tra i Paesi con i più elevati livelli di sicurezza ad una meno soddisfacente collocazione tra i Paesi con i minori livelli di sicurezza. In particolare, **tra il 1990 e il 2002 il nostro Paese passa dal 5° al 9° posto per quanto riguarda il tasso di mortalità e dal 7° al 13° per quanto riguarda i tassi di ferimento.**

Per il 2003 non si dispone di statistiche complete per tutti i Paesi dell'UE ante allargamento ma i dati provvisori indicano che in Francia si è registrata una riduzione di vittime nettamente superiore a quella verificatasi in Italia[15]; che riduzioni analoghe a quella registrata in Italia si sono verificate in Grecia, Irlanda, Norvegia, Finlandia, Danimarca e in Svezia; che in Germania, Austria e Spagna le riduzioni dei tassi di mortalità sono state ampiamente inferiori a quella italiana, che in due Paesi (Regno Unito e Olanda) si è registrata una crescita dei tassi di mortalità. Mancano

[15] Nel 2003 in Francia si è registrata una riduzione di 1.511 morti (-20,9%) e di 21.910 feriti(-15,9%). Altri Paesi che hanno reso disponibili i dati relativi alla variazione del numero di morti per incidenti stradali nel 2003 sono la Grecia (–267, pari a –14,2%), l'Irlanda (–37, pari a –9,8), la Norvegia (–30 morti, pari a –9,7%), la Finlandia (–38 morti, pari a -9,2%), la Danimarca (–31 morti, pari a – 6,7%), la Svezia (–31 morti, pari a –5,9%), la Germania (–242 morti, pari a –3,5%), l'Austria (–25 morti, pari a –2,6%), la Spagna (–53 morti, pari a –1,3%), Regno Unito (+77 morti, pari a +2,2%), l'Olanda (+46, pari a + 4,7%).

dati per i restanti tre Paesi (Belgio, Lussemburgo e Portogallo).[16] In queste condizioni il nostro Paese più che recuperare le posizioni di eccellenza che aveva negli anni '70 e '80, probabilmente migliorerà in misura non rilevante la propria posizione.[17]

Fig. 8



([A]) Numero di morti per 100.000 abitanti

([B]) Numero di feriti per 100.000 abitanti

Elaborazione RST su dati Eurostat, Care e statistiche dei diversi Paesi

Questa situazione, tra l'altro, evidenzia la necessità di dotare il Paese di strutture e strumentazioni nuove, adeguate ad un compito non semplice. Se, infatti, il terzo programma comunitario per il miglioramento della sicurezza stradale[18] indica a tutti i Paesi membri l'obiettivo del dimezzamento delle vittime degli incidenti stradali occorre ricordare che l'Italia, qualora raggiungesse pienamente tale obiettivo, arriverebbe ai livelli di sicurezza attualmente esistenti nel Regno Unito, in Svezia e in Olanda. In queste condizioni sembra opportuno assumere l'obiettivo indicato

[16] Per motivi di omogeneità il confronto viene svolto tra i Paesi dell'Unione Europea prima dell'ultimo allargamento.

[17] Sulla base dei dati provvisori attualmente disponibili si attende che nel 2003 la posizione italiana nella graduatoria dei Paesi per tasso di mortalità passi dalla 9^A alla 7^A posizione.

[18] Commissione europea, *"Dimezzare il numero delle vittime della strada nell'Unione europea entro il 2010: una responsabilità condivisa"*, Bruxelles, 14.5.2003.

dall'UE come riferimento ma operare sulla base della consapevolezza che per assicurare ai cittadini italiani un livello di sicurezza analogo a quello della maggior parte dei Paesi membri, recuperando almeno in parte il ritardo accumulato per oltre dieci anni, si dovranno realizzare performance di sicurezza stradale più elevate della media europea, con un impegno progettuale, normativo, organizzativo, tecnico e finanziario decisamente cospicuo.

Tale impegno potrà essere affrontato con adeguate prospettive di successo costruendo anzitutto gli **strumenti indispensabili per realizzare un miglioramento così ampio**. In termini schematici possiamo considerare che occorra costruire nel nostro Paese una strumentazione tecnica, normativa e finanziaria almeno analoga a quella esistente presso i Paesi che attualmente vantano livelli di sicurezza nettamente più elevati di quello italiano. Sembra infatti alquanto difficile realizzare prestazioni di sicurezza stradale più elevate della maggior parte degli altri Paesi UE disponendo di strumenti e risorse radicalmente inferiori.[19]

I. H Obiettivo: – 50%

Concludiamo l'illustrazione dei principali caratteri della sicurezza stradale italiana con una breve analisi del rapporto tra evoluzione tendenziale delle vittime degli incidenti stradali al 2010 e l'obiettivo di dimezzare il numero delle vittime entro il 2010 in Italia e nell'UE ante allargamento.[20]

Per quanto riguarda il rapporto tra obiettivo ed evoluzione tendenziale del numero di morti si nota quanto segue.

- Allo stato attuale l'evoluzione tendenziale dell'UE15 non consente di dimezzare il numero delle vittime entro il 2010 come, invece, indica l'obiettivo del terzo programma di azione europeo per la sicurezza stradale. Negli ultimi dieci anni il tasso medio di mortalità dell'UE è passato da 13 a 10 morti per 100.000 abitanti con una riduzione media annua pari a -2,3% a fronte di una riduzione annua necessaria per raggiungere l'obiettivo pari a circa -6% ogni anno. Occorre tuttavia notare che nell'ultimo anno, grazie ai considerevoli successi con-

---

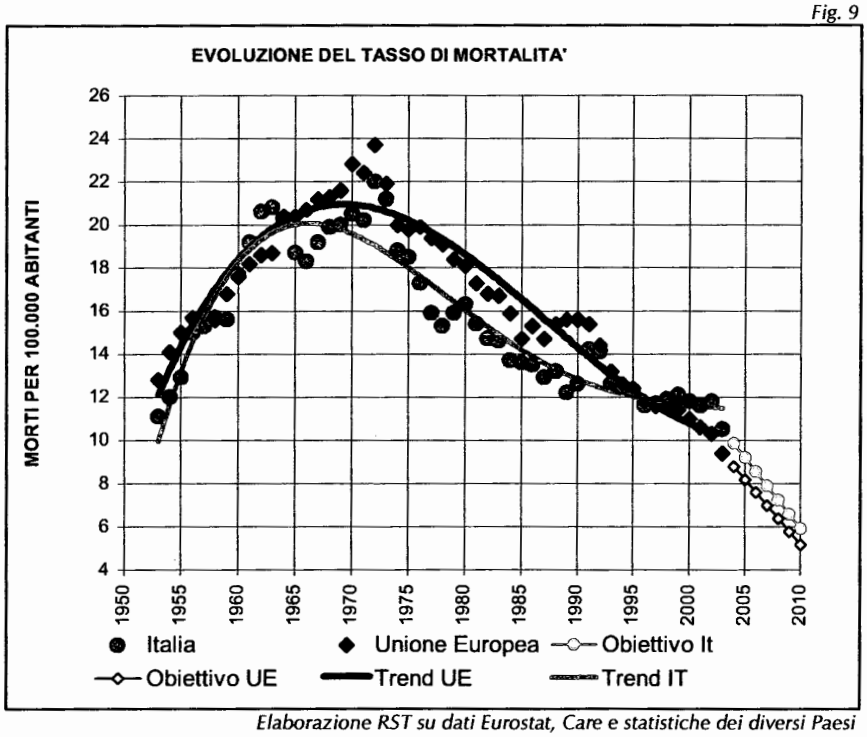
[19] Il tema viene ripreso nel successivo paragrafo "*Il governo della sicurezza stradale*".

[20] Si è scelto di confrontare l'evoluzione tendenziale e gli obiettivi italiani con quelli dell'UE costituita dai 15 Paesi prima dell'ultimo allargamento sia per motivi di merito (è sembrato più opportuno sviluppare un confronto con un insieme di Paesi più omogeneo all'Italia per caratteristiche socio-economiche e per maturità dei sistemi di mobilità) e per motivi strumentali (una più certa confrontabilità dei dati e una base conoscitiva più ampia e di più lunga durata, che può contare su serie statistiche di 50 anni).

seguiti dalla Francia, dall'Italia e da altri Paesi, l'UE ha conseguito una riduzione di mortalità pari a -8,7% e, quindi, ampiamente interna al sentiero obiettivo. Naturalmente l'evoluzione di un unico anno non può essere presa come riferimento certo per una dinamica di lungo periodo ma costituisce un importante segnale di accelerazione del processo di miglioramento del livello medio europeo della sicurezza stradale.

- L'evoluzione tendenziale italiana degli ultimi dieci anni risulta decisamente meno soddisfacente in quanto i tassi di mortalità sono passati da 12 a 11 morti per 100.000 abitanti e una riduzione annua che non procede oltre lo 0,8%.[21] Anche in questo caso tuttavia le modificazioni normative introdotte nel nostro Paese nel 2003 (con particolare riferimento alla patente a punti) hanno determinato una riduzione di mortalità assolutamente straordinaria (-11%) che è circa il doppio della riduzione necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo.

Fig. 9



Elaborazione RST su dati Eurostat, Care e statistiche dei diversi Paesi

[21] Si rammenti che i valori indicati sono quelli dell'evoluzione tendenziale e sono dunque depurati dalle oscillazioni e dai valori anomali o straordinari.

Occorre tuttavia ricordare quanto considerato nel precedente punto a proposito del fatto che le riduzioni in atto non costituiscono una tendenza stabile ma il risultato di un salto qualitativo che innalza nettamente il livello generale di sicurezza stradale del nostro Paese ma esaurisce la sua spinta nel corso del 2004. Se, dunque, nel 2003 e nel 2004 le tendenze evolutive della mortalità per incidenti stradali sono ampiamente all'interno del sentiero evolutivo che porta all'obiettivo - anzi, assicurano un certo margine - in assenza di ulteriori interventi, l'evoluzione dei tassi di mortalità nei prossimi anni, in assenza di un nuovo ciclo di misure di sicurezza stradale, tenderà alla stabilizzazione.

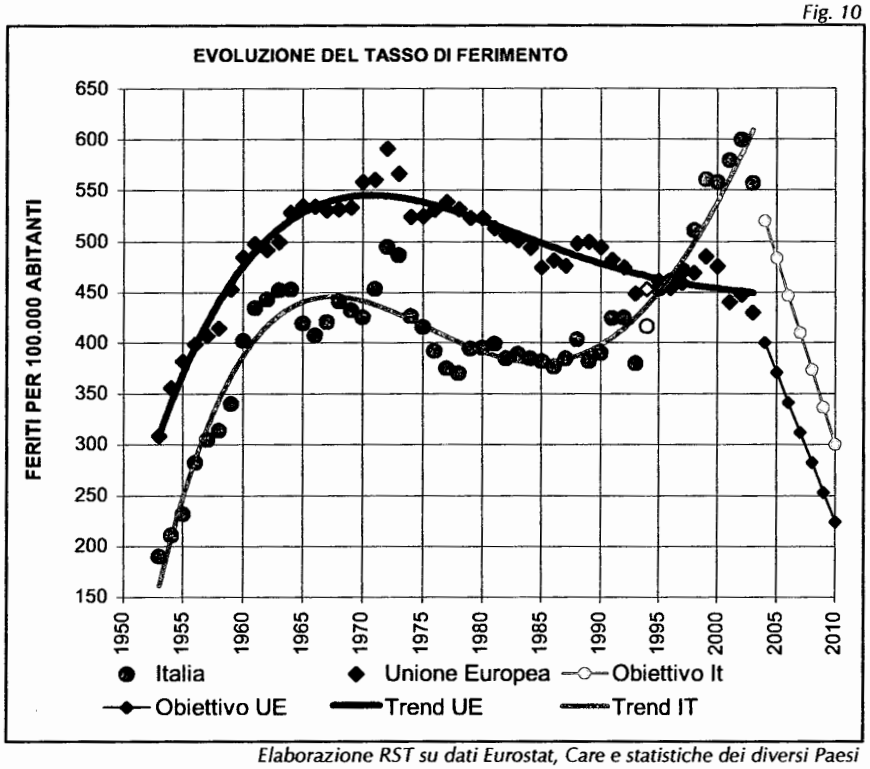
- In relazione al quadro sopra delineato, la notevole riduzione dei tassi di mortalità conseguita nel 2003 e la analoga riduzione attesa per il 2004 **non garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza indicati dal programma comunitario ma testimoniano con assoluta chiarezza come sia possibile raggiungerli attraverso la definizione di adeguate misure e la loro efficace applicazione**.

Per quanto riguarda l'evoluzione del numero di feriti la situazione, sia per quanto riguarda l'UE sia, in particolare, per quanto riguarda l'Italia, appare meno soddisfacente.

- L'evoluzione tendenziale dell'UE15 nell'ultimo decennio fa registrare una riduzione dei tassi di ferimento di 20 punti (da 470 a 450 feriti per 100.000 abitanti) il che implica una riduzione percentuale media annua pari a -0,4% rispetto ad una riduzione media annua necessaria per raggiungere l'obiettivo pari a -6,0% ogni anno. Il divario tra evoluzione tendenziale e sentiero obiettivo è assolutamente evidente.
- Ancora più preoccupante appare la situazione italiana poiché negli ultimi dieci anni nel nostro Paese si è registrato un deciso incremento dei tassi di ferimento (da 430 a 610 feriti per 100.000 abitanti) con una crescita complessiva pari al 42% e una crescita media annua pari a +4,2%. Anche in questo caso per raggiungere l'obiettivo del dimezzamento delle vittime nel prossimo periodo il tasso di ferimento italiano dovrebbe ridursi di oltre il 6% ogni anno.
- Anche in questo caso tuttavia l'evoluzione dell'ultimo anno (-6,6%) appare ampiamente sufficiente a garantire il pieno raggiungimento dell'obiettivo ma occorre ricordare quanto considerato nel precedente punto IC a proposito del fatto che questa straordinaria riduzione non è destinata a durare indefinitamente. Sulla base dei dati attualmente disponibili possiamo attendere una riduzione analoga dei tassi

di ferimento nel 2004 e una successiva stabilizzazione dei valori negli anni successivi, a meno di ulteriori interventi.

Fig. 10



Elaborazione RST su dati Eurostat, Care e statistiche dei diversi Paesi

II IL GOVERNO DELLA SICUREZZA STRADALE

II. A La revisione del Codice della Strada

L'esigenza di estendere e rafforzare la normativa posta a tutela della sicurezza stradale ha portato a diversi aggiornamenti del D.L. del 30 Aprile 1992, *Nuovo Codice della Strada* che si sono succeduti tra il 1999 e il 2004. In particolare l'azione normativa ha riguardato cinque aspetti, come indicato di seguito.

1) **ESTENSIONE DELL'OBBLIGO ALL'USO DEL CASCO AI CONDUCENTI MAGGIORENNI DI CICLOMOTORI**

L'aggiornamento normativo (Legge 472/99 entrata in vigore il 30 marzo 2000) era finalizzato a sanare una pericolosa parzialità della norma preesistente: i conducenti maggiorenni di ciclomotori erano esentati dall'obbligo all'uso del caso e questa circostanza spingeva i minorenni a sottovalutare o ignorare del tutto l'obbligo ad usare il casco. La grande diffusione di conducenti di ciclomotori (maggiorenni e non) privi di casco, a sua volta, disincentivava l'uso del casco anche da parte dei conducenti di motocicli. La generalizzata inosservanza della norma aveva effetti drammatici sulla sicurezza stradale: negli ultimi cinque anni prima dell'aggiornamento della norma (1995 – 1999) i morti su ciclomotori e motocicli sono aumentati da 1.002 a 1.176 e i feriti da 59.011 a 74.039.

Dopo l'applicazione della norma si registra una netta contrazione delle vittime di incidenti stradali su ciclomotori:

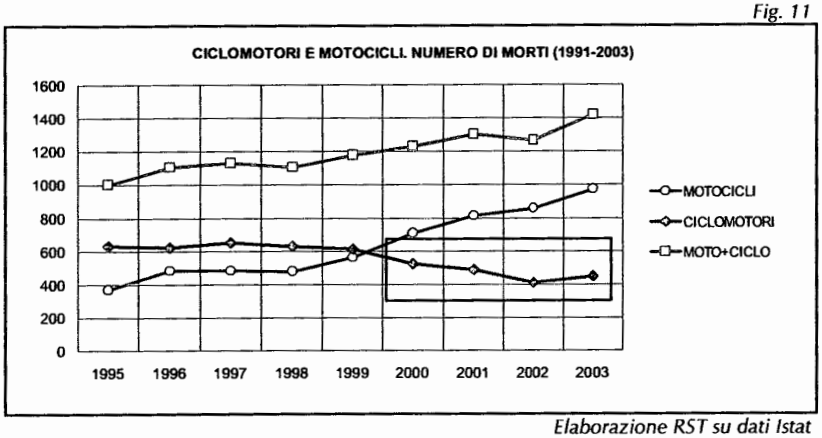
- il numero di morti si riduce da 615 a 448 (-27,2%) ancorché nell'ultimo anno, il 2003, si registri una preoccupante crescita di 39 morti (+9,5%);
- il numero di feriti si riduce da 52.222 a 45.146 (-13,5%).

L'evoluzione delle vittime di incidenti su motocicli ha, però, un andamento inverso, in questi stessi anni si registra infatti:

- una forte crescita del numero di morti che passa da 561 a 971 (+73,1%);
- una ancora più intensa crescita del numero di feriti che passa da 21.817 a 40.744 (+86,8%).

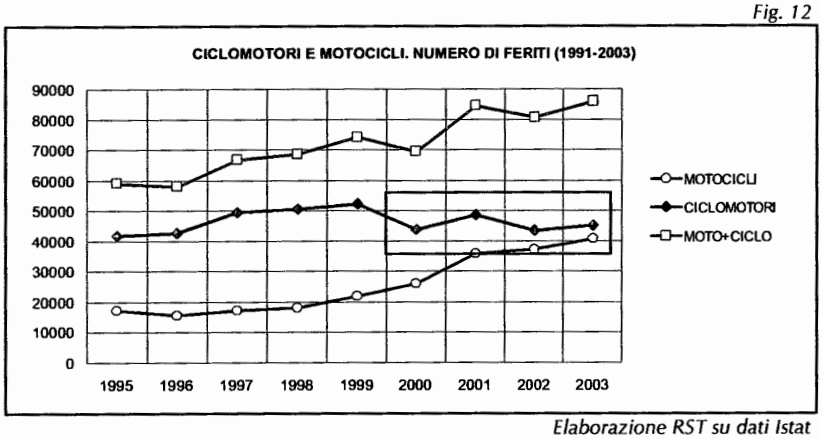
Infine, in questi stessi anni il numero di ciclomotori è passato da 3,9 a 5,0 milioni di mezzi, (+27,2%) e il numero di motocicli è passato da 3,0 a 4,2 milioni di mezzi (+41,5%).

Fig. 11



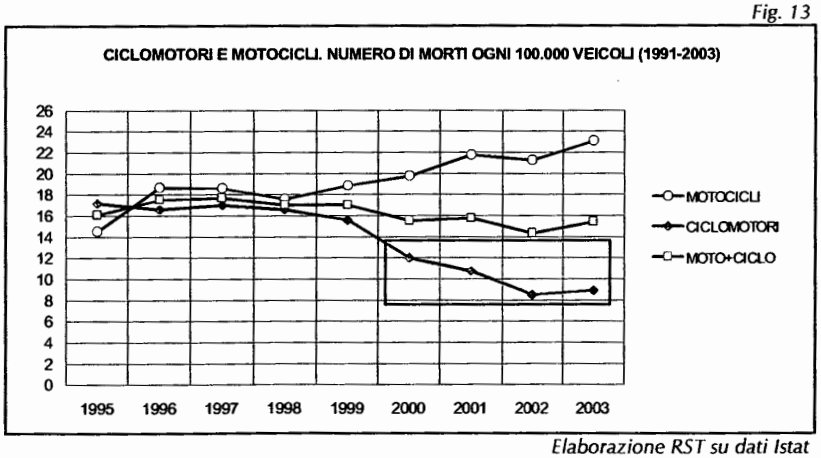
Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 12



Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 13



Elaborazione RST su dati Istat

Dunque, l'estensione dell'obbligo all'uso del casco ai maggiorenni alla guida di ciclomotori ha concorso a ridurre notevolmente una componente di incidentalità che, sino a quel momento, era rimasta stabile quanto a numero di morti ed era stata in costante crescita per quel che riguarda il numero di feriti, e lo ha fatto in presenza di una forte crescita del numero di ciclomotori e degli spostamenti su questi mezzi. Per quanto riguarda questo ultimo aspetto il numero di morti per 100.000 mezzi circolanti nel comparto dei ciclomotori è passato da 15,6 a 9,0, con una riduzione del 43%.

Da notare che il comparto dei motocicli, in questo stesso periodo, non ha registrato alcun miglioramento, al contrario è stato caratterizzato da una crescita del numero di morti e di feriti che negli ultimi quattro è diventata ancora più intensa. Inoltre, in questo caso l'aumento del parco di motocicli giustifica solo in parte l'aumento del numero di vittime poiché un esame del rapporto tra numero di vittime e parco veicoli mostra che nel comparto dei motocicli si è passato da 18,9 a 23,1 morti per 100.000 motocicli con un aumento del 22%.

Concludiamo queste brevi note segnalando che dopo una prima fase di piena applicazione della norma, sostenuta da un'intensa azione di informazione e sensibilizzazione da un lato e di prevenzione, controllo e repressione dall'altro, si rileva una crescente evasione alimentata, in taluni casi, da una crescente tolleranza per la mancata utilizzazione del casco, specialmente in alcune aree del Paese. Con la riduzione del tasso di utilizzazione del casco è tornato ad aumentare il numero delle vittime di incidenti che coinvolgono i ciclomotori sia in assoluto (+39 morti e +1.649 feriti) che in relazione al parco veicoli (da 8,5 a 9,0 morti per 100.000 ciclomotori). La crescita del numero di vittime su ciclomotore nel corso del 2003, così come quella del numero di vittime su motociclo sempre nello stesso anno, appaiono tanto più preoccupanti in quanto si verificano in un anno caratterizzato da una generale riduzione del numero complessivo di vittime.

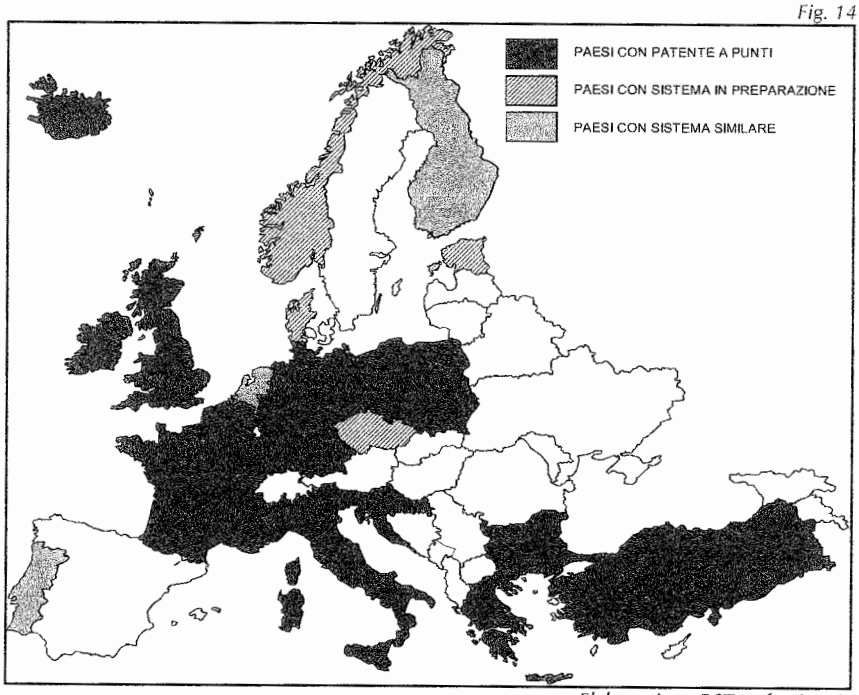
2) INTRODUZIONE DELLA PATENTE A PUNTI

L'introduzione della patente a punti è stato l'aggiornamento normativo che ha avuto il maggiore impatto sulla sicurezza stradale (come è stato indicato nei precedenti punti IB e IC) anche in virtù delle iniziative di informazione sensibilizzazione e di prevenzione-controllo che lo hanno accompagnato. Il meccanismo si fonda sulla attribuzione di un monte punti che può essere progressivamente ridotto per le trasgressione al codice della strada più gravi e che determina-

no situazioni di elevato rischio. Questo meccanismo è stato adottato dalla maggior parte dei Paesi europei con poche variazioni che riguardano principalmente tre aspetti:

- la maggiore o minore caratterizzazione delle trasgressioni che determinano la perdita dei punti come reati che determinano un elevato rischio (piuttosto che come reati gravi in generale);
- i meccanismo di recupero dei punti persi (attraverso la frequenza di corsi di recupero o attraverso esami e test più o meno selettivi, accompagnati o meno da periodi di prova durante i quali la perdita di punti è molto più intensa);
- la differenziazione del monte punti (e/o del numero di punti persi) per alcune categorie di conducenti (tipicamente i neopatentati che, in taluni Paesi, subiscono una maggiore decurtazione di punti per alcune trasgressioni che denunciano una chiara sottovalutazione delle regole della circolazione stradale e della sicurezza stradale da parte del conducente.

Fig. 14



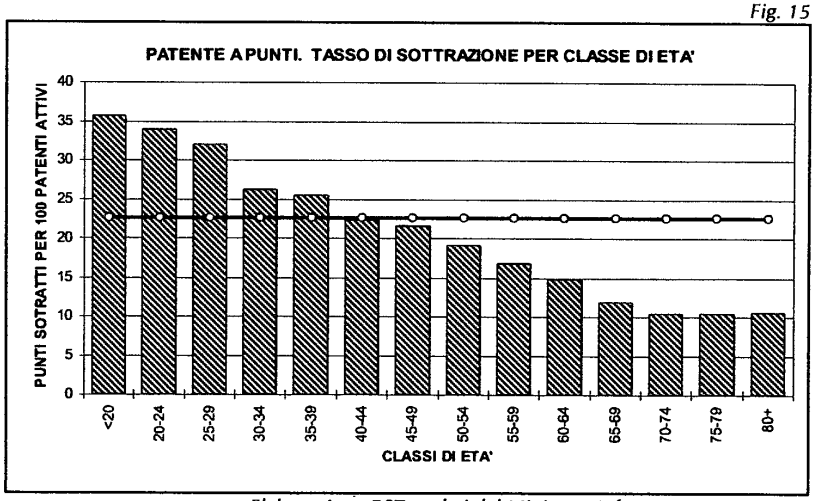
Elaborazione RST su fonti varie

La norma vigente nel nostro Paese ha optato per un meccanismo di perdita/recupero di punti piuttosto *"morbido"* non tanto sul versante della perdita dei punti (in Italia come nella maggior parte dei Paesi europei sono sufficienti due trasgressioni gravi per determinare la

perdita totale dei punti) quanto sul versante del recupero dei punti che non è subordinato ad alcun test o esame di merito o altro meccanismo in grado di filtrare conducenti determinati a non cambiare comportamento di guida. Sotto questo profilo c'è una netta differenza tra il meccanismo della patente a punti italiano (che, sostanzialmente, assimila la perdita di punti ad una sanzione) e il meccanismo della patente a punti francese o tedesca (che considera la perdita totale dei punti una circostanza che determina l'obbligo a sostenere un esame di merito e/o a sottoporsi ad un test).[22]

L'applicazione della patente a punti in Italia ha determinato, nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge (luglio 2003) e la fine del 2004, la perdita di 7,7 milioni di punti pari ad una perdita media di 22,6 punti ogni 100 patenti attive. Il numero medio di punti persi cresce notevolmente nel caso di neopatentati (le patenti intestate a cittadini con età compresa tra 18 e 20 anni fanno registrare un tasso di sottrazione di 35,6 punti per 100 patenti attive) e si riduce col progredire dell'età (per le patenti intestate a cittadini con più di 70 anni si registra un tasso di sottrazione di 10,6 punti per 100 patenti attive).

Fig. 15



Elaborazione RST su dati del Ministero Infrastrutture e Trasporti

[22] I Paesi dove è già vigente il sistema della patente a punti sono: Belgio, Germania, Grecia, Francia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Liechtenstein, Regno Unito, Bulgaria e Turchia. Lo stesso sistema risulta in corso di preparazione in Danimarca, Repubblica Ceca ed Estonia. Sistemi similari sono operanti in Finlandia, Paesi Bassi e Portogallo.

Alla fine del 2004 risultavano aver perso tutti i punti-patente 6.277 conducenti. Il numero di cittadini che, alla stessa data, ha effettuato un corso per il recupero dei punti risulta essere pari a 12.859, i punti recuperati risultano essere 81.488. Le infrazioni che hanno dato luogo a sottrazione di punti sono state 2.074.664; quelle che hanno causato la maggiore detrazione di punti (e che risultano anche quelle commesse con maggiore frequenza) riguardano:

- la mancata utilizzazione delle cinture di sicurezza;
- il superamento dei limiti di velocità (+10/+40 Km/h);
- il passaggio con il semaforo rosso;
- l'uso del telefono cellulare senza auricolare o "vivavoce".[23]

A titolo di confronto si nota che in Francia nel 2003, dopo anni di progressiva intensificazione dei controlli sui comportamenti di guida, 1,7 milioni di conducenti hanno perso complessivamente 4,5 milioni di punti-patente, con un incremento del 44% rispetto all'anno precedente.

Tab. 3

CONFRONTO ITALIA - FRANCIA	Francia		Italia		Numero indice (Francia = 100)
2002					
Popolazione	59.341.000		57.321.070		96,6
Incidenti	105.470		239.354		226,9
Morti	7.242		6.736		93,0
Feriti	137.839		337.878		245,1
Tasso Incidentalità	177,7		417,6		234,9
Tasso Mortalità	12,2		11,8		96,3
Tasso Ferimento	232,3		589,4		253,8
2003					
Popolazione	59.635.000		57.888.245		97,1
Incidenti	90.220		225.141		249,5
Morti	5.731		6.015		105,0
Feriti	115.929		318.961		275,1
Tasso Incidentalità	151,3		388,9		257,1
Tasso Mortalità	9,6		10,4		108,1
Tasso Ferimento	194,4		551,0		283,4
2002-2003 var. v.a. / v %					
Popolazione	+294.000	+0,5%	+567.175	+1,0%	
Incidenti	-15.250	-14,5%	-14.213	-5,9%	
Morti	-1.511	-20,9%	-721	-10,7%	
Feriti	-21.910	-15,9%	-18.917	-5,6%	
Tasso Incidentalità	-26,4	-14,9%	-28,6	-6,9%	
Tasso Mortalità	-2,6	-21,3%	-1,4	-11,6%	
Tasso Ferimento	-37,9	-16,3%	-38,5	-6,5%	

Elaborazioni RST su statistiche degli incidenti stradali italiane e francesi

[23] Tra le trasgressioni non compare la guida in stato di ebbrezza per motivi che vengono illustrati più avanti, nel punto 4 di questo stesso paragrafo.

Poiché la norma francese attribuisce un paniere di dodici punti (e non venti come in Italia) i 4,5 milioni di punti dodicesimali francesi equivalgono a 7,4 milioni di punti ventesimali italiani. In buona sostanza, l'attività di controllo/repressione svolta in Francia (che nel 2003 ha registrato una riduzione di 1.511 morti) non è quantitativamente dissimile da quella svolta in Italia dove nei primi due semestri di applicazione della norma si è registrata una riduzione di circa 1.600 morti (tabella 3).[24]

La sentenza della Corte Costituzionale

Al momento della redazione del presente testo la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di parte del comma 2 dell'art. 126 bis del Codice della Strada.[25] Sulla base di tale sentenza è possibile sottrarre i punti della patente solo al conducente riconosciuto alla guida del veicolo (o indicato alla guida del proprio veicolo da parte del proprietario di questo) ma non possono più essere sottratti al proprietario nel caso di mancata identificazione del conducente. Al proprietario si applicano invece le sanzioni pecuniarie previste dall'art 180, comma 8 del Codice della Strada. Una prima valutazione presuntiva sugli effetti della sentenza della Corte è che questi, in generale, dovrebbero essere piuttosto contenuti e, comunque, non tali da bloccare il processo di miglioramento della sicurezza stradale indotto dalla revisione del Codice della Strada. Occorre tuttavia segnalare che per alcune specifiche trasgressioni (ad esempio il superamento dei limiti di velocità in autostrada o in altra viabilità dove il fermo del conducente per accertarne l'identità potrebbe generare oggettive condizioni di rischio per la circolazione degli altri veicoli) la sottrazioni di punti-patente rischia di diventare decisamente problematica e molto onerosa non solo in termini economici ma anche in termini di impegno di risorse professionali e sforzo organizzativo.

Non possono altresì sottacersi le problematiche che sotto il profilo procedurale la sentenza della Corte Costituzionale pone soprattutto con riguardo alle situazioni pregresse. Gli aspetti toccati dalla sentenza sono infatti di grande delicatezza e coinvolgono una serie corposa di problematiche di forte impatto della pubblica opinione in generale e sugli utenti della strada. A questo riguardo va evidenziato

[24] Nel 2003 la popolazione francese era pari a 59,6 milioni, il numero di vittime per incidenti stradali risultava pari a 5731 morti e 115.929 feriti. Da un punto di vista meramente quantitativo dunque la Francia presenta valori del tutto analoghi a quelli dell'Italia che, nello stesso anno, contava 57,9 milioni di abitanti, 6015 morti e 318961 feriti per incidenti stradali.

[25] Sentenza n. 27 del 24 gennaio 2005.

che la questione interessa un numero rilevante di infrazioni contestate per la cui regolamentazione è richiesto l'impegno di tutti gli organi di polizia per la verifica dei verbali e degli atti di notifica per i quali la contestazione e la decurtazione dei punti è stata effettuata, in assenza del trasgressore, al proprietario del veicolo.
A seguito di incontri con le Amministrazioni dell'Interni e della Giustizia, al fine di dare disciplina attuativa alla sentenza della Corte Costituzionale si è individuato nello strumento legislativo il mezzo congruo. Al momento della predisposizione del presente documento è stato predisposto uno schema di provvedimento di urgenza recante le norme per la sanatoria delle situazioni pregresse per il quale deve essere avviato l'iter procedurale di adozione.

3) OBBLIGO DEL *"PATENTINO"* PER I CONDUCENTI DI CICLOMOTORI

L'obbligo al conseguimento del *"patentino"* (più propriamente: la certificazione dell'idoneità alla guida dei ciclomotori) nasce dalla esigenza di regolamentare un settore in cui, senza avere alcun titolo abilitativo alla guida, senza necessariamente conoscere alcuna regola del Codice della Strada, senza necessariamente avere alcuna conoscenza sia pur teorica di guida di mezzi a motore a due ruote, è possibile condurre un ciclomotore anche in situazioni di traffico convulso e/o ad elevato rischio.
Nel 2003 il numero di vittime tra i conducenti di ciclomotori, in controtendenza rispetto all'evoluzione generale, è aumentato di 39 morti (+ 9,5%) e di 1.649 feriti (+3,8%). Si tratta di valori consistenti e soprattutto si tratta di valori che indicano una preoccupante inversione che è necessario contrastare con la massima tempestività e con strumenti specifici.
Per quanto riguarda gli adolescenti il motorino è un mezzo di trasporto largamente usato e una parte consistente del tributo di vittime di questa fascia di popolazione (circa 270 morti e 24.000 feriti nel 2003) è determinato da incidenti stradali occorsi a ciclomotori. Per questa fascia di popolazione la norma prevede l'obbligo del conseguimento, a partire dall'1.07.2004, del certificato di idoneità alla guida di un ciclomotore dopo aver frequentato un apposito corso e superato un esame.
Il numero dei potenziali partecipanti ai corsi (fra i cittadini con età compresa tra 14 e 18 anni sono 2,3 milioni) e la conseguente necessità di assicurare un elevato numero di corsi e di esami costituiscono il punto più delicato dell'applicazione della norma. In effetti dal mese di maggio 2004 ad oggi sono stati svolti oltre 950.000 esami (mediamente oltre 100.000 esami ogni mese) e sono stati rilasciati oltre 650.000 certificati di idoneità alla guida di ciclomotori mentre i

candidati respinti sono stati poco meno di 250.000 e quelli che non si sono presentati all'esame circa 48.000.

Uno degli aspetti più qualificanti della norma è la previsione che i corsi possano essere frequentati gratuitamente nelle scuole. In tal modo è stata finalmente determinata l'occasione per l'ingresso su larga scala della sicurezza stradale nel percorso formativo dei giovani, cosa che nonostante le previsioni normative ed i vari tentativi in precedenza svolti, era risultata senza successo. In particolare con il coinvolgimento della scuola nell'organizzazione dei corsi la sicurezza stradale assume senso e valore di strumento di formazione della cultura del cittadino e del riconoscimento del comportamento sulla strada come bene essenziale della convivenza civile.

Per la completa regolamentazione della materia ciclomotori la norma ha previsto, a decorrere dal 1° luglio 2005, l'obbligo di conseguimento del patentino per i maggiorenni sprovvisti di altri tipi di patente.
Anche per questa fascia di popolazione è apparso di particolare importanza prevedere un obbligo di conseguire un certificato di identità alla guida che garantisca, per la conduzione di un ciclomotore, le conoscenze indispensabili per guidare in sicurezza nel traffico odierno. Non poche sono le problematiche che si pongono per la concreta attuazione della norma anche per questa fascia utenti. Fra queste, è opportuno ricordare quelle che riguardano la popolazione anziana una quota della quale (sempre più residuale) ha un livello di scolarizzazione molto basso. Nel 2003 gli anziani senza patente risultavano essere pari a 6,6 milioni.[26] Questa popolazione - specialmente in alcune aree rurali del nostro Paese - usa abitualmente da tempo il ciclomotore o mezzi di trasporto a tre ruote
È chiaro come in tale situazione numerose e fatti siano le istante volte a ottenere una dispensa dalla frequenza ai corsi e dall'esame per questa fascia di popolazione. A riguardo occorre tuttavia ricordare che gli incidenti occorsi ad anziani alla guida di un ciclomotore hanno determinato, sempre nel 2003, 102 morti e 1.659 feriti.

In conclusione va ricordato come una auspicabile sviluppo del sistema attualmente vigente sia quello che prevede l'evoluzione del patentino in una vera e propria patente con verifica dei requisiti

[26] Nel 2003 la popolazione anziana (65 anni e oltre) risulta essere pari a 10,90 milioni, le patenti attive attribuite a cittadini che rientrano in questa fascia di età risultano essere 4,34 milioni, la quota di popolazione anziana priva di patente risulta dunque pari a 6,56 milioni di unità.

psicofisici indispensabili alla conduzione di un ciclomotore e delle capacità di guida mediante prova d'esame.

4) POSSIBILITÀ DI EFFETTUARE CONTROLLI SISTEMATICI SUL TASSO ALCOLEMICO DEI CONDUCENTI DI VEICOLI

Un aggiornamento normativo di capitale importanza ai fini del miglioramento della sicurezza stradale è quello che consente alle polizie stradali di effettuare controlli del tasso alcolico non più in relazione ad un sospetto stato di ebbrezza (da alcool o da sostanze psicotrope) ma su base sistematica così da poter costruire un quadro chiaro del numero di conducenti in stato di ebbrezza, della loro distribuzione per area geografica, fasce orarie, tratte stradali, classi di età e una mappa delle situazioni di rischio.

Per illustrare meglio la portata di tale aggiornamento normativo si possono considerare alcuni semplici dati.

- Una importante indagine promossa dalla Commissione europea sui comportamenti di guida ha rilevato che solo il 4% dei conducenti italiani dichiara di essere stato fermato per un controllo del tasso alcolemico nel corso degli ultimi tre anni mentre in Francia la quota sale al 32%, in Olanda al 37%, in Svezia al 41%, per finire con la Finlandia dove si raggiunge il 64%. I conducenti italiani sono anche quelli che dichiarano di aver guidato in stato di ebbrezza con maggiore frequenza e indicano un livello medio di assunzione di bevande alcoliche molto alto.[27]
- Il Ministero dell'Interno francese indica che nel 2003 in Francia sono stati effettuati 8.600.000 controlli del tasso alcolemico dei conducenti di autoveicoli, con una crescita rispetto al 2002 di circa il 4% (ma negli ultimi dieci anni in Francia non sono stati mai effettuati meno di 6 milioni di controlli del tasso alcolemico). In relazione ai risultati di tali rilevazioni il *"Bilan securitè routiere 2003"* del Ministero dei Trasporti indica che gli incidenti alcolcorrelati, dove lo stato di ebbrezza di almeno un conducente ha concorso in modo significativo al verificarsi dell'evento nel 2003 hanno determinano il 31,7% dei morti e il 15,2% dei feriti gravi (in valore assoluto: 1.820 morti e 18.000 feriti gravi).

Qualora in Italia il fenomeno della guida in stato di ebbrezza avesse dimensioni analoghe a quello francese (ma si tratta di una ipotesi prudenziale poiché l'indagine SARTRE rivela un maggior consumo di alcool da parte dei conducenti italiani) il numero di vittime italiane per incidenti alcolcorrelati, tenendo conto del maggior numero di

---

[27] European Union Commission - Sartre Consortium, *"European drivers and road risk"*, INRETS, Novembre 2004.

vittime di incidenti stradali italiane, nel 2003 sarebbe stato pari a circa 1.900 morti e ad oltre 40.000 feriti gravi.

Ovviamente i valori sopra riportati costituiscono solo una indicazione di larga massima sull'ordine di grandezza di un fenomeno analizzato e considerato particolarmente grave in quasi tutti i Paesi europei ma non noto in Italia. In tali circostanze appare indispensabile e urgente arrivare ad un livello di conoscenza del fenomeno (e, dunque ad un numero di controlli sul tasso alcolemico) in linea con quello della maggior parte dei Paesi europei.[28] Senza tale attività sarebbe infatti impossibile individuare le dimensioni e le caratteristiche qualitative del fenomeno della guida in stato di ebbrezza e, conseguentemente, sarebbe estremamente difficile individuare le linee di intervento più efficaci, le strade e le fasce orarie dove rafforzare l'azione di prevenzione/dissuasione/repressione, l'obiettivo centrale delle campagne di informazione e sensibilizzazione.

5) OBBLIGHI PER ASSICURARE UNA MAGGIORE VISIBILITÀ A PERSONE E VEICOLI

L'ultimo tipo di aggiornamenti riguarda misure ed obblighi finalizzati ad assicurare una maggiore visibilità ai veicoli e alle persone sia nelle ore notturne che in quelle diurne. In particolare tali aggiornamenti normativi riguardano l'obbligo:

- di montare sugli autoveicoli pesanti strisce posteriori e laterali retroriflettenti che consentano un'agevole individuazione di tutto il veicolo anche nelle ore notturne e in condizioni che altrimenti ne impedirebbero una completa individuazione;
- ad indossare un giubbetto rifrangente in caso di uscita dal veicolo nelle ore notturne o in condizioni di scarsa visibilità;
- estensione dell'obbligo all'accensione dei fari anabbaglianti anche durante le ore diurne su tutte le strade extraurbane.

Tutte queste norme contrastano fattori di rischio piuttosto limitati ma si tratta di misure che determinano sicuramente una riduzione del rischio e che hanno un costo decisamente contenuto rispetto agli effetti attesi.

---

[28] La Polizia Stradale di Stato ha effettuato 85.699 controlli con etilometri nel periodo compreso tra il 1/07/2002 e il 30/06/2003 e 122.569 controlli (+43%) nel periodo compreso tra il 1/07/2003 e il 30/06/2004. Fonte: Ministero dell'Interno, Servizio di Polizia Stradale.

II. B Le norme tecniche per il sistema infrastrutturale

Un altro settore che è stato oggetto di un consistente aggiornamento normativo è quello che riguarda le norme tecniche che regolamentano lo sviluppo e, più raramente, la manutenzione del sistema delle infrastrutture stradali. L'attività normativa si è orientata verso due obiettivi:

- migliorare la qualità della progettazione e degli interventi e avviare, sia pure timidamente, la regolamentazione di una più sistematica ed efficace attività manutentiva (molto tuttavia resta ancora da fare);
- rendere meno rigide norme che risultavano inapplicabili in gran parte della rete stradale esistente (il che, in un Paese con un sistema infrastrutturale maturo come l'Italia, implica che la norma risultava difficilmente applicabile su quasi tutta la rete).

In particolare le *"norme funzionali e geometriche per la costruzione e per gli adeguamenti delle strade"* emanate dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, sono risultate pienamente applicabili per nuove realizzazioni in aree scarsamente urbanizzate ma di assai problematica applicazione su reti esistenti, condizionate da numerosi fattori come la forte urbanizzazione del nostro territorio, le valenze storico-artistiche-ambientali, e da molti altri vincoli. Per superare tali limiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato la definizione di una normativa in grado di migliorare gli standard di sicurezza tenendo però conto delle condizioni territoriali, ambientali, infrastrutturali concretamente presenti in un Paese, l'Italia, che è uno dei più ricchi di preesistenze urbanistiche, infrastrutturali, storiche, culturali e di valori ambientali.

Più in generale nel periodo più recente l'Italia ha fornito un significativo contributo alla definizione di due direttive comunitarie, quella riguardante la sicurezza dei tunnel e quella relativa alla interoperabilità dei sistemi di telepedaggio

Inoltre, in ambito nazionale, la normativa tecnica, tramite decreti ministeriali, è stata ampiamente aggiornata per quanto riguarda:

a) le barriere stradali (i guard rail) sia al fine di favorire una più efficace progettazione degli interventi, sia al fine di migliorare le attività di verifica e manutenzione delle stesse barriere;
b) l'illuminazione delle gallerie stradali, avendo cura, anche in questo caso, di migliorare la progettazione e la manutenzione degli impianti di illuminazione attraverso una maggiore e specifica qualificazione del progettista;

c) la fase di transizione tra le norme funzionali sulla cui rigidità si è detto sopra e la nuova normativa di settore, ivi compresa la gestione delle numerose deroghe generate dalla rigidità della norma;
d) le intersezioni stradali che sono oggetto di una regolamentazione meno rigida che può essere applicata sia ai nuovi interventi sia alle intersezioni esistenti.

II. C Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, istituito dalla legge n. 144/99 che ne definisce anche gli obiettivi e i principali contenuti, si configura come uno strumento di indirizzo, di coordinamento e di incentivazione rivolto a tutti i soggetti, pubblici e privati, che hanno competenze istituzionali in materia di sicurezza stradale o che possono collaborare al suo miglioramento, con particolare riferimento alle Amministrazioni comunali e provinciali e ai Governi regionali.

Tale impostazione risulta del tutto omogenea con le esperienze di governo della sicurezza stradale sviluppate nei Paesi che hanno raggiunto i risultati più soddisfacenti in termini di sicurezza stradale.[29] In particolare, il Piano Nazionale - reso operativo dal decreto del CIPE n. 100 del 29 novembre 2002 - tende a incentivare tre diverse tipologie di azioni:

- interventi puntuali di carattere multisettoriale mirati a migliorare la sicurezza stradale nelle situazioni dove si rilevano le maggiori quantità/ concentrazioni di vittime degli incidenti stradali (messa in sicurezza della rete stradale, campagne di sensibilizzazione, riorganizzazione del traffico, rafforzamento dell'azione di prevenzione e controllo, incentivazione delle modalità di trasporto più sicure, etc.);

---

[29] Il *Piano Nazionale della Sicurezza Stradale* è stato istituito dall'art. 35 della legge n. 144 del 17 maggio 1999. Nel 2000, secondo quanto indicato dalla legge, è stato presentato il documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* per il parere della Consulta Stato, Regioni e Autonomie Locali e del Parlamento. Nel 2001 sono stati acquisiti i pareri per l'avvio della redazione del Piano Nazionale e sono stati costituite le strutture per la sua redazione. Nel maggio del 2001 sono stati avviati i lavori di definizione del Piano. Alla fine del 2001 sono state completate le fasi di consultazione e concertazione. Nel marzo del 2002 il Piano è stato completato in linea tecnica e viene avviato il confronto tra Stato, Regioni e Autonomie locali, contestualmente iniziano i lavori per la redazione del primo programma di attuazione, secondo quanto previsto dalla legge 144 sopra richiamata. Il 19 novembre 2002 si completa la fase di confronto tra Stato, Regioni e Autonomie locali. Il 29 novembre 2002 il CIPE approva il Piano e, contestualmente, il primo programma di attuazione. Un esame dettagliato dei contenuti e delle fasi attuative del Piano Nazionale e dei connessi programmi è riportato nella sezione 2^ , *Le misure per la sicurezza stradale*, capitolo 9, *"Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*.

- piani e programmi finalizzati a definire un sistema interventi coordinato e concordato tra tutti i principali soggetti - pubblici e privati - che hanno responsabilità di sicurezza stradale o che possono concorrere al suo miglioramento;
- rafforzamento della capacità di governo della sicurezza stradale attraverso la creazione di strutture tecniche, centri di monitoraggio, strumenti per l'analisi dell'incidentalità, l'individuazione dei principali fattori di rischio, la valutazione dell'efficacia delle misure intraprese per migliorare la sicurezza stradale.[30]

Il Piano si realizza attraverso programmi di attuazione. Allo stato attuale sono stati attivati i cinque programmi illustrati di seguito.

1) **PROGRAMMA SPERIMENTALE PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI PILOTA PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE.**
Il programma, definito nel dicembre del 2000, e cioè due anni prima dell'approvazione del Piano, per acquisire elementi conoscitivi utili per calibrare i programmi di attuazione, prevede l'assegnazione di incentivi economici attraverso una procedura concorsuale (bando di gara) riservata a Comuni e Province, che assegna le risorse alle proposte che conseguono il miglior punteggio. Le risorse finanziarie riservate alla incentivazione dei Progetti Pilota assommano a 12,5 milioni di euro, gli investimenti attivati risultano complessivamente pari a 30,7 milioni di euro e sono ripartiti in 33 progetti. Il programma viene concretamente avviato con l'assegnazione dei fondi, avvenuta nel mese di agosto 2001. Alla fine del 2004 circa il 30% dei progetti è stato concluso e gli altri sono in fase di conclusione. Nell'ambito dei Progetti Pilota alcune Province hanno realizzato interventi o strutture che, allo stato attuale, costituiscono casi di eccellenza ed esperienze di riferimento per le altre amministrazioni.

2) **PRIMO PROGRAMMA ATTUATIVO DEL PIANO NAZIONALE.**
Il primo programma di attuazione del Piano Nazionale viene approvato, contestualmente al Piano, nel mese di novembre del 2002 e viene reso operativo dal decreto di assegnazione delle risorse nel mese di dicembre dello stesso anno. La dotazione finanziaria del programma è pari a 129,1 milioni di euro che attiveranno investimenti per circa 310 milioni di euro. In relazione ai risultati del confronto tra Stato, Regioni e Autonomie locali il programma ripartisce le risorse tra le Regioni in misura proporzionale al costo sociale degli incidenti stradali, con il vincolo di un'allocazione minima del

[30] La descrizione dettagliata del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale è riportata nella Sezione 2, capitolo 9, *"Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*.

35% delle risorse per le regioni meridionali. A loro volta le Regioni, attraverso procedure competitive (bandi di gara) o concertate (programmazione o accordi di programma) ripartiscono le risorse sulla base di criteri di merito.

All'inizio del 2005 (a oltre due anni dal decreto di assegnazione delle risorse alle Regioni) lo stato di attuazione è il seguente:

- in due regioni gli interventi risultano avviati da tempo o in via di ultimazione;
- in otto regioni gli interventi sono nella fase iniziale;
- in sei regioni le risorse sono state assegnate ai Comuni e Province solo di recente cosicché le Amministrazioni locali in larga maggioranza non hanno ancora iniziato le procedure per la realizzazione degli interventi;
- nelle restanti circoscrizioni amministrative il percorso attuativo è ancora nelle fasi iniziali.

Infine, nell'ambito del primo programma di attuazione è da segnalare l'importante esperienza della **Regione Toscana** che ha avuto la capacità di definire e attuare una convenzione con un istituto di credito, scelto attraverso una procedura competitiva europea, per l'erogazione dei mutui a tutte le Amministrazioni locali assegnatarie di finanziamento. Tale procedura semplifica radicalmente la gestione finanziaria e ha consentito all'insieme delle Amministrazioni locali e alla Regione di trattare i termini del finanziamento in modo più efficace e di ottenere maggiori vantaggi sia sul piano economico che su quello gestionale. Questa soluzione era stata suggerita come più soddisfacente dalla Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale fin dalle prime fasi di gestione del programma ma allo stato attuale risulta che solo la Regione Toscana ha avuto la capacità e la determinazione di costruire tutte le condizioni e gli accordi che hanno poi consentito di realizzare concretamente questo più efficace meccanismo finanziario.[31]

3) PROGRAMMA ANAS PER INTERVENTI DI MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE SULLA RETE NAZIONALE.

Il Programma ANAS, previsto dalla Legge del 1° agosto 2002, n. 166, è stato definito nel luglio dell'anno successivo e attivato con un decreto dipartimentale di impegno delle risorse finanziarie nell'agosto del 2003, previa approvazione del CIPE del luglio dello stesso anno. Le risorse finanziarie del programma ammontano a

[31] Il quadro dettagliato dei contenuti e dello stato di attuazione del 1° Programma è illustrato nel *"Documento Base"*, Sezione II, *Le misure per la sicurezza stradale*, al paragrafo 9.3, *Il primo programma di attuazione del Piano*.

206,6 milioni di euro che attiveranno investimenti in sicurezza stradale per complessivi 413 milioni di euro. Alla fine del 2004 (a sedici mesi dall'avvio operativo del programma) la maggior parte degli interventi previsti dal programma risulta in fase di progettazione.

4) SECONDO PROGRAMMA ATTUATIVO DEL PIANO NAZIONALE. COMPONENTE REGIONALE.

La componente regionale[32] del secondo programma di attuazione del Piano Nazionale viene approvata nel mese di novembre del 2003 e viene reso operativo dal decreto di assegnazione delle risorse nel mese di febbraio 2004. La dotazione finanziaria del programma è pari a 154,9 milioni di euro che attiveranno investimenti per circa 370 milioni di euro. Il confronto tra Stato, Regioni e Autonomie locali sui meccanismi di ripartizione regionale delle risorse suggerisce due aggiornamenti, una minore incidenza del parametro relativo allo sviluppo della rete stradale e l'adozione della riserva minima per le regioni meridionali indicata dalla legge (il 33%) mentre viene confermato quale parametro principale (e nettamente prevalente) quello del costo sociale degli incidenti stradali. Anche il meccanismo di assegnazione finale delle risorse a Province e Comuni attraverso procedure competitive (bandi di gara) o concertate (programmazione o accordi di programma) viene confermato.

Alla fine del mese di febbraio 2005 (a dodici mesi dal decreto di assegnazione delle risorse alle Regioni) lo stato di attuazione è il seguente:

- due Regioni (Lombardia e Veneto) hanno assegnato i finanziamenti e le Amministrazioni locali stanno avviando l'attuazione degli interventi (alcune Amministrazioni locali hanno già acceso i mutui e hanno concretamente avviato la fase realizzativa);
- una Regione (la Toscana) sta completando le procedure per l'assegnazione delle risorse finanziarie a Comuni e Province;[33]
- nelle rimanenti Regioni e Province autonome le procedure per l'assegnazione delle risorse finanziarie a Comuni e Province non sono state ancora avviate o sono in fasi iniziali.[34]

---

[32] Il secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale è stata articolata in due componenti. La prima ripropone modalità e contenuti del primo programma, la seconda componente viene invece dedicata alla incentivazione di programmi di valenza strategica per l'intero Paese e viene gestita direttamente dal livello nazionale.

[33] La Toscana ha pubblicato il bando per l'assegnazione dei finanziamenti sul Bollerrino del 22 dicembre 2001 e i termini per la presentazione delle proposte sono fissati al 15 marzo 2005.

5) SECONDO PROGRAMMA ATTUATIVO DEL PIANO NAZIONALE. COMPONENTE NAZIONALE PER INTERVENTI DI RILEVANZA STRATEGICA.

La componente attuativa nazionale del secondo programma di attuazione viene approvata, assieme alla componente regionale, nel novembre del 2003 e resa operativa, dopo l'espletamento del bando nazionale e l'individuazione dei progetti assegnatari degli incentivi, dal decreto di assegnazione delle risorse nel mese di giugno 2004. La dotazione finanziaria di questa componente è pari a 51,6 milioni di euro che hanno attivato investimenti per 86,2 milioni di euro. Di questi:

- circa il 60% (32,6 milioni di euro che attivano investimenti per complessivi 52,5 milioni di euro) sono stati attribuiti alle Regioni per la formazione o il rafforzamento dei centri di monitoraggio della sicurezza stradale;
- il rimanente 40% (19,5 milioni di euro che attivano investimenti per complessivi 33,7 milioni di euro) sono stati attribuiti a Province e Comuni per interventi multisettoriali o piani e programmi che abbiano una valenza strategica e possano costituire riferimento per altre amministrazioni.

All'inizio del 2005 (a oltre sei mesi dal decreto di assegnazione delle risorse alle Regioni) le amministrazioni interessate stanno procedendo alla sottoscrizione delle convenzioni tra amministrazione beneficiaria ed amministrazione erogante e alla formalizzazione dei reciproci impegni finanziari. Presumibilmente i lavori saranno avviati all'inizio del 2005.[35]

Nel complesso i cinque programmi sopra richiamati hanno assegnato, sotto forma di incentivi e cofinanziamenti, risorse finanziarie per un importo complessivo di 554,7 milioni di euro che hanno attivato/attiveranno un investimento complessivo in sicurezza stradale pari a 1.209,9 milioni di euro, con un fattore di moltiplicazione superiore a 2 (si veda la tabella 4, alla pagina seguente).

---

[34] Il quadro dettagliato dei contenuti e dello stato di attuazione del 2° Programma è illustrato *"Documento Base"*, Sezione II, *Le misure per la sicurezza stradale*, al paragrafo 9.5, *Secondo Programma. Componente attuativa regionale*.

[35] Il quadro dettagliato dei contenuti e dello stato di attuazione del 2° Programma è illustrato nella Sezione II, *Le misure per la sicurezza stradale*, al paragrafo 9.4, *Secondo Programma. Componente attuativa nazionale per interventi di valenza strategica*.

Tab. 4

(INVESTIMENTI IN SICUREZZA STRADALE NEL PERIODO 2003-2004)

Valori in milioni di euro

	Incentivi	Risorse locali	Investimenti totali	Fattore di Moltiplicazione
PROGETTI PILOTA	12,5	18,2	30,7	2,5
1° PROGRAMMA	129,1	180,9	310	2,4
PROGRAMMA ANAS	206,6	206,4	413	2,0
2° PROGRAMMA (COMPONENTE A GESTIONE REGIONALE)	154,9	215,1	370	2,4
2° PROGRAMMA (COMPONENTE PROGETTI STRATEGICI)	51,6	34,6	86,2	1,7
TOTALE	**554,7**	**655,2**	**1209,9**	**2,2**

Elaborazione RST su fonti varie

Di seguito si riporta la cronologia schematica della predisposizione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e delle sue prime fasi attuative.

Tab. 5

CRONOLOGIA SCHEMATICA DELLA DEFINIZIONE DEL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE E DELLE PRIME FASI ATTUATIVE

Maggio 1999	Legge n. 144 che istituisce il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (PNSS)
Settembre 1999	Insediamento del gruppo di lavoro interministeriale per l'elaborazione degli indirizzi generali e delle linee guida di attuazione previsti dalla legge 144/99.
Dicembre 1999	Legge n. 488 (Finanziaria 2000) che rende disponibili 129 milioni di euro per il primo programma di attuazione e 210 milioni di euro per il secondo
Gennaio 2000	Presentazione degli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* ai ministri competenti
Marzo 2000	Parere favorevole della Consulta Stato Regioni Autonomie locali e decreto interministeriale di approvazione del documento di indirizzi generali
Luglio 2000	Parere favorevole di Camera e Senato sul documento di Indirizzi Generali
Dicembre 2000	Bando per la realizzazione di Progetti Pilota per la sicurezza stradale (incentivi per 12,5 milioni di Euro; investimenti per 30,7 milioni di Euro).
Maggio 2001	Costituzione del gruppo di lavoro per la redazione del PNSS

Segue a pagina successiva

Tab. 5

CRONOLOGIA SCHEMATICA DELLA DEFINIZIONE DEL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE E DELLE PRIME FASI ATTUATIVE

Luglio 2001	Insediamento della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale
Agosto 2001	Avvio dei Progetti Pilota
Dicembre 2001	Conclusione delle fasi di consultazione e concertazione del PNSS
Marzo 2002	Presentazione del Piano e avvio del confronto tra Stato e Regioni
Maggio 2002	Costituzione del gruppo di lavoro per l'attuazione del PNSS
Giugno 2002	Proposta tecnica del 1° programma annuale di attuazione
Agosto 2002	Legge n. 166 per finanziare interventi per la sicurezza stradale sulla rete ANAS
Novemb. 2002	Parere della Conferenza unificata sul PNSS e sul 1° Programma di attuazione
Novemb. 2002	Delibera del CIPE di approvazione del PNSS e del 1° Programma
Dicembre 2002	Decreto di impegno delle risorse del 1° Programma di attuazione a favore delle Regioni (incentivi per 129,1 milioni di Euro; investimenti per circa 310 milioni di Euro)
Maggio 2003	Presentazione tecnica del 2° programma di attuazione e avvio del confronto tra Stato, Regioni ed Enti Locali
Giugno 2003	Decreto di aggiornamento del Codice della Strada
Luglio 2003	Presentazione del Programma ANAS per gli interventi di miglioramento della sicurezza stradale sulla rete stradale nazionale
Luglio 2003	Delibera CIPE di approvazione del Programma ANAS
Agosto 2003	Delibera di approvazione del Programma ANAS (incentivi per 206,6 milioni di Euro, investimenti per 413 milioni di Euro)
Ottobre 2003	Parere della Conferenza Unificata sul 2° programma di attuazione del PNSS
Novemb. 2003	Delibera del CIPE di approvazione del 2° programma
Novemb. 2003	Decreto e bando per l'attuazione dei Progetti Strategici
Febbraio 2004	Decreto di impegno delle risorse del 2° Programma di attuazione a favore delle Regioni (incentivi per 154,9 milioni di Euro; investimenti attesi, 370 milioni di Euro).
Aprile 2004	Insediamento della Commissione di valutazione del Progetti Strategici
Giugno 2004	Approvazione della graduatoria del bando per i Progetti Strategici e decreto di assegnazione (incentivi per 51,6 milioni di Euro, investimenti per 86,2 milioni di Euro).

Elaborazione RST su fonti varie

II. D La Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

Uno degli strumenti fondamentali per la diffusione di un maggiore impegno per la sicurezza stradale, per sviluppare un'azione di stimolo e di coordinamento, per valutare le ricadute delle azioni intraprese in materia di sicurezza stradale e per promuovere accordi, intese, forme di partenariato in questo settore è sicuramente la *Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale.*[36]

L'organismo, costituito da oltre 70 rappresentanze economiche e sociali di livello nazionale e da alcune amministrazioni locali[37], ha un marcato carattere di terzietà, è diretto da un coordinamento costituito in termini paritari da rappresentanti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed è assistito nelle analisi, nelle elaborazioni e nella formulazione delle proposte dalla Segreteria Tecnica.

La Consulta Nazionale, nei suoi tre anni e mezzo di vita:

a) ha contribuito alla elaborazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, stimolando l'apporto delle rappresentanze economiche e sociali, raccogliendo le proposte ponendole in coerenza ed elaborando un documento che è stato integralmente recepito nel testo del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale;[38]
b) ha fornito indirizzi per la elaborazione del primo Programma di Attuazione del Piano e ha contribuito in modo decisivo a superare alcune divergenze che si erano venute a determinare nell'ambito del confronto tra i governi regionali e il governo nazionale relativamente alle competenze in materia di sicurezza stradale e ai criteri di ripartizione delle risorse finanziarie del programma;
c) ha sviluppato alcune linee di azione di rilevanza strategica tra le quali sembra opportuno ricordare la messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola[39] e la proposta di un sistema di accordi e iniziative per

---

[36] La *Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale* è prevista dal documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* (si veda quanto indicato precedentemente nel paragrafo IIB, *Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale*), viene costituita tramite un accordo di programma dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il 22 gennaio 2001 e si insedia il 3 luglio 2001.

[37] L'elenco dei componenti della Consulta Nazionale è riportato nell'Appendice del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

[38] Il documento, denominato *"Otto proposte"* raccoglie i contributi delle rappresentanze nazionali più direttamente coinvolte nei temi della sicurezza stradale (rappresentanze dell'autotrasporto, rappresentanze delle industrie automobilistiche, gestori di servizi autostradali, rappresentanze delle aziende di trasporto pubblico locale, rappresentanze dei lavoratori, etc.

[39] Progetto *"Piccoli passi"* presentato nella sessione plenaria di luglio 2004.

contrastare la guida in stato di ebbrezza (proposta che è stata concretamente applicata per la prima volta nella provincia di Roma[40]);

d) ha promosso la costituzione di Consulte provinciali e comunali (come a Ferrara, Bologna, Forlì - Cesena, Roma, Caserta, etc.);
e) ha collaborato a definire il documento di base per l'incontro informale dei Ministri dei Trasporti tenutosi a Verona, il 16-17 ottobre 2003;[41]
f) ha organizzato gruppi di lavoro, seminari e sessioni plenarie per valutare l'efficacia delle azioni poste in essere nel campo della sicurezza stradale, per valutarne l'efficacia rispetto agli obiettivi assunti e ai mezzi impiegati, per individuare le misure che si configurano come *"migliori pratiche"* e per promuoverne la diffusione.

Relativamente alla Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale appare necessario notare che la forma giuridico-organizzativa di tale organismo e le risorse disponibili erano sostanzialmente adeguate ad una fase propositiva dove alla Consulta era richiesto di formulare indirizzi e orientamenti e di promuovere la definizione di obiettivi comuni ma risultano fortemente limitate nella attuale fase realizzativa, che richiede una capacità operativa ben maggiore.

La maggior parte dei Paesi europei dispone di un organismo qualitativamente simile ma con una dotazione di risorse ben maggiore e con una stabilità e continuità di azione che non deriva da un accordo tra due organismi pubblici ma da una legge istitutiva.[42] Sembra dunque opportuno che la *Consulta Nazionale* venga rafforzata nella dotazione di risorse professionali (Segreteria Tecnica) e finanziarie e acquisisca la stabilità organizzativa e la continuità di azione necessarie per fornire un concreto supporto al governo della sicurezza stradale e alla formazione di accordi interistituzionali e di iniziative di partenariato e tra settore pubblico e settore privato.

---

[40] L'accordo della provincia di Roma si inquadra nel progetto Paneuropeo per il contrasto alla guida in stato di ebbrezza (si veda il successivo punto II.D, *Altre iniziative nazionali*) ed è stato promosso dalla Provincia, dal Prefetto, dalla Consulta Provinciale sulla Sicurezza Stradale, dell'associazione dei locali da ballo e dalla Fondazione Luigi Gruccione, con la partecipazione di numerosi soggetti. La Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale è presente nell'accordo come soggetto nazionale chiamato a verificare e diffondere l'iniziativa.

[41] Si veda anche quanto indicato nel successivo punto IID, *Altre iniziative nazionali.*

[42] Organismi di confronto, concertazione e verifica, valutazione analoghi alla Consulta Nazionale italiana sono presenti nella maggior parte dei Paesi europei ma con condizioni di *"istituzionalizzazione"* e con un livello di risorse spendibili decisamente più ampio.

II. E Altre iniziative nazionali

Tra le molte altre iniziative di livello nazionale dedicate alla sicurezza stradale, quelle che si ritiene opportuno ricordare per la loro rilevanza sono le seguenti.

a) Parallelamente alla entrata in vigore delle nuove regole del Codice della Stradale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha diffuso una campagna nazionale di sensibilizzazione ai comportamenti di guida sicuri che ha contribuito al successo delle nuove norme in termini di riduzione delle vittime.
b) Ministero dell'Interno e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno attivato il Progetto ICARO per l'educazione stradale delle fasce più giovani della popolazione scolastica.
c) Il Governo italiano all'inizio del semestre di presidenza italiana ha promosso l'incontro tra tutti i ministri dei trasporti dell'Unione europea, dei Paesi candidati e dei Paesi dell'area EFTA (in sostanza di tutti i Paesi europei con poche eccezioni) per delineare una strategia comune di sicurezza stradale. L'incontro informale dei ministri si è tenuto a Verona nel mese di ottobre del 2003 e, grazie al successo, è stato reiterato nello stesso posto e nello stesso mese del 2004, in collaborazione con la presidenza di turno (l'Olanda) e con la partecipazione della Commissione europea e dell'ONU-ECE, predisponendo a tale fine anche una rilevazione sulle politiche e sugli strumenti di governo della sicurezza stradale nei Paesi europei i cui risultati, assieme ad altre analisi, sono stati raccolti nel documento *"Road safety in Europe"*.[43] In relazione all'interesse rivestito dall'iniziativa, che ha rappresentato un importante momento di confronto sulle politiche di sicurezza stradale tra tutti i Paesi europei, la conferenza informale dei Ministri ha assunto l'impegno di reiterare l'iniziativa ogni anno per consentire un confronto informale ed efficace sulle politiche di sicurezza stradale adottate dai diversi Paesi europei, sugli strumenti di finanziamento, sulla normativa, etc. Allo stato attuale è in preparazione l'incontro che sarò denominato ***"Verona 3"*** e si svolgerà, sempre a Verona, nella seconda metà del mese di ottobre, con una struttura organizzativa analoga a quella di *"Verona 2"*, su temi che sono in corso di definizione.
d) Nel 2004 l'Italia ha avviato la partecipazione al progetto paneuropeo per il contrasto alla guida in stato di ebbrezza che raccoglie e coordina le iniziative di 20 Paesi europei. L'interesse dell'iniziativa risie-

---

[43] Commissione europea - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *"Road Safety in Europe"*, RST-Ricerche e Servizi per il Territorio, 2004. Il documento è in corso di pubblicazione (su sito internet della DG TREN e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e a stampa).

de nel fatto che sino ad ora l'Italia era rimasta fuori da un progetto che raccoglie 20 Paesi europei e riguarda un fenomeno, gli incidenti alcolcorrelati, che in Francia determina circa 1.800 morti e 16.000 feriti[44], in Europa determina oltre 16.000 morti e 300.000 feriti e in Italia non è quantificato nemmeno per larga approssimazione.[45] La partecipazione italiana al progetto, in altri termini, oltre ad avere una importanza in sé può essere presa come ulteriore testimonianza di un atteggiamento culturale nuovo, di una maggiore attenzione per la sicurezza stradale, che si è progressivamente consolidata e che oggi sta fornendo i primi risultati. A questo proposito si ritiene importante segnalare che il progetto viene coordinato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ma si basa sulla partecipazione di alcune Regioni, Province e Comuni che hanno avuto l'interesse e il coraggio di affrontare un tema delicato che richiede il giusto bilanciamento tra informazione e repressione, tra azioni di sensibilizzazione e azioni di contrasto diretto.[46]

e) Su iniziativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stato diramato ad Amministrazioni, Enti ed Organi a vario titolo coinvolti sulla materia della Sicurezza Stradale un protocollo di intesa propedeutico alla realizzazione di un Centro Studi e Ricerche sui Fattori Umani ed Infrastrutturali della Sicurezza Stradale (CSR-FUISS).
   In estrema sintesi il progetto del Centro si fonda sull'idea di compendiare mettendoli a sistema, i vari progetti ed attività esistenti sulla analisi dell'incidentalità stradale che poggiano su banche dati esistenti o in via di realizzazione mirando, da un lato, all'analisi dei fattori di rischio derivanti dalle condizioni psico-fisiche del guidatore, dall'altro alla georeferenziazione degli incidenti stradali in modo da consentire la realizzazione di una puntuale mappa di rischio infrastrutturale.

f) La finalità della stipula di un protocollo è quella di raggiungere una condivisione degli obiettivi, delle funzioni e della struttura organizzativa del centro nonché delle modalità di riferimento delle risorse necessarie al funzionamento del Centro stesso.

---

[44] Fonte: Ministero dei Trasporti e Ministero dell'Interno francesi. Dati riportati su *Bilan annual, 2003*.

[45] I dati ufficiali indicano una quota di incidenti alcolcorrelati che è circa 1/10 di quella francese laddove le indagini più recenti mostrano che i conducenti italiani bevono di più e più spesso dei conducenti francesi. Come sia possibile che in tali condizioni in Italia gli incidenti alcolcorrelati, secondo le statistiche ufficiali, determinino una quota di mortalità rilevabile solo in Paesi che non consumano bevande alcoliche in assoluto, resta di difficile spiegazione.

[46] Allo stato attuale partecipano alla realizzazione del progetto le seguenti Amministrazioni: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (organismo promotore e di coordinamento), Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione Basilicata, Province di Torino, Milano, Mantova, Trento, Bologna, Ferrara, Roma, Caserta, Comune di Roma.

L'ultima iniziativa che si segnala riguarda la costituzione di un gruppo informale di lavoro per il miglioramento della base conoscitiva sugli incidenti stradali e le vittime da questi causate.[47] Per migliorare la completezza e la qualità delle statistiche e, soprattutto, per avviare una concreta riflessione sulle elaborazioni e i supporti statistici all'azione di governo della sicurezza stradale, piuttosto che finanziare uno studio di metodo o una ricerca il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ha promosso la costituzione di un gruppo di lavoro informale costituito da rappresentanti tecnici delle province e dei comuni che si sono maggiormente impegnati su questo fronte e che, allo stato attuale, costituiscono i momenti più avanzati, completi ed affidabili per la produzione e l'uso di conoscenze a fini di governo della sicurezza stradale. Anche in questo caso si tratta di uno stile di lavoro nuovo, che nelle prime fasi ha suscitato qualche perplessità ma che ora consente di disporre – sia pure per una piccola porzione dl territorio nazionale – di conoscenze complete, certe, approfondite, georeferenziate e, soprattutto, organizzate in funzione delle esigenze di governo della sicurezza stradale. Una volta completata questa fase, il passo successivo riguarderà la diffusione sistematica di tali esperienze a livello nazionale.

II. F Cenni sulle principali iniziative regionali e locali

Fermo restando che l'impegno concreto delle istituzioni e della società in materia di sicurezza stradale nel nostro Paese è ancora caratterizzato da alcuni limiti che vengono sinteticamente richiamati nel successivo paragrafo III, *Problemi e prospettive di* sviluppo, sembra importante segnalare alcune recenti iniziative regionali e locali che appaiono destinate ad avere un grande impatto sulle prospettive di miglioramento della sicurezza stradale.

1) IL LIVELLO REGIONALE

A livello regionale il tema della sicurezza stradale non è stato mai assente dalle attenzioni del legislatore visto che negli ultimi dieci anni sono state approvate **125 leggi regionali** con riferimenti alla sicurezza stradale. Tuttavia nella maggior parte dei casi si tratta di norme che citano la sicurezza stradale come riferimento di valore (oltre il 70% delle norme),

---

[47] IL carente stato delle conoscenze in materia è uno dei principali nodi che il nostro Paese deve risolvere, si veda quanto argomentato più avanti nel punto III.A, *I limiti della base informativa.*

promuovono l'educazione stradale[48] (nel 15% dei casi) o prevedono esigui finanziamenti per piccoli interventi di messa in sicurezza di specifiche tratte stradali. Risulta invece ben più rara una visione organica di politica della sicurezza stradale con la elaborazione di adeguati strumenti normativi regionali, allo stato attuale infatti si rilevano solo tre dispositivi[49] che operano su tre temi chiave:

a) la costituzione di un **centro di monitoraggio** in grado di migliorare il (molto carente) stato delle conoscenze in materia di incidenti stradali e di fattori di rischio che li determinano, nonché di fornire supporti specifici all'azione di governo della sicurezza stradale;[50]
b) l'istituzione di una **consulta regionale sulla sicurezza stradale** e cioè di una sede formale e organizzata di confronto e valutazione sulle iniziative da adottare per migliorare la sicurezza stradale e, soprattutto, sulle forme di partenariato e coordinamento che possono essere costruite tra amministrazioni pubbliche, imprese, rappresentanze economiche e sociali, associazioni civili, etc. che sia anche luogo della costruzione di una nuova cultura della sicurezza stradale e di promozione di un maggiore impegno delle istituzioni e della società su questo tema;[51]
c) la istituzione di uno strumento di **pianificazione - programmazione - regolamentazione - finanziamento** che consenta di coordinare gli interventi e le azioni mirate a migliorare la sicurezza stradale, che regolamenti le azioni che incidono sui livelli di sicurezza stradale, che assicuri le risorse finanziarie e professionali necessarie per dimezzare il numero di morti e feriti e il costo sociale degli incidenti, posta che,

---

[48] Si tratta di norme che solitamente si limitano a dichiarare l'importanza della educazione stradale nelle scuole e l'opportunità di sviluppare iniziative in questo settore ma, a volte, prevedendo anche piccoli stanziamenti o la costituzione di apposite commissioni.

[49] Si tratta della LR n. 9 del 4/5/2001 della Regione Lombardia, della LR n. 18 del 25/10/2004 della Regione Puglia e della LR n. 25 del 25 ottobre 2004 della Regione Friuli - Venezia Giulia.

[50] Si tratta, con tutta evidenza, di norme che tendono a regolamentare un'attività di ordine strategico che il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale ha provveduto a finanziare nell'ambito del secondo programma di attuazione, componente relativa ai progetti strategici.

[51] Si ritiene utile notare che tali organismi costituiscono uno dei punti di forza delle politiche nazionali di sicurezza stradale di tutti i Paesi che vantano i più alti standard di sicurezza (UK, Svezia, Olanda) e che la stessa Commissione europea indica la rilevanza decisiva della cooperazione e del partenariato tra istituzione e tra istituzioni, imprese e società civile per realizzare progetti di sicurezza stradale e ne incentiva l'attuazione. Lo stesso titolo del terzo programma europeo per la sicurezza stradale, *"Dimezzare le vittime degli incidenti stradali entro il 2010: una responsabilità condivisa"* chiarisce la chiave di lettura fondamentale di un'azione di sicurezza stradale che si ponga obiettivi non marginali.

come è stato già notato, a livello nazionale vale circa 3.400 morti, 150.000 feriti, 15.000 milioni di Euro ogni anno.

A questo proposito sembra opportuno considerare, anche in relazione alle esperienze svolte da altri Paesi, che un efficace quadro normativo regionale è essenziale per lo sviluppo di una politica di sicurezza stradale in grado di determinare il dimezzamento delle vittime degli incidenti stradali in meno di sei anni. Senza questo esenziale snodo regionale l'azione nazionale da un lato e quella provinciale e comunale dall'altro non troverebbero i necessari complementi.

2) IL LIVELLO PROVINCIALE E COMUNALE

Le più decise e significative misure per la sicurezza stradale sembrano tuttavia sviluppate prevalentemente in ambito provinciale e, con un certo divario, in ambito comunale.

In questo caso il quadro è ancora più variegato ma il punto fondamentale, la chiave di lettura per interpretare una eterogenea molteplicità di esperienze, è costituita dal fatto che alcune Province e pochi comuni hanno cominciato a costituire strutture tecniche dedicate in modo specifico ed esclusivo alla sicurezza stradale (solitamente attraverso il rafforzamento di piccole strutture preesistenti, spesso utilizzando come innesco finanziamenti incentivi offerti a tale scopo dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale), a istituire Consulte provinciali o comunali sulla sicurezza stradale (in analogia con quella nazionale e anticipando i tempi delle consulte regionali), a impegnarsi per elaborare un quadro organico delle politiche e degli interventi di sicurezza stradale e appositi strumenti di pianificazione/programmazione.

In sostanza, circa il 10% delle Province e dei maggiori Comuni ha avviato un processo di costruzione/rafforzamento delle strutture e degli strumenti necessari per governare efficacemente ed efficientemente la sicurezza stradale basandosi esclusivamente sulle indicazioni del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Si tratta di un processo che richiede notevoli capacità di innovazione (per evitare di ripetere quelle esperienze che per tutti gli anni '90 e i primi due anni successivi hanno accompagnato lo scadimento di sicurezza che ha caratterizzato il nostro Paese fino al 2003) e una chiara modificazione delle priorità di impegno delle risorse finanziarie e professionali.

Allo stato attuale questo percorso di innovazione e di maggior impegno non è ancora diffuso[52], costituisce, anzi, una felice eccezione ma il pun-

---

[52] Sui tempi dell'innovazione torneremo tra breve nel successivo paragrafo III, *"Problemi e prospettive di sviluppo"* punto C, *"Procedure complete e tempi lunghi"*.

to cruciale per le prospettive di miglioramento di sicurezza stradale di tutto il Paese, per la possibilità di dimezzare il rischio di mortalità e ferimento per i nostri cittadini passa, in buona sostanza, per la capacità di sostenere, consolidare, e diffondere queste esperienze pilota sia da parte del governo nazionale che da parte dei governi regionali. Le innovazioni e sopra indicate richiedono infatti, alle amministrazioni locali, un notevole impegno tecnico-organizzativo, ancor prima che finanziario, le cui ricadute in termini di risparmio di vite e di oneri economici riguardano tutta la comunità nazionale: le famiglie, le imprese, il sistema sanitario e previdenziale, l'apparato giudiziario, etc. Si tratta dunque di una classica situazione ove **il sostegno finanziario agli investimenti locali da parte dei livelli di governo nazionale e regionale è giustificato non solo da valori etici e sociali ma anche da una ratio economica, da un mero conto di convenienza.**

III PROBLEMI E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

III. A I limiti della base informativa

Nelle valutazioni dell'OMS l'Italia compare come uno dei Paesi sviluppati con la maggiore **sottostima delle vittime degli incidenti stradali**. In effetti il confronto tra le statistiche ISTAT costruite sulla base dei verbali di polizia e le statistiche sanitarie, elaborate anche queste dall'ISTAT, fa emergere una sottostima dell'ordine del 25%. Il quadro diventa ancora più preoccupante se si confronta il numero di incidenti con danni alle persone rilevato dall'ISTAT (219.000, nel 1999) e il numero di incidenti con danni alla persone rimborsato dalle società di assicurazione, secondo quanto indicato dall'ISVAP (542.000, sempre nel 1999)[53]. In questo caso le statistiche basate sui verbali degli incidenti stradali registrano 40 incidenti ogni 100 incidenti con danni a persone rimborsati dal sistema assicurativo.[54]

Lo stato della base informativa diventa ancora più preoccupante laddove si consideri che le informazioni disponibili presentano anche delle rilevanti **carenze qualitative**. A titolo esemplificativo notiamo che:

a) nella base conoscitiva utilizzata dalla Commissione europea per monitorare lo stato della sicurezza stradale nei Paesi membri e per elaborare linee di indirizzo e programmi[55], il nostro è uno dei due Paesi che mancano di una rilevazione in grado di distinguere tra feriti leggeri e feriti gravi, di distinguere cioè tra vittime che resteranno inabili per il resto della vita e vittime che hanno avuto bisogno solo di qualche cura ambulatoriale, gli altri 13 Paesi dispongono di questa conoscenza che, evidentemente, è di fondamentale importanza per individuare le situazioni dove occorre intervenire;
b) la maggior parte degli incidenti non è localizzata in modo puntuale, né sul sistema viario urbano, né sulla rete stradale extraurbana, e questo rende decisamente problematico individuare con precisione i punti di accumulazione degli incidenti, analizzare i fattori di rischio che determinano tali accumulazioni e, quindi, definire gli interventi per la messa in sicurezza delle tratte stradali e dei siti più pericolosi.[56]

---

[53] ISVAP, Libro bianco su *"L'assicurazione R.C. auto in Italia: analisi e proposte"*, 2002. Il 1999 è l'ultimo anno per il quale è possibile un confronto diretto tra i dati ISTAT e ISVAP.

[54] Cfr. *"Documento Base"*, par. 1.2, *"Il numero 'vero' delle vittime degli incidenti stradali"* e appendice A, *"Il numero delle vittime degli incidenti stradali secondo tre fonti"*.

[55] Cfr. CARE (Community database on Accidents on the Roads in Europe) che costituisce il data base ufficiale dell'Unione europea in materia di incidenti stradali.

[56] Naturalmente esistono alcune notevoli eccezioni (la rete autostradale, alcuni comuni, come quello di Milano, alcune province, come quelle di Milano, Mantova, Bologna)

In sostanza, vi sono diversi elementi per temere che le statistiche sulle quali si basa l'individuazione dei fattori di rischio e la definizione delle linee di intervento siano carenti sia in termini di completezza, sia in termini di qualità. In tali condizioni **il miglioramento della base conoscitiva risulta di importanza prioritaria** per un governo efficace della sicurezza stradale.

In relazione a questo ordine di problemi, nell'ambito del secondo programma annuale di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale è stata avviata una specifica linea di intervento per incentivare e coordinare la creazione di centri e reti regionali di monitoraggio.[57] Nell'ambito di tale linea sono stati assegnati alle Regioni 33 milioni di euro come cofinanziamento per l'impianto dei centri di monitoraggio (con un costo complessivo di 53 milioni di Euro). La costituzione di centri di monitoraggio regionali che:

- raccordano l'azione di raccolta dati e di formazione degli archivi sugli incidenti locali di Province e Comuni;
- promuovono programmi di formazione professionale per la corretta rilevazione e archiviazione dei dati;
- rendono disponibile la strumentazione tecnica che può favorire una maggiore completezza e una migliore qualità dei dati;
- forniscono gli opportuni supporti alle fonti locali (le polizie comunali e provinciali, competenti su più dell'80%degli incidenti stradali).

Appare, infatti, la strada più efficace e promettente per superare le cospicue carenze conoscitive che limitano il governo della sicurezza stradale sia a livello locale che a livello regionale e nazionale.

Occorre tuttavia considerare che la gestione e il coordinamento di questa rete di monitoraggio richiede un forte impegno e che, conseguentemente, per evitare che le amministrazioni più deboli si trovino in difficoltà, sembra necessario prevedere misure specifiche di incentivazione e un'azione di sostegno tecnico ed economico-finanziario continua nel tempo.

---

ma il punto è che nel nostro Paese **meno del 20% degli incidenti con vittime è localizzato con precisione sul territorio**.

[57] Si veda, il precedente punto IIB, Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, comma 5. Un esame più approfondito è riportato in *"Documento Base"*, paragrafo 9.4, *"Secondo programma. Componente attuativa nazionale per interventi di valenza strategica"*.

III. B La carenza di strutture e strumenti per la sicurezza stradale

Una recente indagine svolta dalla *Segreteria Tecnica* della *Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale* ha evidenziato due aspetti decisamente preocupanti ai fini del governo della sicurezza stradale.

Il primo riguarda una sostanziale carenza di strutture tecniche dedicate alla sicurezza stradale: solo il 56% delle Province e il 32% dei Comuni dichiara di disporre di una struttura dedicata alla sicurezza stradale. La situazione non migliora se prendiamo in esame le prospettive di rafforzamento dell'apparato tecnico (solo il 38% delle Province e il 19% dei Comuni prevede il rafforzamento delle strutture esistenti mentre il 22% delle Province e l'11% dei Comuni prevede la creazione di nuove strutture tecniche). Anche le prospettive di sviluppo delle professionalità presenti nelle strutture tecniche pubbliche non appaiono soddisfacenti: solo il 38% delle Province e il 27% dei Comuni prevede di far partecipare il proprio personale tecnico a corsi di formazione e aggiornamento professionale.

La situazione in ampia parte è determinata da limiti economico-finanziari e da vincoli normativi che rendono molto difficile il rafforzamento degli apparati tecnici e, aspetto che più interessa in questa sede, ha rilevanti effetti negativi sulla capacità di governo della sicurezza stradale da parte di Province e Comuni. A tale proposito occorre ricordare che il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale indica esplicitamente come **il rafforzamento della capacità di governo della sicurezza stradale da parte delle Amministrazioni locali sia una condizione indispensabile per avviare un processo sistematico e stabile di miglioramento della sicurezza stradale**, specialmente laddove si consideri che sulle strade di competenza di Province e Comuni si verifica circa l'80% degli incidenti stradali.[58]

Il quadro dei fattori che condizionano la capacità di governo della sicurezza stradale diventa ancora più preoccupante se non ci si limita unicamente a registrare la presenza o meno delle strutture tecniche ma si esamina anche il tipo di strumentazione a disposizione di Province e

[58] Gli incidenti stradali su strade comunali e provinciali - gli incidenti cioè che rientrano nelle competenze dirette di Province e Comuni - determinano il 75,5% dei morti, l'86,7% dei feriti complessivi e l'83,7% del costo sociale determinato dagli incidenti stradali. In altri termini più dei 4/5 dell'incidentalità stradale è affidata alle capacità di governo della sicurezza stradale di Province e Comuni. Sul carattere prevalentemente *"locale"* dell'incidentalità stradale si veda anche quanto indicato nel precedente punto A, *"Incidenti stradali e vittime"* e, in *"Documento Base"*, il capitolo 4, *"Profili territoriali"*, paragrafo 4.2, *"La prevalenza dell'incidentalità locale"*.

Comuni per conoscere lo stato e l'evoluzione della sicurezza stradale, per individuare i fattori di rischio, per determinare il programma di interventi e, infine, per valutare l'efficacia degli interventi posti in essere. In questo caso emerge che solo una quota compresa tra il 20% e il 30% delle amministrazioni comunali e provinciali dispone della strumentazione tecnica di base (mappatura digitale della rete stradale, archivio degli incidenti stradali, localizzazione degli incidenti su mappa) indispensabile per una prima descrizione quantitativa dell'incidentalità stradale ma **solo una quota compresa tra il 5% e il 15% dispone di strumenti in grado di fornire un concreto supporto all'azione di governo della sicurezza stradale** (catasto della viabilità, catasto della segnaletica verticale e orizzontale, strumenti per l'analisi dei fattori di rischio, strumenti e strutture per monitorare l'attuazione degli interventi e i risultati da queste determinati in modo da poterne valutare l'efficacia specifica, etc.).

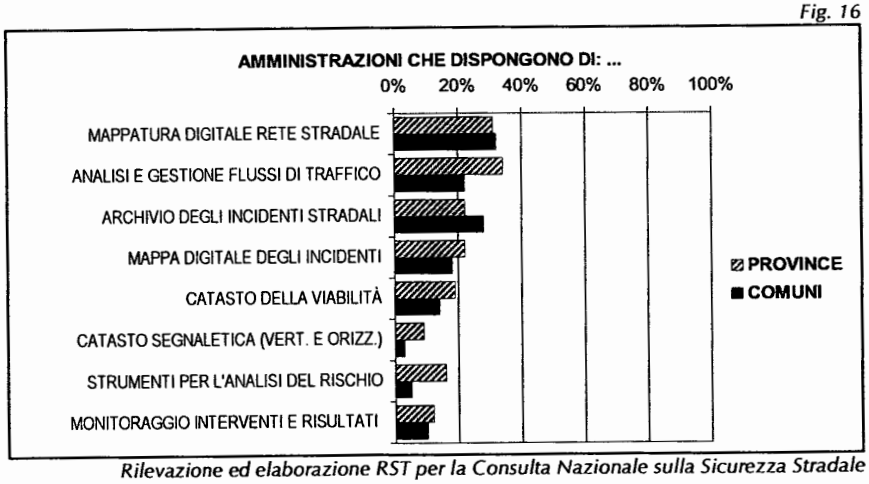
Tab. 6

PROVINCE E COMUNI: STATO DELLA STRUMENTAZIONE TECNICA

AMMINISTRAZIONI CHE DISPONGONO DI:	PROVINCE	COMUNI
MAPPA DIGITALE DELLA RETE STRADALE	31%	32%
ANALISI E GESTIONE DEI FLUSSI TRAFFICO	34%	22%
ARCHIVIO DEGLI INCIDENTI STRADALI	22%	28%
MAPPA DIGITALE CON LOCALIZZAZIONE INCIDENTI	22%	18%
CATASTO DELLA VIABILITÀ	19%	14%
CATASTO SEGNALETICA VERTICALE E ORIZZONTALE	9%	3%
STRUMENTI DI ANALISI DEI FATTORI DI RISCHIO	16%	5%
MONITORAGGIO INTERVENTI E RISULTATI	12%	10%

Rilevazione ed elaborazione RST per la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

Fig. 16

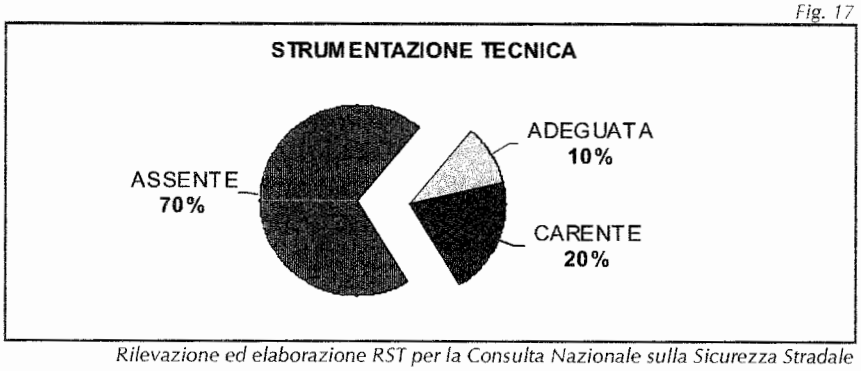


Rilevazione ed elaborazione RST per la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

In sostanza, si può affermare che, allo stato attuale:

a) il **10%** delle amministrazioni provinciali e comunali dichiara di disporre degli strumenti e delle conoscenze fondamentali per una gestione tempestiva ed efficace della sicurezza stradale;
b) un ulteriore **20%** dispone di strumenti e quadri conoscitivi parziali, che dovrebbero essere integrati in misura più o meno ampia;
c) il restante **70%** dichiara di non disporre di alcuno degli strumenti indispensabili per la gestione efficace della sicurezza stradale.

Fig. 17



Rilevazione ed elaborazione RST per la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

Tale circostanza da un lato conferma la necessità di assicurare un adeguato sostegno al sistema delle amministrazioni locali affinché possano rafforzare o creare le strutture e gli strumenti tecnici necessari per il governo della sicurezza stradale e dall'altro evidenzia l'importanza di assicurare risorse economico finanziarie adeguate sia in termini quantitativi (una indicazione in tal senso è contenuta nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale), sia in termini qualitativi (facilità di accesso ai fondi, possibilità di impegnarli per costituire o rafforzare le strutture tecniche e dotarle della necessaria strumentazione, semplificazione delle procedure, rigoroso controllo sui tempi di impegno delle somme disponibili, etc.). In sostanza, la maggior parte delle Amministrazioni locali italiane si trovano a dover effettuare un **investimento straordinario** in strutture e strumenti dedicati alla sicurezza stradale. Per favorire e rendere possibili tali investimenti e per assicurare una soddisfacente efficacia, appare necessario assicurare adeguate forme di indirizzo tecnico e di sostegno economico-finanziario.[59]

---

[59] Uno degli strumenti chiave per indirizzare e coordinare gli investimenti delle Amministrazioni locali in questo settore, e per fornire i necessari supporti tecnici, è rappresentato dalla rete dei Centri Regionali di Monitoraggio. Su questo aspetto si veda quanto indicato nel precedente punto IIB. Per un esame più approfondito si *veda "Documento Base", nel* successivo paragrafo 9.4, *"Secondo programma. Componente attuativa nazionale per interventi di valenza strategica".*

III. C Procedure complesse e tempi lunghi

Un ulteriore elemento di preoccupazione proviene dall'esame dei tempi di attuazione dei primi programmi dedicati a incentivare misure e interventi a favore della sicurezza stradale da parte delle Amministrazioni locali e delle Regioni. In particolare si fa riferimento al programma per la realizzazione di Progetti Pilota e ai primi due programmi annuali per l'attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.[60]

Tali programmi hanno avuto l'indubbio merito di creare le condizioni di innesco per lo sviluppo di esperienze locali di rilevante interesse, alcune delle quali rappresentano esempi di eccellenza candidati a costituire casi di *"best practice"* (migliore pratiche) da proporre come riferimento alle altre amministrazioni. A prescindere dai contenuti specifici e dalle tecniche utilizzate, l'aspetto di maggior interesse di queste esperienze è dato dal fatto che testimoniano il passaggio da un'azione composta da interventi scarsamente raccordati tra loro e con una prevalente natura emergenziale ad un sistema di interventi basato su:

a) un'analisi generale dello stato della sicurezza stradale;

b) l'individuazione dei principali fattori di rischio;

c) la definizione di una strategia complessiva di miglioramento della sicurezza stradale (in relazione ai risultati delle analisi su incidentalità e fattori di rischio);

d) la determinazione delle priorità di intervento;

e) la definizione di un programma di azioni e interventi scelto in base alle priorità e dimensionato in relazione alle risorse finanziarie e professionali effettivamente disponibili;

f) la realizzazione graduale del programma;

g) il monitoraggio dell'attuazione degli interventi e, soprattutto, dei risultati conseguiti (al fine di valutarne l'efficacia e acquisire informazioni utili per un progressivo miglioramento dell'azione di governo della sicurezza stradale).

In sostanza, il programma per la realizzazione dei Progetti Pilota e i primi due programmi di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale hanno fortemente incentivato l'adozione di modalità di intervento più consapevoli, più coordinate e, soprattutto, in grado di aumentare progressivamente il livello di efficacia attraverso una accurata valu-

---

[60] L'esame dettagliato dei tempi e delle modalità attuative del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale sono illustrati nel *"Documento Base"*, capitolo 9 *"Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*.

tazione dei risultati, condotta con modalità e standard indicati dallo stesso Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

Il successo di questi casi viene tuttavia offuscato da due fattori:

- le **complessità procedurali**, che assorbono quote di risorse professionali che sarebbe più opportuno impegnare nella ricerca delle misure più efficaci per migliorare la sicurezza stradale;
- i **tempi attuativi estremamente lunghi** dovuti in parte dalla complessità procedurale e in ben più ampia misura dalla mancanza di strutture tecniche dedicate in modo specifico ed esclusivo all'attuazione di programmi e progetti per migliorare la sicurezza stradale, senza essere impegnate anche in altre attività.

E a proposito dei tempi di realizzazione si ritiene di decisiva importanza segnalare che l'allungamento dei tempi non è quasi mai determinato da ritardi tecnici o da difficoltà attuative quanto dalla sistematica presenza di lunghi tempi morti tra la conclusione di una fase e l'avvio della successiva. In **taluni casi i *"tempi morti"* rappresentano oltre i 2/3 dei tempi complessivi**. Tale fenomeno è determinato soprattutto dalla scarsa diffusione di strutture tecnico-amministrative competenti su tutte le fasi del processo e, quindi, complessivamente responsabilizzate sui risultati e sui tempi. A riprova di tale interpretazione si nota che laddove è stata costituita una struttura tecnica responsabile del governo della sicurezza stradale, i tempi attuativi risultano generalmente (e a parità di tipo di intervento) più bassi (dalla metà ad un terzo) della media. Anche in questo caso, dunque, emerge l'importanza di costituire un sistema di strutture tecniche dedicate alla sicurezza stradale (o di rafforzare il sistema esistente).
Di seguito si riporta lo schema sintetico della cronologia di tre programmi (Progetti Pilota, Primo Programma attuativo del PNSS, Secondo Programma attuativo del PNSS, componente relativa ai progetti strategici), indicando i tempi attuativi medi e quelli minimi e massimi, con l'avvertenza che i progetti finanziati dai suddetti programmi riguardano un insieme molto eterogeneo di misure (opere infrastrutturali, misure di informazione e sensibilizzazione, la costituzione di uffici, realizzazione di indagini e analisi, etc.) che richiedono tempi di realizzazione molto diversificati, ancorché i tempi più lunghi non sempre si verificano nel caso di interventi infrastrutturali, così come i tempi più brevi non riguardano sempre interventi di informazione e sensibilizzazione tecnicamente realizzabili nel giro di pochi mesi.

Tab. 7

PROGRAMMI PER LA SICUREZZA STRADALE TEMPI MEDI DI ATTUAZIONE			
PROGETTI PILOTA	TEMPI (GIORNI)		
	MEDI	min	Max
1 DALL'ASSEGNAZIONE RISORSE ALLA STIPULA CONVENZIONI	270	90	450
2 DALLA CONVENZIONE ALLA PRESENTAZ. PROGETTO ESECUTIVO	150	60	360
3 APPROVAZIONE DEL PROGETTO ESECUTIVO	90	30	360
4 DAL PROGETTO ALLA CONCLUSIONE LAVORI	(a)	180	(a)
PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE DEL PNSS	TEMPI (GIORNI)		
	MEDI	min	Max
1 DALL'ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE AL BANDO REGIONALE (b)	//	210	630
2 DAL BANDO A CONVENZIONI TRA REGIONE E COMUNI/PROVINCE	//	300	540
3 DALLE CONVENZIONI ALL'AVVIO DEI LAVORI (c)	//	120	240
SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE DEL PNSS PROGETTI STRATEGICI			TEMPI (GIORNI)
1 DAL BANDO ALLA PRESENTAZIONE DELLE PROPOSTE			30
2 DALLA CONCLUSIONE DEL BANDO ALL'INSEDIAMENTO COMMISSIONE			*120*
3 DAL'INSEDIAMENTO COMMISSIONE ALL'ASSEGNAZIONE RISORSE			70
4 DALL'ASSEGNAZIONE RISORSE ALLE CONVENZIONI			*110*

(a) A 900 giorni dall'assegnazione delle risorse risultavano conclusi circa il 30% dei Progetti Pilota.
(b) Alcune Regioni hanno scelto una procedura concertata che, per quanto riguarda le fasi attuative, riunisce le fasi di definizione ed emanazione del bando, elaborazione delle proposte, scelta delle proposte da finanziare, stipula della convenzione.
(c) Questa fase e' costituita sostanzialmente dall'accensione dei mutui e dalle procedure per l'assegnazione dei lavori al soggetto realizzatore.

Elaborazioni RST su fonti varie

III. D Tipologia e diffusione degli interventi per la sicurezza stradale

La combinazione tra le carenze di strutture e strumenti per la sicurezza stradale, le complessità procedurali e la lunghezza dei tempi attuativi costituisce il principale motivo della scarsa diffusione di misure e programmi di rilevanza strategica per il miglioramento della sicurezza stradale, con particolare riferimento alla:

- realizzazione di piani e programmi che si pongono esplicitamente l'obiettivo di ridurre il numero delle vittime di una quota coerente con gli obiettivi comunitari e nazionali;

- costituzione di strutture e strumenti finalizzati a favorire una maggiore capacità di governo della mobilità e della sicurezza stradale;
- definizione di accordi con tutti i soggetti che possono contribuire al miglioramento della sicurezza stradale;
- realizzazione di interventi sulle situazioni di massimo rischio.

Si nota infatti che:

a) risultano relativamente diffusi (**tra il 50% e l'85%**) gli interventi puntuali sulla rete stradale costituiti dal miglioramento del fondo stradale, dalla realizzazione di barriere di sicurezza, dalla sostituzione degli incroci con rotatorie, dal miglioramento della segnaletica, etc.);

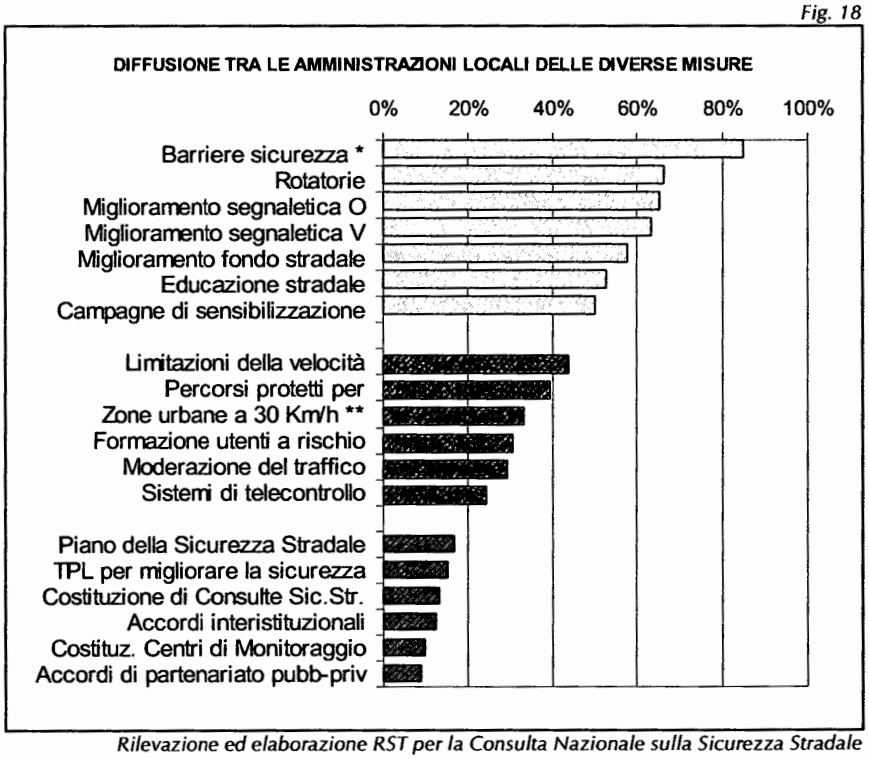
b) le campagne di educazione stradale e di sensibilizzazione alla sicurezza stradale presentano un livello di diffusione solo leggermente inferiore (vengono realizzate da poco **più del 50%** delle Amministrazioni locali);

c) gli interventi più specifici e con caratteri strutturali (percorsi protetti, zone a 30 Km/h, iniziative di formazione/sensibilizzazione rivolte agli utenti a rischio, interventi di moderazione del traffico, sistemi di telecontrollo, etc.) sono realizzati da quote di Amministrazioni locali ancora più basse, compresa **tra il 25% e il 40%** a seconda del tipo di intervento;

d) infine, gli interventi con valenza strategica che si pongono l'obiettivo esplicito di realizzare un netto salto qualitativo del livello di sicurezza stradale sono decisamente rari:
   - meno del **17%** delle Amministrazioni locali dispone di un Piano per coordinare gli interventi per la sicurezza stradale;
   - circa il **15%** ha concordato, con l'azienda di trasporto pubblico locale, un servizio di trasporto esplicitamente finalizzato a ridurre gli spostamenti individuali sulle tratte e nelle fasce orarie che si sono rivelate ad elevato rischio;
   - solo il **13%** delle Amministrazioni locali ha promosso e realizzato organismi di consultazione e promozione della sicurezza locale che, in alcuni casi, assumono la configurazione di una vera e propria Consulta locale sulla Sicurezza Stradale, coerente con le indicazioni della Consulta Nazionale;
   - circa il **10%** delle Amministrazioni locali dispone di una struttura tecnica di raccolta e analisi dei dati di incidentalità (e in un numero ancora più basso tali strutture assumono le caratteristiche proprie di un Centro di Monitoraggio);
   - meno del **10%** delle Amministrazioni ha realizzato accordi interistituzionali e forme di partenariato pubblico-privato per assicurare un migliore coordinamento tra le diverse iniziative di sicurezza stradale e per ampliare il numero di soggetti e la quantità di risorse che partecipano al processo di miglioramento della si-

curezza stradale, con la sola eccezione delle Province che sempre più frequentemente si trovano a svolgere una funzione di raccordo e coordinamento nei confronti delle amministrazioni comunali di minori dimensioni e che, conseguentemente, sono ricorse più frequentemente (nel 33% dei casi) a forme di concertazione e accordo interistituzionale).[61]

Fig. 18



Rilevazione ed elaborazione RST per la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

In sostanza, oltre il 60% delle Amministrazioni locali sviluppa una attiva politica di governo della mobilità e della rete stradale che si concretizza in un articolato sistema di misure e interventi, ma solo 10%-15% delle Amministrazioni ha avviato politiche di sicurezza stradale che presentano una analoga ricchezza di interventi.

[61] Fonte: Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale, *"La sicurezza stradale in Italia. Quadro generale"*, RST, 2005.

III. E Risorse insufficienti

La disponibilità di adeguate risorse economico - finanziarie per assicurare un'efficace azione di incentivazione e per sostenere gli interventi nelle situazioni di massimo rischio costituisce un fattore chiave per raggiungere la riduzione delle vittime indicata dal programma comunitario e dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. A questo proposito si possono avanzare tre ordini di considerazioni.

1) **UNA SPESA PUBBLICA NEL SETTORE DEL TRASPORTO SU STRADA PROPORZIONALMENTE BASSA**

In primo luogo occorre segnalare che l'esame dei dati di contabilità economico-finanziaria resi disponibili dal Conto Nazionale sulle Infrastrutture e sui Trasporti evidenzia come sia in atto un deciso ridimensionamento delle quote di risorse destinate al trasporto sui strada.[62] In particolare il trasporto su strada:

- rappresenta il 90% della spesa per trasporto complessivamente sostenuta dal sistema delle imprese italiane;
- costituisce l'89% della spesa complessiva delle famiglie italiane per il trasporto;
- costituisce l'80% del contributo complessivo del settore trasporti al PIL;
- raccoglie il 70% dell'occupazione complessiva nel settore dei trasporti;
- rappresenta non più del 41% della spesa pubblica nel comparto dei trasporti (poco più di 14.100 milioni di Euro nel 2001).

In altri termini gli **investimenti pubblici risultano proporzionalmente molto bassi rispetto alla quota che il comparto del trasporto stradale rappresenta in termini di investimenti privati, spesa delle famiglie italiane, occupazione, contributo alla formazione della ricchezza nazionale**.

Laddove poi si voglia rammentare che:

- gli incidenti stradali determinano un danno a beni e persone che nel 2002 ha generato un costo allo Stato, alle imprese e alle famiglie di circa 34.000 milioni di Euro;
- la riduzione di incidentalità conseguita nel 2003 ha già determinato una riduzione di onere di circa 2.700 milioni di Euro;

---

[62] La materia viene trattata più diffusamente nel *"Documento Base"*, capitolo 3, *Il settore infrastrutture e trasporti.*

- l'obiettivo finale del dimezzamento delle vittime degli incidenti stradali implica una riduzione del costo sociale determinato dagli incidenti stradali di circa 15.800 Euro.

Appare del tutto evidente che la spesa pubblica in trasporti su strada e, in particolare, quella dedicata al miglioramento della sicurezza stradale e alla riduzione delle vittime degli incidenti stradali, costituisce **non solo una priorità sociale ma anche un investimento pubblico con prospettive di un elevato ritorno economico** in termini di riduzione degli oneri sopportati dalla comunità nazionale e, più in particolare, in termini di riduzione degli oneri sostenuti dall'apparato pubblico.

2) UN CONFRONTO CON QUATTRO PAESI EUROPEI SULLA SPESA IN SICUREZZA STRADALE PROCAPITE

In secondo luogo un esame della spesa pubblica (più specificamente: gli impegni finanziari) per migliorare la sicurezza stradale di alcuni Paesi europei (Francia, Finlandia, Svezia e Regno Unito) nel 2000-2001 mostra valori compresi tra 30 e 40 Euro procapite laddove nel nostro Paese la spesa pubblica che possiamo riferire sicuramente a interventi per migliorare la sicurezza stradale nel biennio 2002-2003 si attesta su valori annui inferiori a 10 Euro procapite.

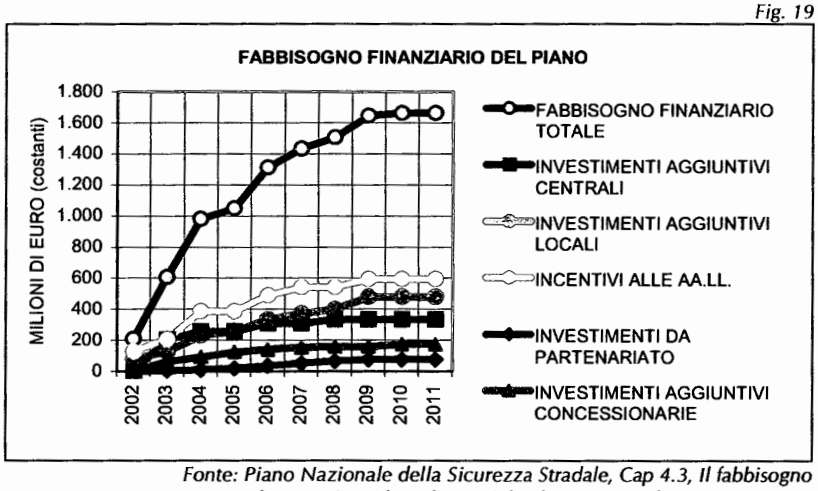
Pur tenendo conto del fatto che quella sopra riportata è una contabilità largamente indicativa in quanto non esiste un codice condiviso di classificazione delle spese per la sicurezza stradale e i dati si basano sull'analisi di studi nazionali che non si ponevano il problema della confrontabilità ma quello della rendicontazione al Parlamento o alla collettività degli investimenti in questo settore, appare evidente che il livello medio di spesa in sicurezza stradale del nostro Paese è decisamente basso. Peraltro, può confortare il fatto che la spesa complessiva in sicurezza stradale prevista a regime dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (circa 1.600 milioni di Euro ogni anno) se misurata in termini di spesa procapite risulta pari a 28 Euro, valore sostanzialmente analogo a quelli sopra indicati.

3) LO SCENARIO DI INVESTIMENTI IN SICUREZZA STRADALE PREVISTO DAL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

Infine, il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale approvato dal CIPE il 29 novembre 2002 comprende uno **scenario di investimenti** da parte dell'Amministrazione centrale, delle Regioni, delle Amministrazioni locali e di altri soggetti pubblici e privati che, nell'arco di un decennio (il periodo di vigenza del Piano) evolve da 209 a 1.663 milioni di euro sulla base di un'ipotesi di progressiva crescita che tiene conto:

a) dello sviluppo delle capacità di spesa dei diversi soggetti chiamati a collaborare al miglioramento della sicurezza stradale;
b) dello sviluppo della strumentazione tecnica necessaria per garantire investimenti ad elevata efficacia.[63]

Fig. 19



Fonte: Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, Cap 4.3, Il fabbisogno finanziario e i benefici sociali ed economici, figura 78, pag 260

A tale proposito occorre rilevare che sebbene alcune Regioni, Province e Comuni abbiano avviato politiche di sicurezza stradale che prescindono dall'accesso a misure di incentivazione e sostegno di livello nazionale e regionale, la maggior parte degli enti di governo regionali e locali sono stretti da vincoli e limiti che non consentono una analoga autonomia. In altri termini, nella maggior parte dei casi la mancanza degli strumenti incentivanti nazionali rischia di determinare una contrazione degli investimenti in sicurezza stradale ben più ampia della riduzione della spesa nazionale.

Allo stato attuale il fenomeno è, almeno in parte, occultato dai tempi attuativi molto lunghi ma qualora non si assicuri un deciso rifinanziamento delle misure di incentivazione a Enti Locali e Governi Re-

[63] Lo scenario economico – finanziario del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale prevede un sistema di investimenti aggiuntivi a carico di diverse tipologie di soggetti (Stato, Regioni ed Enti locali, Concessionari autostradali, altri soggetti) e un sistema di rifinalizzazione alla sicurezza stradale della spesa relativa ai diversi comparti della mobilità su strada. Il valore annuo della spesa rifinalizzata ha un andamento analogo a quello degli investimenti aggiuntivi e passa da 0 a circa 1.000 milioni di Euro. Cfr. *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, Sezione 4, *"Misure per il governo della sicurezza stradale"*, cap. 4.3, *"Il fabbisogno finanziario e i benefici sociali ed economici"*.

gionali previste da Piano, si manifesterebbe un rischio molto concreto di contrazione verticale degli investimenti locali e regionali e soprattutto, il blocco del processo di innovazione e sviluppo delle strutture tecniche, della strumentazione di supporto e degli interventi che è stato faticosamente avviato nell'ultimo biennio e che ha cominciato a fornire i primi risultati di assoluta eccellenza.

Ciò comporta la necessità di una attenta valutazione sulle forme di approvvigionamento finanziario al complesso di azioni necessarie per dimezzare il numero delle vittime degli incidenti stradali. A tale proposito si ritiene importante ricordare che il raggiungimento di tale obiettivo comporta una riduzione dei costi generati dagli incidenti stradali di 15.800 milioni di euro con un *"risparmio"* annuo complessivo (rispetto al bilancio di vittime da incidenti stradali registrato nel 2002, anno alla fine del quale è stato avviato il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale) di 3.400 morti e 150.000 feriti.

Come abbiamo visto nel paragrafo di apertura, la revisione del codice della strada ha determinato, nel biennio 2003-2004 una riduzione di circa 1.600 morti e 50.000 feriti con una parallela contrazione del costo sociale degli incidenti stradali di circa 6.000 milioni di euro. Resta da determinare una ulteriore riduzione di 1.800 morti e di 120.000 feriti che dovrà essere assicurata da misure che vanno ad affiancare e a rafforzare quelle introdotte dalla revisione del Codice della Strada. La diminuzione dei costi sociali determinati dagli incidenti stradali in questo caso risulterebbe è pari a ulteriori 10.000 milioni di euro ma per raggiungerla occorre realizzare un investimento aggiuntivo in sicurezza stradale dell'ordine di 1.500 milioni di euro all'anno, con una progressione che procede da 1.000 a 1.700 milioni di euro/anno.

III. F Il quadro normativo nazionale[64]

Il quadro normativo nazionale che incide, direttamente o indirettamente, sulla sicurezza stradale mostra diversi punti suscettibili di aggiornamenti finalizzati a favorire un'accelerazione del processo di miglioramento della sicurezza stradale nel nostro Paese e un più rapido avvicinamento agli obiettivi nazionali e comunitari. In particolare si ritiene opportuno ri-

[64] Questo paragrafo è stato redatto in relazione alle indicazioni emerse durante i lavori della *Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale* nella sessione plenaria del 15 dicembre 2004.

chiamare l'attenzione su tre ordini di possibili aggiornamenti normativi che non esauriscono certamente la materia ma individuano tre ambiti dove si concentra una **forte richiesta di rafforzamento delle norme a favore della sicurezza stradale da parte di amministratori e tecnici di Province e Comuni, di associazioni civili che operano nel campo della sicurezza stradale, di rappresentanze sociali ed economiche interessate a ridurre il numero delle vittime degli incidenti stradali.**

1) ASSETTO TERRITORIALE, SISTEMI INFRASTRUTTURALI E SICUREZZA STRADALE

Il primo ordine di aggiornamenti riguarda la necessità di tener conto delle implicazioni sulla sostenibilità e sicurezza stradale in ogni intervento che riguardi l'assetto del territorio, il sistema infrastrutturale, i servizi di trasporto e le politiche di mobilità.

Sembra infatti opportuno segnalare che allo stato attuale molte scelte che, pure, incidono pesantemente sulla configurazione della mobilità e, soprattutto, sui fattori di rischio e di vulnerabilità e, quindi, sui livelli tendenziali di sicurezza stradale, vengono prese senza alcuna istruttoria tecnica o verifica politica su tali implicazioni. Ne deriva che il livello e la configurazione della sicurezza e della sostenibilità della mobilità su strada sono determinate da combinazioni causali di effetti che sono scarsamente o per nulla governati. Più in particolare, la localizzazione di un servizio pubblico o di un esercizio commerciale che costituiscono il punto di arrivo di numerosi spostamenti, la modificazione dei servizi di TPL, il rapporto tra crescita della rete stradale e crescita degli insediamenti residenziali e/o produttivi, la regolamentazione del traffico, costituiscono ambiti di scelta che incidono profondamente sui livelli e sulle caratteristiche dell'incidentalità stradale.

In relazione a tali condizioni appare opportuno che **vengano stabiliti per norma i termini e le modalità di un obbligo a tener conto delle implicazioni sulla sostenibilità e sulla sicurezza della mobilità su strada nei settori chiave.**

L'obiettivo, in coerenza con quanto già realizzato in altri Paesi, non è quello di prefigurare una politica della mobilità (o dello sviluppo territoriale) ma quello di concordare i termini e le modalità delle verifiche tecniche necessarie affinché la comunità nazionale e le comunità regionali e locali possano scegliere avendo piena consapevolezza dei riflessi di tali scelte sulla qualità dell'aria, sui livelli di rischio e vulnerabilità, sull'evoluzione della sicurezza stradale e sulla probabile evoluzione del numero di vittime degli incidenti stradali.

In sostanza si tratta di stabilire, in via normativa, **i contenuti di un patto sociale sul diritto ad una mobilità sicura e sostenibile per tutti i cittadini, giovani, adulti o anziani che siano e di fornire a tutti i soggetti che hanno un obbligo di governo della sicurezza stradale, un sistema di regole chiaro e certo.**

2) PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA SICUREZZA STRADALE

Il secondo ordine di aggiornamento riguarda l'opportunità di fissare in modo chiaro i **principi fondamentali della sicurezza stradale** che debbono costituire riferimento sia per l'azione del governo nazionale, sia per i governi regionali e locali, sia per il sistema delle imprese e per i cittadini.

In particolare la *Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale* ha raccolto numerose indicazioni circa l'opportunità di definire standard, prestazioni minime, benchmark e altri analoghi strumenti per definire la soglia minima delle prestazioni di sicurezza stradale che devono essere garantite dai diversi fattori - materiali e immateriali - che concorrono a determinare la configurazione dell'incidentalità stradale. Ciò implica la possibilità/opportunità di **determinare un obbligo a raggiungere una soglia minima di prestazioni di sicurezza per garantire ai cittadini una mobilità sicura e sostenibile** e richiede una accurata valutazione sulla natura degli standard da adottare, sui parametri e sulle procedure tecniche per la verifica di tali standard e, soprattutto, sul rapporto costi e benefici determinato dall'introduzione di tali standard.

In sostanza si evidenzia nel nostro Paese una **domanda crescente per un sistema di garanzie a tutela del diritto ad una mobilità sicura** per tutti i cittadini, domanda alla quale sembra auspicabile rispondere in primo luogo in termini di principi fondamentali di sicurezza condivisi da tutta la comunità nazionale chiamata a porli in atto.

3) PROVENTI DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE E ONERI PER MIGLIORARE I LIVELLI DI SICUREZZA STRADALE

In terzo luogo si segnala l'opportunità di ricostituire il rapporto esistente proventi delle sanzioni amministrativi e oneri per migliorare la sicurezza stradale che l'art 280 del Codice della Strada aveva cercato di determinare. Questo articolo definisce infatti un obbligo a investire in sicurezza stradale parte dei proventi delle sanzioni amministrative e, così facendo, stabilisce una efficace relazione tra:

a) numerosità e gravità delle infrazioni al Codice della Strada che vengono sanzionate;
b) proventi economici generati da tali sanzioni;

c) disponibilità finanziarie che si vengono a generare e che debbono essere – in parte – dedicate a misure per migliorare la sicurezza stradale.

Col tempo tale relazione si è andata allentando fino a scomparire quasi del tutto per due motivi.

I proventi delle sanzioni **non** vengono utilizzati per finanziare misure per migliorare la sicurezza stradale se non in un numero di casi estremamente ridotto.[65] Più spesso i proventi contravvenzionali vengono destinati ad alimentare spese varie, più o meno attinenti alla mobilità su strada e diventano uno dei diversi canali di approvvigionamento finanziario dell'Amministrazione. Questo orientamento, pur comprensibile nelle motivazioni generali, rende meno diretto (e meno chiaro) il collegamento tra sanzione amministrativa e sicurezza nella coscienza dei cittadini e tende a generare la sensazione che le sanzioni amministrative siano usate strumentalmente per *"fare cassa"*.

In secondo luogo, i proventi delle sanzioni amministrative, non vengono necessariamente acquisiti da proprietario della infrastruttura sulla quale si verifica la sanzione ma dal soggetto che commina la sanzione. Ciò significa che in alcuni casi le infrazioni su una infrastruttura di proprietà di una determinata amministrazione vengono sanzionate da un'altra amministrazione che non ha competenza per migliorare la sicurezza stradale sulla infrastruttura dove si verificano le infrazioni.[66]

In relazione a quanto considerato appare utile una azione normativa mirata su due obiettivi tra loro complementari. Da un lato è opportuno incentivare un uso più proprio dei proventi delle sanzioni amministrative

---

[65] Una rilevazione condotta qualche anno addietro dal ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva evidenziato come meno del 10% delle amministrazioni comunali dedicassero parte della quota prevista dei proventi contravvenzionali al finanziamento di misure dedicate in modo specifico alla sicurezza stradale.

[66] A titolo astrattamente esemplificativo: le infrazioni su una strada provinciale o statale possono essere rilevate e sanzionate da una polizia municipale, i proventi amministrativi delle sanzioni in tale caso sarebbero acquisiti dal Comune di appartenenza della polizia municipale e non potrebbero essere utilizzati per mettere in sicurezza l'infrastruttura ove si generano le infrazioni. Una lettura maliziosa del fenomeno potrebbe inoltre evidenziare che l'applicazione di sanzioni alle infrazioni commesse su una infrastruttura percorsa da utenti che solo in parte risiedono nel Comuni di appartenenza della polizia municipale riduce il livello di insoddisfazione dei cittadini del comune mentre parallelamente aumenta il gettito comunale e riesce a far quadrare due aspetti che in genere sono in conflitto (consenso e gettito da contravvenzioni). Si tratta tuttavia di un escamotage che ha un costo estremamente pesante in termini di credibilità dell'azione sanzionatoria ai fini della sicurezza stradale.

per infrazioni al Codice della Strada (e, cioè, più orientato a finanziare misure per la sicurezza stradale). Ciò potrebbe essere ottenuto, più che attraverso un cosiddetto *"rafforzamento dell'obbligo"*[67], attraverso misure che tendono a **incentivare l'uso dei proventi contravvenzionali per finanziare misure di sicurezza stradale**.

Dall'altro sembra indispensabile legare più strettamente:
- l'infrastruttura ove si manifestano le infrazioni al Codice della Strada e dove vengono comminate le sanzioni da cui derivano i proventi finanziari;
- la destinazione finale della quota di proventi contravvenzionali dedicati a finanziare misure di sicurezza stradale;
- l'obbligo a intervenire per migliorare la sicurezza stradale su quelle specifiche situazioni.

Ovviamente tutto ciò dovrebbe essere fatto con grande cautela per non determinare rigidità inopportune ma non v'è dubbio che ricostituire una coerenza tra numero/gravità delle infrazioni, proventi delle sanzioni che tendono a reprimere tali comportamenti trasgressivi e disponibilità finanziarie per realizzare misure aggiuntive che tendano a contrastare o rendere impossibili tali comportamenti trasgressivi, rappresenti un obiettivo di notevole importanza sia in termini diretti sia, più indirettamente, in quanto rafforzerebbe, negli utenti della strada, il collegamento tra la sanzione amministrativa e la sua funzionalità per migliorare la sicurezza stradale. In particolare sembra opportuno prevedere la costituzione di un **fondo regionale** alimentato dalla quota di proventi contravvenzionali da destinare per la sicurezza stradale in modo da concentrare le risorse e consentire:
a) una efficace programmazione degli interventi;
b) una maggiore visibilità del contributo dei proventi contravvenzionali alla sicurezza stradale.

Ciò, evidentemente, implica anche la costituzione di apposite strutture tecniche dedicate alla sicurezza stradale e in grado di sviluppare concretamente ed efficacemente la gestione del fondo in relazione alle priorità di intervento.[68]

4) SICUREZZA E SISTEMA SANZIONATORIO

Infine, l'ultimo aggiornamento normativo che appare tanto rilevante quanto urgente riguarda l'opportunità di **rivedere il sistema sanzionatorio**, con particolare riferimento per i comportamenti di guida ad elevato rischio per sé e per gli altri.

---

[67] Reiterare un obbligo non lo rende più cogente, semmai ne riduce la credibilità.

[68] Sulla esigenza di rafforzare le strutture tecniche dedicate alla sicurezza stradale si vedano anche i precedenti paragrafi IIIB e IIIC.

A titolo puramente esemplificativo si segnala che in Francia, nel corso del 2003, è stata realizzata una delle maggiori riduzioni delle vittime di incidenti stradali: -1.511 morti (-21%) e - 21.910 feriti (-16%). Tale riduzione è simile per entità percentuale a quella verificatasi in Italia su base semestrale ma, ovviamente, ha origini del tutto diverse. In Francia, infatti, la patente a punti è stata introdotta nel luglio del 1992 e, aspetto decisamente interessante, nel primo anno di applicazione si è registrata una riduzione dei morti del tutto trascurabile (-31 morti, pari a -0,3%) e una riduzione dei feriti non particolarmente rilevante (-12.756, pari a -9,8%). Più in generale nei dodici anni di applicazione della patente a punti in Francia si sono registrati sia incrementi che riduzioni delle vittime degli incidenti stradali a ulteriore conferma che non è lo strumento in sé, e preso isolatamente, che produce un determinato risultato ma l'insieme delle misure e delle azioni applicate in un determinato contesto. La straordinaria riduzione delle vittime francesi del 2003 viene spiegata con una **intensificazione dell'enforcement, con l'adozione di un sistema sanzionatorio più severo e con l'aumento dei controlli, in attuazione degli impegni che il Presidente della Repubblica Francese aveva assunto il 14 luglio del 2002.**[69] In particolare, il sistema sanzionatorio francese prevede che le più gravi trasgressioni delle regole di sicurezza stradale abbiano un profilo penale e il Ministero della Giustizia (che fa parte del gruppo interistituzionale di sette Ministeri per il governo della sicurezza stradale) riporta che nel corso del 2002 si sono avute **194.435 condanne penali con iscrizione nel casellario giudiziario**. Il 51% di queste comportano pene detentive che nel 42% dei casi sono state sospese ma nel restante 9% dei casi (oltre 17.000 condanne) sono state scontate totalmente o parzialmente. Le ammende rappresentano il 32% del totale mentre le pene sostitutive e le misure educative costituiscono il restante 17%. Questo sistema sanzionatorio è stato ulteriormente inasprito in relazione ad una generalizzata richiesta popolare in questa direzione (testimoniata da un'indagine promossa dal Governo francese) e ai ricordati impegni assunti dal Presidente della Repubblica francese.

È possibile che la straordinaria riduzione di vittime degli incidenti stradali verificatasi nel 2003 non dipenda dall'aumento dei controlli e dall'inasprimento di un sistema sanzionatorio già molto severo ma l'interpretazione dell'Osservatorio della Sicurezza Stradale francese e le

[69] In questa data il Presidente della Repubblica francese, J. Chirac decide che il miglioramento della sicurezza stradale sarebbe stato uno dei tre programmi prioritari del suo quinquennato.

valutazioni della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale italiana concordano nel ritenere che vi sia una stretta relazione tra:

- l'aumento dei controlli (+44%);
- la severità e l'inasprimento del sistema sanzionatorio (che prevede il concetto di delitto contro la sicurezza stradale e lo sanziona in termini penali e con pene detentive in misura e con una frequenza tale da rappresentare una effettiva certezza della pena per i conducenti francesi che adottano comportamenti di guida ad elevato rischio);
- la riduzione delle vittime;
- l'accettazione popolare della severità del sistema sanzionatorio e, anzi, la richiesta a renderlo ancora più severo a maggiore tutela della incolumità dei cittadini;
- la tempestività e la credibilità dell'azione di governo esercitata da tutti i Ministeri competenti in stretta ed efficace collaborazione;
- una spesa in sicurezza stradale di oltre 3.000 milioni di Euro dedicata per oltre il 50% a finanziare incentivi ai governi locali.

Questo, ovviamente, non esclude che nel gioco della riduzione delle vittime francesi entrino anche altri fattori ma, allo stato attuale delle conoscenze, dobbiamo ritenere che i fattori preponderanti, quelli che hanno maggiormente influenzato l'andamento delle vittime della sicurezza stradale, siano quelli sopra elencati.

Rispetto al dispositivo sanzionatorio e di controllo francese che abbiamo sommariamente delineato la situazione italiana appare nettamente diversa. Il livello di *"severità"* del nostro sistema sanzionatorio non è neanche confrontabile con quello francese così come non lo sono la sistematicità e la numerosità dei controlli. Ed è forse interessante notare che i soggetti che governano il sistema di controlli e sanzioni in Francia lamentano come nonostante i notevoli progressi compiuti negli ultimi anni, la probabilità che un trasgressore abituale sia intercettato sono ancora troppo basse.
Il ridotto numero di controlli e le più leggere sanzioni (anche per comportamenti che al sentire comune risultano di tipo chiaramente delinquenziale) non dipendono certamente da uno scarso impegno delle forze di polizia stradale ma dall'attuale quadro normativo che, probabilmente, risente dell'atteggiamento permissivo e di accettazione sociale dei comportamenti a rischio che abbiamo ricordato prima. In queste condizioni sembra del tutto auspicabile una riflessione sull'opportunità o meno di rivedere:

- **le norme, gli strumenti e le strutture operative che condizionano il sistema dei controlli dei comportamenti di guida e ne determinano i caratteri e la numerosità;**

- **le norme che definiscono il sistema sanzionatorio per le trasgressioni e per i reati contro la sicurezza stradale e le modalità di applicazione delle sanzioni.**

Naturalmente il sistema sanzionatorio francese resta un esempio che ben difficilmente potrebbe essere trasferito nel quadro normativo italiano ma resta il fatto che l'azione di prevenzione, controllo, dissuasione e repressione nel nostro Paese potrebbe svilupparsi con una maggiore severità nei confronti di comportamenti che mettono dichiaratamente e deliberatamente in pericolo la vita dei cittadini. Se, infatti, non v'è dubbio che gli autori di tali comportamenti devono godere di tutte le tutele che il nostro ordinamento assicura ai propri cittadini occorre ricordare che esistono anche i diritti delle potenziali vittime, dei 1.200 anziani (oltre 65 anni) o dei 150 bambini (meno di 14 anni) che ogni anno muoiono a causa di comportamenti di guida trasgressivi e irresponsabili.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI
DIREZIONE GENERALE PER LA MOTORIZZAZIONE

TERZA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO STATO DELLA SICUREZZA STRADALE

PARTE II

DOCUMENTO BASE

STATO ED EVOLUZIONE DELLA SICUREZZA STRADALE

1 LE COORDINATE GENERALI DELLA INCIDENTALITÀ STRADALE

1.1 INCIDENTI E VITTIME

In Italia, tra il 1973 e il 2002, gli incidenti stradali hanno determinato circa **230.000 morti e 7,3 milioni di feriti**[1] ciò significa che negli ultimi trenta anni, l'arco di tempo di una generazione, gli incidenti stradali hanno determinato una vittima ogni 2,5 famiglie. In altri termini, in questo periodo il 4 famigli su 10 hanno avuto un ferito o, molto più raramente, un morto per incidente stradale tra i propri componenti.

Nel 2002 sulle strade italiane si sono verificati 239.354 incidenti che hanno determinato **6.739 morti** (18,5 morti ogni giorno) e **341.660 feriti** (936 feriti ogni giorno).[2] Questi dati, rapportati alla popolazione, indicano un tasso di 11,8 morti e 599,5 feriti per 100.000 abitanti, valori che collocano l'Italia tra i Paesi economicamente sviluppati ad alta incidentalità. Il costo sopportato dallo Stato, dalle imprese e dalle famiglie a causa dei danni a persone e beni determinati dagli incidenti stradali è pari a **34.540 milioni di Euro**.[3]

Nel 2003, dopo oltre dieci anni di continua crescita[4], il numero delle vittime si è drasticamente ridotto passando a **6.015 morti** (-724 morti, -10,7%) e a **318.961 feriti** (-22.699 feriti, -6,6%). Il costo sociale sopportato dallo Stato, dalle imprese e dalle famiglie si è ridotto di conseguen-

---

[1] ISTAT, *"Incidenti stradali"*, dati pubblicati dal 1974 al 2003.

[2] I dati relativi al numero di incidenti e vittime nel 2002 sono quelli retrospettivi, aggiornati e corretti dall'ISTAT e pubblicati in *"Statistiche degli incidenti stradali. Anno 2003"*, ottobre del 2004. Tali dati differiscono leggermente da quelli presentati in *"Statistiche degli incidenti stradali. Anno 2002"* pubblicato nell'ottobre 2003.

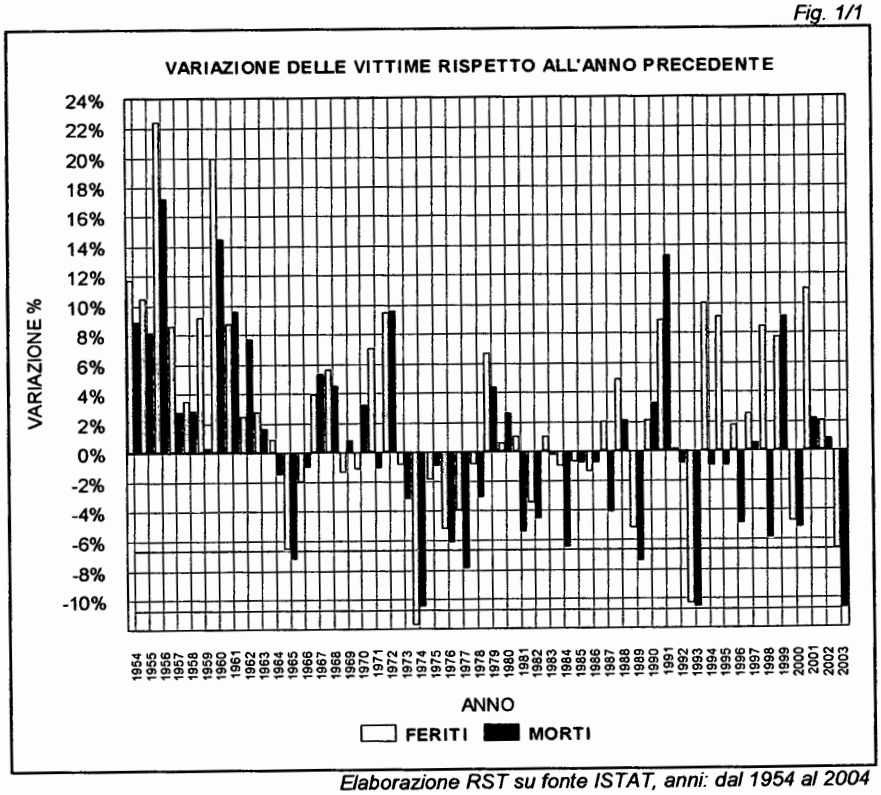
[3] Il costo sociale indica l'ammontare complessivo degli oneri economici **diretti** sostenuti dallo Stato, dalle imprese e dalle famiglie a causa dei danni a persone e cose generati dagli incidenti stradali. I parametri utilizzati per il calcolo del costo sociale sono indicati dal *Piano Nazionale della Sicurezza Stradale* e sono analoghi a quelli utilizzati nella maggior parte dei Paesi europei. A titolo puramente esemplificativo si nota che il Dipartimento per i Trasporti (DfT) del Regno Unito, nella revisione dei costi sociali degli incidenti stradali del 1° novembre 2003, indica un costo medio di 1.447.490 sterline per i decessi, di 168.260 sterline per i feriti gravi, di 16.750 sterline per i feriti leggeri e di 57.760 sterline per i feriti nel complesso; il costo medio di un incidente senza danni alle persone viene valutato pari a 1.490 sterline. Tali parametri sono ampiamente superiori a quelli utilizzati nel nostro Paese (qualora fossero applicati alla nostra incidentalità fornirebbero una valutazione del costo sociale più elevata di circa il 30%).

[4] Tra il 1993 e il 2002 il numero di morti per incidenti stradali è oscillato da 6.676 a 7.163 con un andamento complessivo sostanzialmente stabile e il numero di feriti è cresciuto di circa il 60% passando da 216.100 a 341.660.

za, passando a **31.860 milioni di Euro**, con una riduzione pari a -2.680 milioni di euro (-7,8%).

La variazione di vittime degli incidenti stradali registrata nel 2003 costituisce essere una delle tre maggiori riduzioni verificatesi dal 1953 (primo anno per il quale si dispone di statistiche sistematiche e attendibili sugli incidenti stradali) ad oggi.[5]

Fig. 1/1



Elaborazione RST su fonte ISTAT, anni: dal 1954 al 2004

[5] Gli anni in cui si sono verificate riduzioni più ampie di quella determinatasi nel 2003 sono il 1993 (con una riduzione di morti superiore in valore assoluto ma leggermente inferiore in valore percentuale e una riduzione di feriti nettamente più ampia sia in valore assoluto che in valore percentuale) e il 1974 (con una identica situazione). In altri 33 anni si è registrata una crescita del numero di morti o di feriti o, più spesso di entrambi. Nei restanti 14 anni si è rilevata una riduzione di morti e di feriti ma di valore complessivamente inferiori a quello rilevato nel 2003.

1.2 IL NUMERO *"VERO"* DELLE VITTIME DEGLI INCIDENTI STRADALI

Il valori sopra indicati si riferiscono ai soli incidenti che determinano danni a persone, gli incidenti stradali in generale sono molto più numerosi. L'ISVAP[6], sulla base dei dati trasmessi dall'ANIA e dalle società di assicurazioni, per il periodo 1998-2000, registra circa 5,5 milioni di sinistri dichiarati e poco più di **4,5 milioni di sinistri rimborsati ogni anno**.

Ciò significa che le statistiche abitualmente utilizzate per descrivere l'incidentalità stradale coprono circa il 5% degli incidenti complessivi, ancorché si tratti degli incidenti più gravi, quelli che determinano morti e feriti. L'elemento di maggior interesse, tuttavia, riguarda il forte divario del numero di incidenti con vittime rilevati dall'ISTAT, che dal 1998 al 2001 è cresciuto da 205.000 a 235.000, e il numero di incidenti con vittime indicato dall'ISVAP, che nello stesso periodo è passato dal 470.00 a circa 550.000. Fermo restando che l'ISTAT e l'ISVAP osservano il fenomeno da punti di vista nettamente diversi e che non forniscono dati pienamente confrontabili, i valori evidenziano come il numero di incidenti con vittime rilevato dall'**ISTAT sia pari a circa il 40% del numero di incidenti con vittime risarcito dal sistema assicurativo.** (tabella 1/1 e figura 1/2 poste di seguito)

Tab. 1/1

INCIDENTI NEL COMPLESSO E INCIDENTI CON VITTIME. CONFRONTO TRA DATI ISVAP E DATI ISTAT

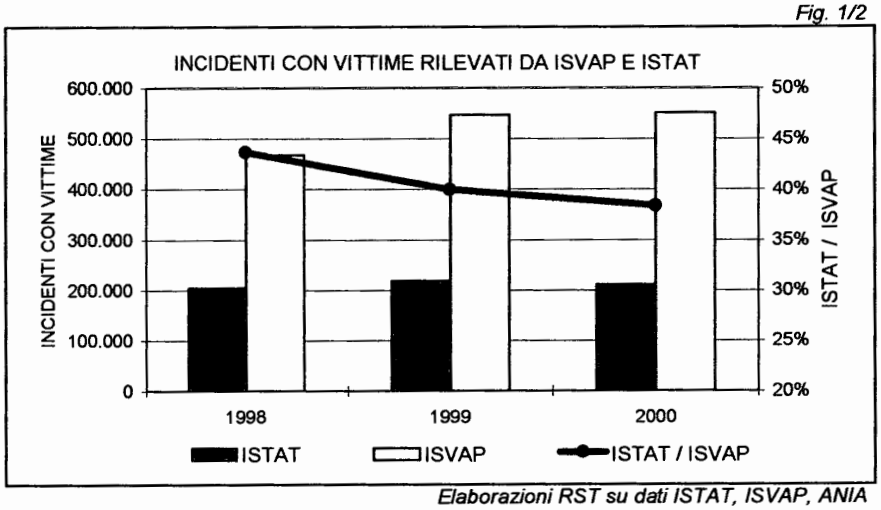
ANNO	ISVAP		ISTAT			INCID. ISTAT/
	INCIDENTI TOTALI	INCIDENTI CON VITTIME	INCIDENTI CON VITTIME	MORTI	FERITI	INCID. CON VITTIME ISVAP
1998	4.506.000	468.000	204.615	6.314	293.842	43,7%
1999	4.550.000	547.000	219.032	6.892	316.698	40,0%
2000	4.590.000	552.000	211.914	6.535	301.559	38,4%
2001	*4.600.000*	*550.000*	235.142	6.682	334.679	*42,8%*
2002			239.354	6.739	341.660	
NEI 5 ANNI			**1.110.057**	**33.162**	**1.588.438**	

I dati in corsivo sono il risultato di stime indicative

Elaborazioni RST su dati ISTAT, ISVAP, ANIA

[6] L'ISVAP, Istituto per la Vigilanza delle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo, è stato istituito con legge del 12 agosto 1982, n. 576. I dati citati sono tratti da: ISVAP, *"L'assicurazione RC Auto in Italia: analisi e proposte"*, Roma, 2001.

Fig. 1/2



Elaborazioni RST su dati ISTAT, ISVAP, ANIA

Occorre altresì rilevare che le **statistiche sanitarie** elaborate dall'ISTAT registrano un numero di morti per incidenti stradali che mediamente risulta più elevato del 25% rispetto a quello riportato dalle statistiche degli incidenti stradali, anche queste elaborate dall'ISTAT. (tabella 1/2 e figura 1/3)[7]

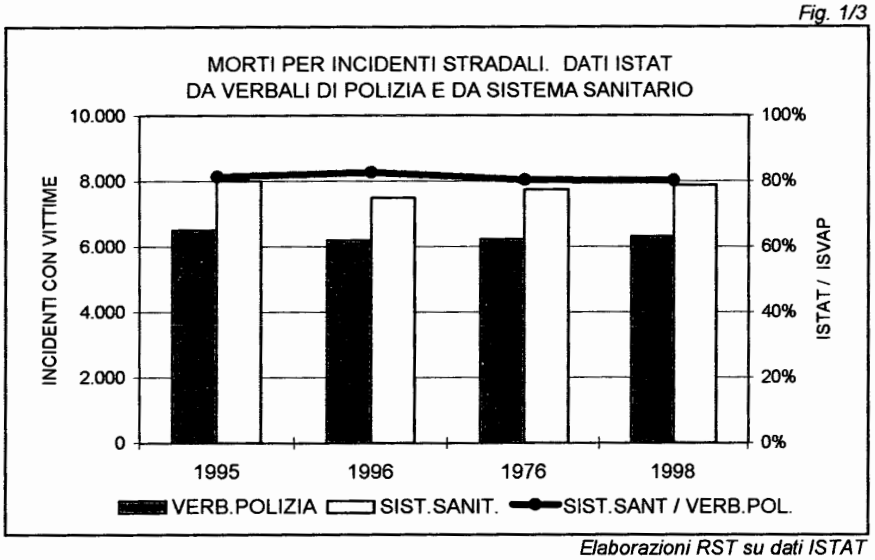
Tab. 1/2

MORTI PER INCIDENTI STRADALI				
ANNO	SISTEMA SANITARIO (a)	VERBALI DI POLIZIA (b)	SCARTO (VERBALI DI POLIZIA – STATISTICHE SANITARIE) (b-a)	(b-a)/b
1995	7.998	6.512	-1.486	-23%
1996	7.492	6.193	-1.299	-21%
1976	7.745	6.226	-1.519	-24%
1998	7.866	6.314	-1.552	-25%

Elaborazioni RST su dati ISTAT

[7] Le statistiche sanitarie rilevano, tra le *"cause esterne"*, i decessi per incidente stradale. Le due rilevazioni non collimano completamente in quanto le statistiche sugli incidenti stradali considerano unicamente i morti entro quattro settimane dall'incidente mentre le statistiche sanitarie non assumono alcun vincolo temporale. Occorre però notare che in tutti i Paesi sviluppati che hanno monitorato l'andamento della mortalità da incidenti stradali per il tempo trascorso dall'incidente, è stato rilevato che la quota di morti che si determina dopo 30 giorni dall'evento è dell'ordine di poche unità percentuali, ha cioè un valore tale da non giustificare in alcun modo lo scarto tra le statistiche sanitarie e le statistiche dell'incidentalità.

Fig. 1/3



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Senza approfondire ulteriormente una materia che viene esposta in modo più ampio nella appendice A, *"Il numero delle vittime degli incidenti stradali secondo tre fonti"*, ci limitiamo a notare come il numero effettivo delle vittime degli incidenti stradali non sia affatto certo, neanche per la componente più grave (i morti) che dovrebbe essere monitorata con assoluta precisione. Allo stato attuale possiamo dire che le due fonti *"sussidiarie"* (le statistiche sanitarie e le statistiche sugli incidenti stradali elaborate dall'ISVAP) indicano quantità di vittime degli incidenti stradali che potrebbero risultare molto più ampie di quelle indicate dalla fonte principale (le statistiche degli incidenti stradali basate sui verbali delle polizie stradali elaborate dall'ISTAT).

1.3 IL COSTO DEGLI INCIDENTI STRADALI

Come è stato già delineato nel precedente paragrafo 1.1, *Incidenti e vittime*, gli incidenti stradali non determinano unicamente un drammatico bilancio di vittime e di sofferenze ma anche un **pesantissimo onere economico per lo Stato, per le imprese e per le famiglie**. Ogni volta che un incidente stradale si risolve con un decesso o in una inabilità permanente si vanifica, completamente o in parte, l'investimento che la società ha realizzato su questi cittadini in termini sanitari, di educazione, di addestramento al lavoro, di convivenza civile, etc. In particolare si possono distinguere tre ordini di oneri.

- L'Amministrazione pubblica è chiamata a sostenere gli oneri previdenziali e assistenziali, le spese sanitarie, i costi giudiziari e quelli

dei servizi di polizia stradale che, mediamente, ogni giorno debbono far fronte non solo a 650 incidenti stradali con vittime (1.500 secondo l'ISVAP) ma anche ad una parte non trascurabile degli incidenti senza danni a persone (ricordiamo che **sulle strade italiane si verificano ogni giorno circa 12.600 incidenti di varia gravità**).

- Per le imprese, gli incidenti stradali determinano ritardi, assenze dal lavoro più o meno prolungate e distruzione di beni materiali. Nei casi di morte o di gravi inabilità permanenti le imprese subiscono anche una perdita di esperienze professionali che non sono sempre rimpiazzabili immediatamente, sulle quali solitamente le aziende hanno effettuato rilevanti investimenti in termini di formazione professionale e a volte sono decisive per mantenere alta la produttività e la competitività dell'azienda.[8]
- Infine, per le famiglie, gli incidenti stradali sono fonte di perdite economiche per la distruzione dei beni materiali, di spese assicurative, di mancati guadagni e di costi per le spese sanitarie e assistenziali integrative, per spese di assistenza giudiziaria, etc.

L'insieme di tutti gli oneri sopra indicati (e dei molti altri omessi per esigenze di brevità) determina una partita finanziaria di assoluto rilievo. Nell'ultimo quinquennio gli incidenti stradali hanno generato un costo per lo Stato, per le imprese e per le famiglie pari a 162.935 milioni di Euro, con una dinamica che è passata dai **30.440 milioni di Euro del 1998 ai 34.540 milioni di Euro del 2002**.[9] Nel 2003 il costo sociale ha risentito positivamente della straordinaria riduzione dl numero delle vittime e si è attestato su un valore di **31.860 milioni di euro**, con una riduzione del 7,8% rispetto al valore dell'anno precedente. Rapportando tali valori a quelli del Prodotto Interno Lordo si desume che gli incidenti

---

[8] A loro volta gli effetti diretti degli incidenti stradali generano rischi aziendali in termini di possibile perdita di quote di mercato, di appesantimenti organizzativi per compensare la perdita di professionalità, etc. Tali effetti di *"secondo livello"* **non** vengono presi in esame ai fini del calcolo del costo sociale degli incidenti stradali. L'IRSA (Istituto di Ricerche del Sistema Assicurativo) in uno studio del 2002, *"Risk management per la sicurezza e la circolazione stradale"*, valuta in circa il 30% la quota di costo sociale degli incidenti stradali sostenuta dalle imprese.

[9] La valutazione del costo degli incidenti stradali è stata elaborata nell'ambito degli studi preparatori del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* e adotta parametri del tutto analoghi a quelli utilizzati da altri Paesi europei, dagli USA e dall'Australia. Tali parametri vengono progressivamente aggiornati dai Ministeri competenti. L'ultimo aggiornamento è stato effettuato il 1° novembre 2003 dal Dipartimento dei Trasporti del Regno Unito e ha fissato parametri che, nel complesso, risultano circa il 30% più elevati di quelli italiani.

stradali, nell'ultimo quinquennio, hanno consumato ogni anno un volume di risorse mediamente pari al 2,7% del PIL.[10]

Tab. 1/3

IL COSTO SOCIALE DEGLI INCIDENTI STRADALI

ANNO	CsS (Costo sociale)	PIL	CsS/PIL
1998	30.440	1.142.606	2,7%
1999	32.929	1.161.615	2,8%
2000	31.317	1.198.092	2,6%
2001	33.960	1.219.735	2,8%
2002	34.540	1.224.268	2,8%
2003	31.860	*1.228.800*	2,6%
NEI 6 ANNI	**195.046**	**7.175.116**	**2,7%**

RST

Il dato è ancora più rilevante ad un esame disaggregato. In questo caso, infatti, emerge con chiarezza che **nelle aree con i maggiori tassi di mortalità e ferimento gli incidenti stradali distruggono ogni anno fino al 5% del prodotto interno lordo**, un balzello pesantissimo, in grado di vanificare ogni spinta propulsiva del sistema economico locale.[11]

---

[10] Si noti che la Commissione europea nel Libro Bianco *"European transport policy for 2010: time to decide"* indica che gli incidenti stradali nell'UE prima dell'allargamento del maggio 2004 (l'UE dei 15 Paesi) determinavano un onere medio di circa il 2% del PIL, con ampie oscillazione legate ai tassi di mortalità e ferimento di ciascun Paese membro. Secondo questa valutazione l'Italia, che presenta un tasso di mortalità che supera quello medio dell'UE15 di circa il 10% e un tasso di ferimento che è il 34% più elevato di quello medio dell'UE15 dovrebbe registrare, a parità di altre condizioni, un onere dell'ordine del 2,5% del PIL, dato non distante da quello sopra indicato. Peraltro l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) valuta che gli incidenti stradali determinino un onere, nei Paesi ad elevato sviluppo economico e con un sistema di mobilità maturo, compreso tra il 2,5% e il 3,0% del PIL. Anche in questo caso, tenendo conto delle peculiarità del livello di incidentalità italiano, dovremmo collocare il costo sociale complessivo da incidenti stradali intorno al 3%. Come si può notare il dato stimato sulla base dei parametri del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale si colloca in una posizione intermedia tra le due valutazioni.

[11] In linea di massima le province che presentano i tassi più elevati di mortalità e ferimento sono quelle del Nord-Est, con particolare riferimento all'Emilia-Romagna, al Veneto e alla Lombardia meridionale. In queste stesse aree si rilevano le più elevate incidenze del costo sociale determinato dagli incidenti stradali sul PIL locale (intorno al 4%), tuttavia i valori più elevati in assoluto si registrano nella provincia di Latina (5,0%), Oristano e Ravenna (entrambi con il 4,9%). Per converso, i valori più bassi si registrano a Trento (1,9%), Agrigento e Napoli (entrambi con 1,6%) e Potenza (1,1%).

1.4 LA COLLOCAZIONE ITALIANA NEL QUADRO EUROPEO

N.B. *Al momento della redazione del presente testo non erano disponibili le statistiche definitive delle vittime degli incidenti stradali dei Paesi dell'UE relative al 2003. Per tale motivo il presente paragrafo confronta l'incidentalità italiana e l'incidentalità europea nel 2002.*

Il numero delle vittime e l'entità del costo sociale degli incidenti stradali che si verificano attualmente in Europa evidenziano con drammatica chiarezza la gravità del fenomeno e la necessità di attribuire alla sicurezza stradale una più elevata priorità, come, peraltro, è stato esplicitamente indicato in numerosi documenti della Commissione europea.[12] Il confronto con altri Paesi economicamente sviluppati e con sistemi i mobilità maturi rafforza questa valutazione e può fornire utili indicazioni sulla specifica natura del problema sicurezza stradale in Italia.

Nei Paesi dell'UE15 (Unione europea costituita dai quindici Paesi prima dell'ultimo allargamento) gli incidenti stradali del 2002 hanno determinato 38.828 morti e 1.688.680 feriti. Il dato, ancorché di drammatica entità, è il risultato di un netto miglioramento poiché nel 1990 gli stessi Paesi registravano 56.702 morti e 1.798.133 feriti. Prendendo in esame anche i dieci Paesi del recente allargamento[13], il numero di morti, sempre nel 2002, sale a 49.962 morti e a 1.858.195 feriti. Infine, se comprendiamo anche i Paesi candidati[14] e quelli che fanno parte dell'EFTA[15] il dato sale a **59.790 morti e 2.029.633 feriti**: questo è il prezzo che l'Europa nel suo complesso paga annualmente per l'insicurezza stradale.[16] Da notare che nel 1990, dodici anni fa, gli incidenti stradali sulle strade europee avevano determinato 85.361 morti e 2.119.765 feriti.

Il tema dei divari territoriali di rischio, vulnerabilità e costo sociale è trattato nel successivo capitolo 4, *"Profili territoriali"*.

[12]Tra i principali e più recenti documenti si ricordano il 2° programma europeo per la sicurezza stradale *"Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione Europea: il programma 1997 – 2001"*, il Libro Bianco *"La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"* e il 3° programma europeo, *"Dimezzare il numero di vittime della strada nell'Unione Europea entro il 2010: una responsabilità condivisa"*.

[13] Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria. Latria, Lithuania, Malta, Repubblica Slovacca, Slovenia.

[14] Bulgaria, Croazia, Romania e Turchia.

[15] Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein.

[16] In realtà parlare di Europa nel suo complesso è una semplificazione in quanto da un lato restano fuori alcuni Paesi dell'area balcanica (Moldova, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Macedonia e Albania) la Russia e l'Ukraina mentre dall'altro lato l'UE dei 25 Paesi comprende Cipro, che tecnicamente fa parte dell'Asia, e tra i Paesi candidati è compresa la Turchia che comprende una vasta parte asiatica.

Il rapporto tra numero di vittime e popolazione indica un tasso di mortalità medio dell'UE15 di 10,3 morti per 100.000 abitanti che sale leggermente fino a 10,6 morti per abitanti prendendo in considerazione tutto il continente europeo e un tasso medio di ferimento dell'UE15 di 447 feriti per 100.000 abitanti che scende a 358 feriti per 100.000 abitanti prendendo in esame l'Europa nel suo complesso. L'Italia, sempre nel 2002, fa registrare mediamente 11,8 morti e 599 feriti per 100.000 abitanti, indici nettamente più elevati di quelli medi europei. (tabella 1/4)[17]

Tab. 1/4

CONFRONTO ITALIA / UE15

	Italia	UE 15	Italia/ UE15	Europa	Italia/ Europa
TASSO DI MORTALITÀ	11,8	10,3	+14,6%	10,6	+11,3%
TASSO DI FERIMENTO	599	447	+34,0%	358	+67,3%

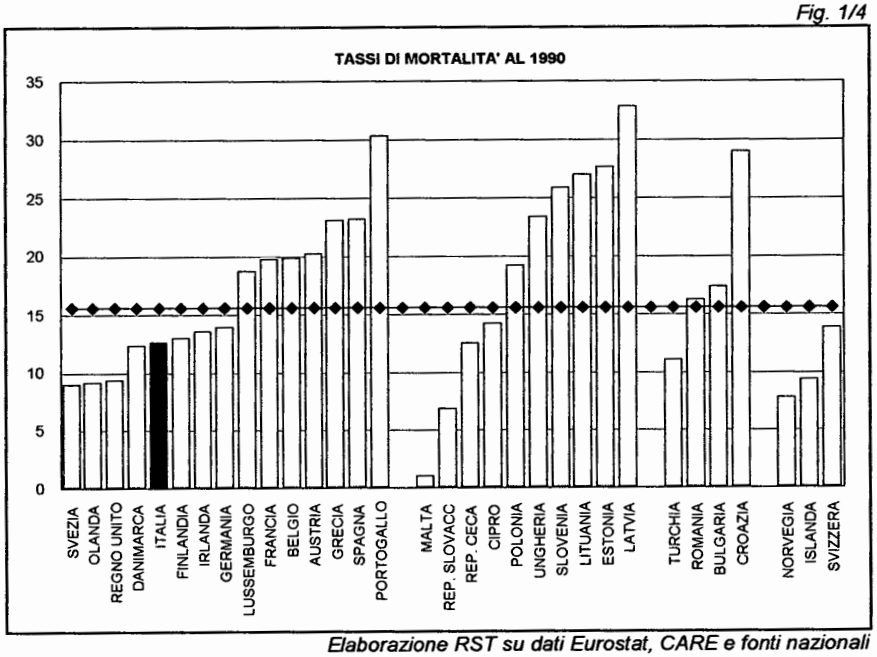
RST

È, però, il confronto con singole realtà nazionali che può destare le maggiori preoccupazioni. Il tasso di mortalità italiano risulta infatti pari a circa il doppio di quello inglese, olandese e svedese ed è più elevato di circa il 50% rispetto a quelli della Finlandia, della Germania e della Danimarca. Altri due Paesi, Irlanda ed Austria, presentano tassi di mortalità inferiori a quello italiano cosicché l'Italia si colloca in una posizione intermedia, con otto Paesi che mostrano tassi di mortalità inferiori e sette con tassi di mortalità superiori. (figure 1/4 e 1/5; mappe 1/1 e 1/2)
Quanto ai tassi di ferimento, si evidenzia che l'Italia, con un valore di 599 feriti per 100.000 abitanti, presenta uno dei tre tassi nazionali più elevati dell'UE15 (assieme all'Austria e al Belgio). Inoltre, tale dato indica una frequenza di feriti più elevata di 2 o 3 volte rispetto a molti Paesi dell'UE e in particolare rispetto alla Finlandia, alla Danimarca, alla Francia, alla Grecia, al Lussemburgo, all'Irlanda, all'Olanda e alla Svezia. (figure 1/6 e 1/7; mappe 1/3 e 1/4)[18]

[17] I dati di incidentalità dell'Italia del 2002 sono quelli rivisti e aggiornati dall'ISTAT nell'edizione sulle statistiche degli incidenti stradali del 2004.

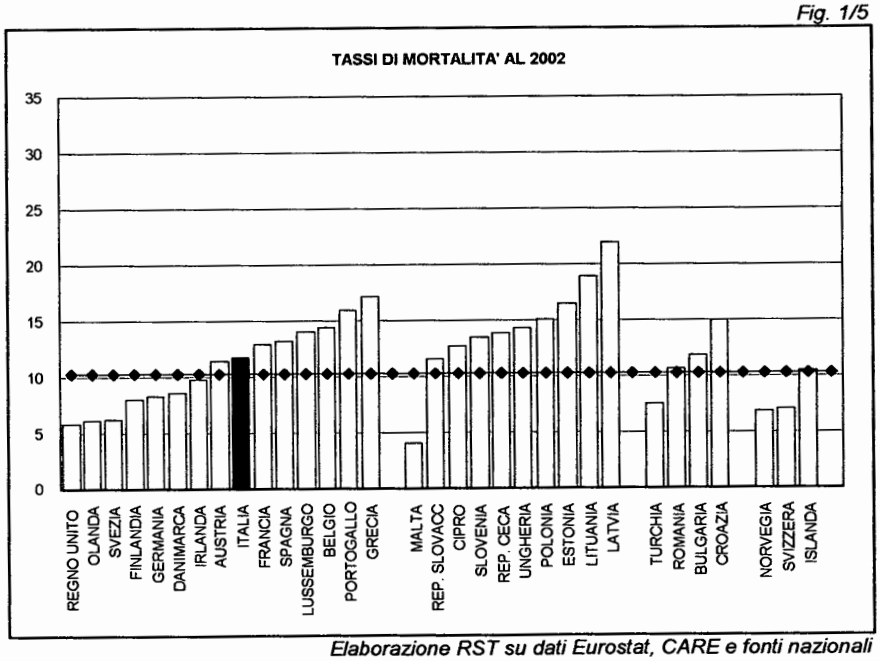
[18] Le statistiche sul numero di feriti determinati dagli incidenti stradali vanno interpretate con particolare cautela a causa della non completa coerenza della definizione di "ferito". Anche i dati sui morti per incidenti stradali presentano leggere differenze – quella più rilevante è legata al periodo di tempo massimo che intercorre tra l'incidente e il decesso, periodo che attualmente si tende ad unificare a 30 giorni - che tuttavia sono state in larga misura compensate tramite appositi parametri utilizzati anche da CEMT (Consiglio dei Ministri Europei competenti in materia di Trasporti) e dal programma CARE della Commissione Europea.

Fig. 1/4



Elaborazione RST su dati Eurostat, CARE e fonti nazionali

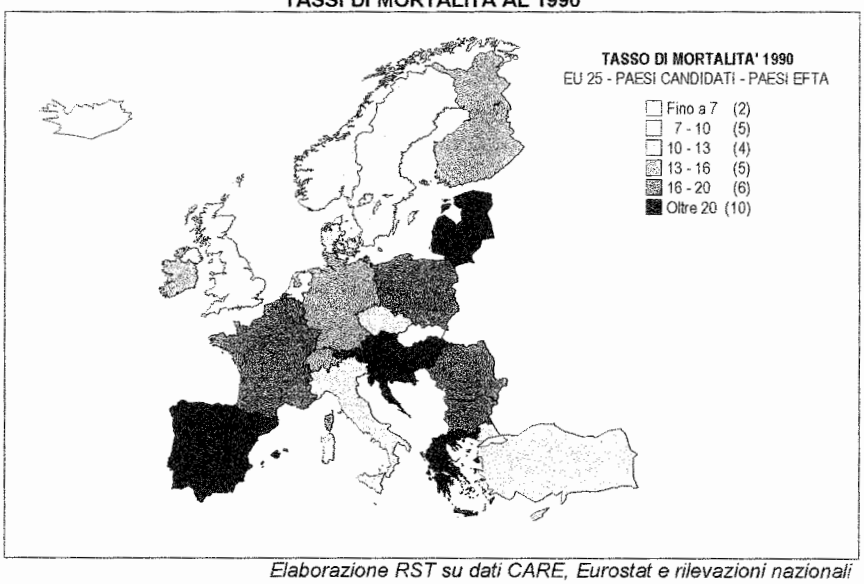
Fig. 1/5



Elaborazione RST su dati Eurostat, CARE e fonti nazionali

Mappa 1/1

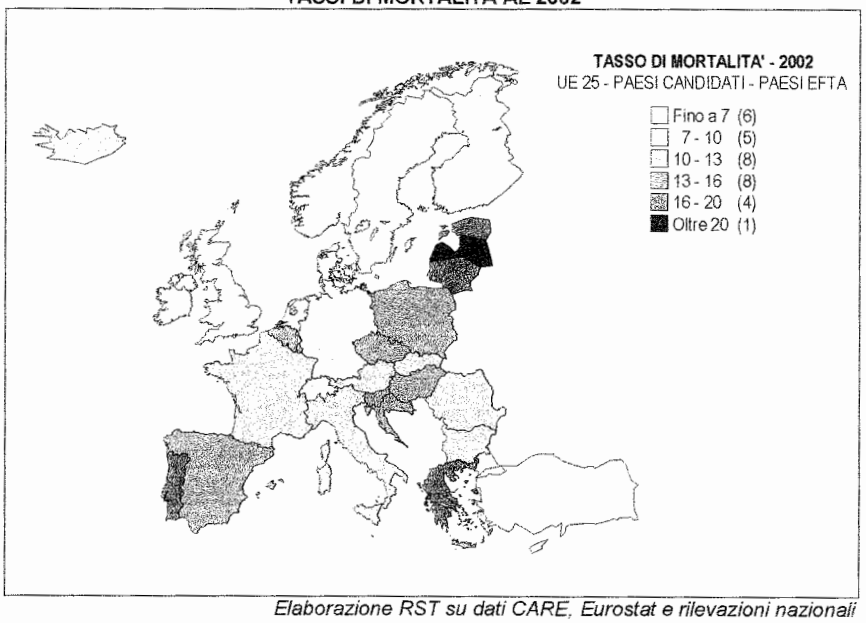
TASSI DI MORTALITÀ AL 1990



Elaborazione RST su dati CARE, Eurostat e rilevazioni nazionali

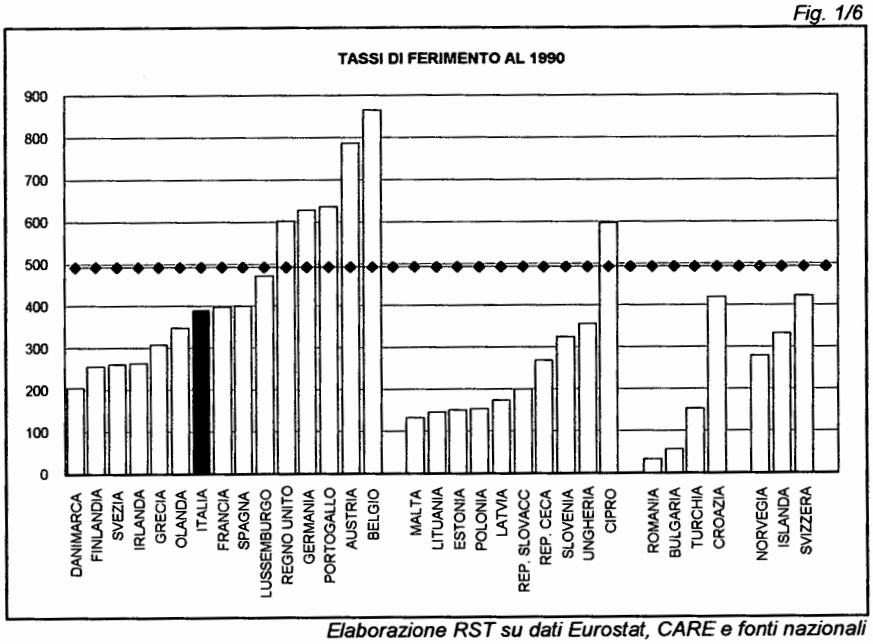
Mappa 1/2

TASSI DI MORTALITÀ AL 2002



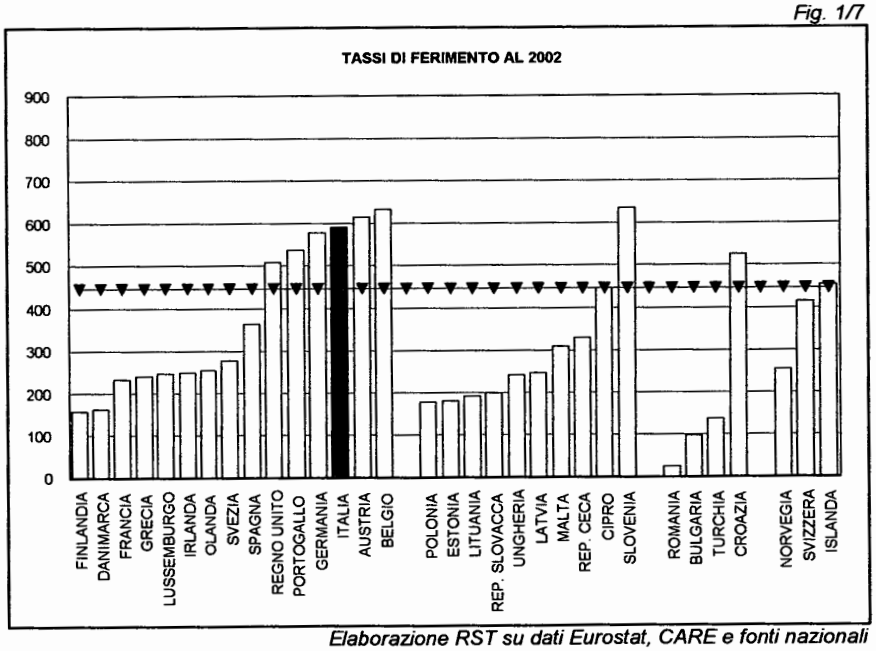
Elaborazione RST su dati CARE, Eurostat e rilevazioni nazionali

Fig. 1/6



Elaborazione RST su dati Eurostat, CARE e fonti nazionali

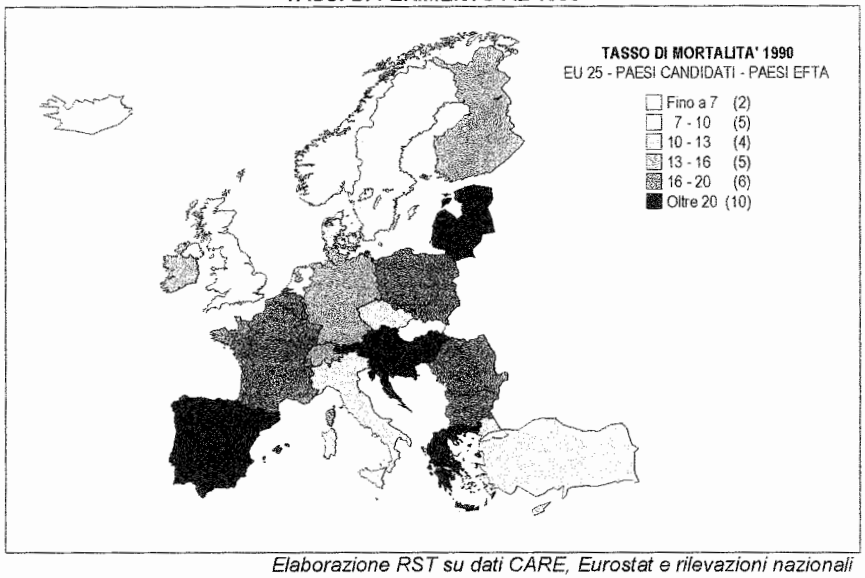
Fig. 1/7



Elaborazione RST su dati Eurostat, CARE e fonti nazionali

Mappa 1/3

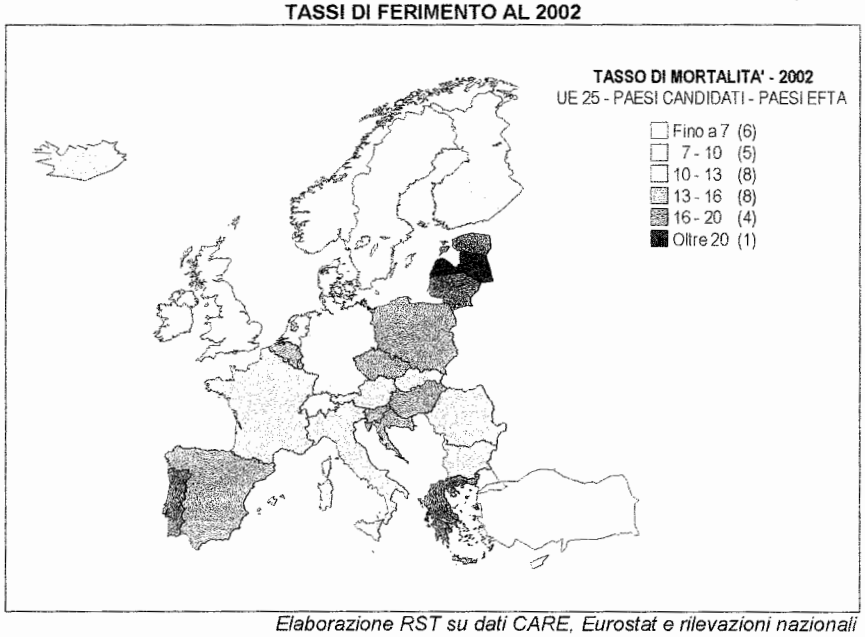
TASSI DI FERIMENTO AL 1990



Elaborazione RST su dati CARE, Eurostat e rilevazioni nazionali

Mappa 1/4

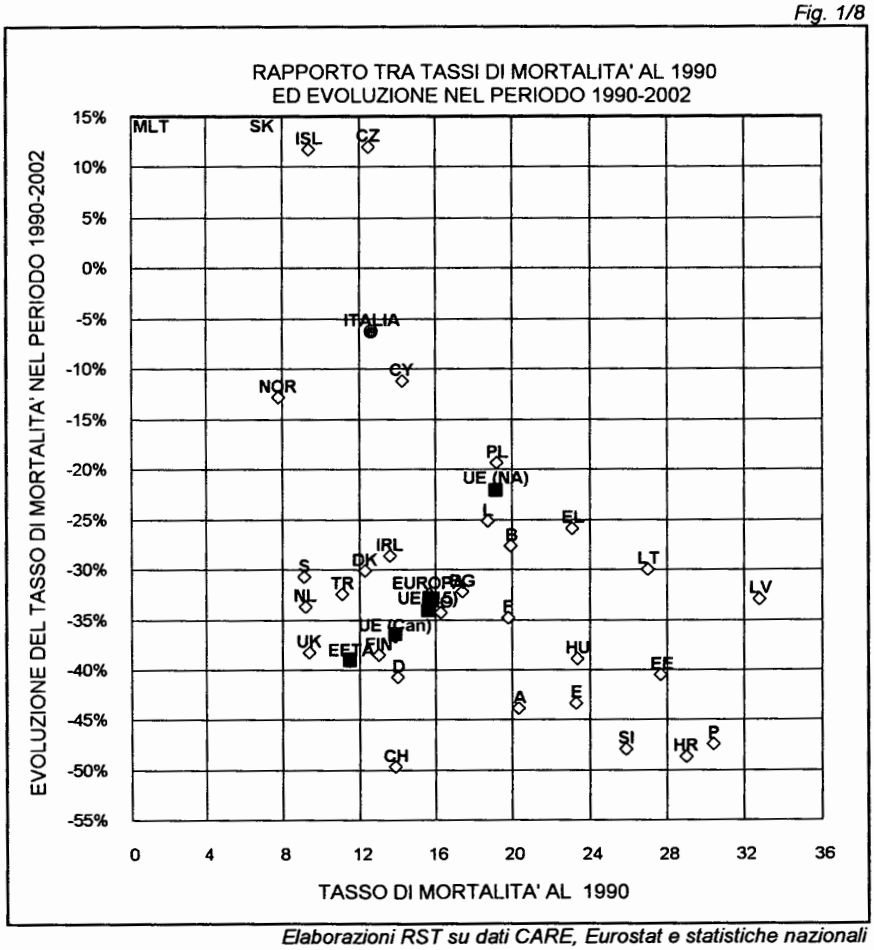
TASSI DI FERIMENTO AL 2002



Elaborazione RST su dati CARE, Eurostat e rilevazioni nazionali

Tra il 1990 e il 2002 i maggior progressi in termini di riduzione delle vittime (-40%/-50%) sono stati realizzati da Paesi con tassi di mortalità molto elevati come il Portogallo (P), l'Ungheria (HR), la Slovenia (SI), l'Austria (A), la Spagna (E) e l'Estonia (EE) mentre i Paesi con i minori tassi di mortalità, come la Norvegia (NOR), la Svezia (S), l'Olanda (NL) e il Regno Unito (UK) hanno ridotto il numero di morti da –12% al –40%. In questo quadro l'Italia fa registrare una riduzione della mortalità (-6%) decisamente bassa anche rispetto a questi ultimi e si colloca tra i cinque Paesi europei con le minori performance. (figura 1/8)[19]

Fig. 1/8



Elaborazioni RST su dati CARE, Eurostat e statistiche nazionali

[19] Gli altri quattro Paesi sono l'Islanda, la Croazia, Malta (che però ha il più basso tasso di mortalità tra tutti i Paesi europei, 1,1 morti per 100.000 abitanti) e la Repubblica Slovacca.

Tab. 1/5

PAESI EUROPEI

VITTIME DEGLI INCIDENTI STRADALI AL 1990, AL 2002 E VARIAZIONE PERCENTUALE

PAESI		MORTI 1990	MORTI 2002	MORTI 90-02	FERITI 1990	FERITI 2002	FERITI 90-02
UE 15		**56.702**	**38.828**	**-31,5%**	**1.798.133**	**1.688.680**	**-6,1%**
Austria	**A**	1.558	931	-40,2%	60.650	50.164	-17,3%
Belgio	**B**	1.976	1.486	-24,8%	86.184	65.294	-24,2%
Germania	**D**	11.046	6.842	-38,1%	497.894	476.413	-4,3%
Danimarca	**DK**	634	463	-27,0%	10.653	8.791	-17,5%
Spagna	**E**	9.032	5.347	-40,8%	155.476	146.917	-5,5%
Grecia	**EL**	2.338	1.880	-19,6%	31.145	26.336	-15,4%
Francia	**F**	11.215	7.655	-31,7%	225.860	137.428	-39,2%
Finlandia	**FIN**	649	415	-36,1%	12.758	8.158	-36,1%
Italia	**I**	**7.137**	**6.736**	**-5,6%**	**221.024**	**337.878**	**52,9%**
Irlanda	**IRL**	478	378	-20,9%	9.339	9.736	4,3%
Lussemburgo	**L**	71	62	-12,7%	1.793	1.100	-38,7%
Olanda	**NL**	1.376	987	-28,3%	52.032	40.882	-21,4%
Portogallo	**P**	3.017	1.655	-45,1%	63.329	55.662	-12,1%
Svezia	**S**	772	560	-27,5%	22.497	24.747	10,0%
Regno Unito	**UK**	5.402	3.431	-36,5%	347.500	299.174	-13,9%
NUOVI MEMBRI		**14.354**	**11.134**	**-22,4%**	**158.770**	**169.515**	**6,8%**
Cipro	**CY**	101	97	-4,0%	4.232	3.411	-19,4%
Repubb. Ceca	**CZ**	1.291	1.431	10,8%	27.772	33.676	21,3%
Estonia	**EE**	436	224	-48,6%	2.379	2.444	2,7%
Ungheria	**HU**	2.432	1.429	-41,2%	36.996	24.149	-34,7%
Latvia	**LV**	877	518	-40,9%	4.715	5.811	23,2%
Lithuania	**LT**	1.001	697	-30,4%	5.423	7.103	31,0%
Malta	**MT**	4	16	300,0%	475	1.215	155,8%
Polonia	**PL**	7.333	5.827	-20,5%	59.611	68.194	14,4%
Rep. Slovacca	**SK**	362	626	72,9%	10.634	10.839	1,9%
Slovenia	**SI**	517	269	-48,0%	6.533	12.673	94,0%
CANDIDATI		**12.995**	**8.976**	**-30,9%**	**120.876**	**128.499**	**6,3%**
Bulgaria	**BG**	1.567	959	-38,8%	5.255	7.984	51,9%
Croazia	**HR**	1.360	627	-53,9%	19.791	22.093	11,6%
Romania	**RO**	3.782	2.398	-36,6%	8.137	5.963	-26,7%
Turchia	**TR**	6.286	4.992	-20,6%	87.693	92.459	5,4%
EFTA		**1.310**	**852**	**-35,0%**	**41.986**	**42.939**	**2,3%**
Islanda	**IS**	24	29	20,8%	857	1.257	46,7%
Liechtenstein	**FL**	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Norvegia	**N**	332	310	-6,6%	11.886	11.522	-3,1%
Svizzera	**CH**	954	513	-46,2%	29.243	30.160	3,1%
EUROPA IN TOTALE		**85.361**	**59.790**	**-30,0%**	**2.119.765**	**2.029.633**	**-4,3%**

Elaborazioni RST su dati CARE, Eurostat e statistiche nazionali

Tab. 1/6

PAESI EUROPEI

COMPOSIZIONE % DELLE VITTIME DEGLI INCIDENTI STRADALI AL 1990 E AL 2002

PAESI		MORTI 1990	MORTI 2002	FERITI 1990	FERITI 2002
UE 15		**66,4%**	**64,9%**	**84,8%**	**83,2%**
Austria	**A**	1,8%	1,6%	2,9%	2,5%
Belgio	**B**	2,3%	2,5%	4,1%	3,2%
Germania	**D**	12,9%	11,4%	23,5%	23,5%
Danimarca	**DK**	0,7%	0,8%	0,5%	0,4%
Spagna	**E**	10,6%	8,9%	7,3%	7,2%
Grecia	**EL**	2,7%	3,1%	1,5%	1,3%
Francia	**F**	13,1%	12,8%	10,7%	6,8%
Finlandia	**FIN**	0,8%	0,7%	0,6%	0,4%
Italia	**I**	**8,4%**	**11,3%**	**10,4%**	**16,6%**
Irlanda	**IRL**	0,6%	0,6%	0,4%	0,5%
Lussemburgo	**L**	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Olanda	**NL**	1,6%	1,7%	2,5%	2,0%
Portogallo	**P**	3,5%	2,8%	3,0%	2,7%
Svezia	**S**	0,9%	0,9%	1,1%	1,2%
Regno Unito	**UK**	6,3%	5,7%	16,4%	14,7%
NUOVI MEMBRI		**16,8%**	**18,6%**	**7,5%**	**8,4%**
Cipro	**CY**	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Repubb. Ceca	**CZ**	1,5%	2,4%	1,3%	1,7%
Estonia	**EE**	0,5%	0,4%	0,1%	0,1%
Ungheria	**HU**	2,8%	2,4%	1,7%	1,2%
Latvia	**LV**	1,0%	0,9%	0,2%	0,3%
Lithuania	**LT**	1,2%	1,2%	0,3%	0,3%
Malta	**MT**	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Polonia	**PL**	8,6%	9,7%	2,8%	3,4%
Rep. Slovacca	**SK**	0,4%	1,0%	0,5%	0,5%
Slovenia	**SI**	0,6%	0,4%	0,3%	0,6%
CANDIDATI		**15,2%**	**15,0%**	**5,7%**	**6,3%**
Bulgaria	**BG**	1,8%	1,6%	0,2%	0,4%
Croazia	**HR**	1,6%	1,0%	0,9%	1,1%
Romania	**RO**	4,4%	4,0%	0,4%	0,3%
Turchia	**TR**	7,4%	8,3%	4,1%	4,6%
EFTA		**1,5%**	**1,4%**	**2,0%**	**2,1%**
Islanda	**IS**	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Liechtenstein	**FL**	nd	nd	nd	nd
Norvegia	**N**	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%
Svizzera	**CH**	1,1%	0,9%	1,4%	1,5%
EUROPA IN TOTALE		**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Elaborazioni RST su dati CARE, Eurostat e statistiche nazionali

Tab. 1/7

PAESI EUROPEI
TASSI DI MORTALITÀ E FERIMENTO AL 1990, AL 2002 E VARIAZIONE PERCENTUALE

PAESI		TASSI DI MORTALITÀ 1990	2002	90-02	TASSI DI FERIMENTO 1990	2002	90-02
UE 15		**15,6**	**10,3**	**-34,1%**	**494,3**	**446,6**	**-9,7%**
Austria	**A**	20,3	11,4	-43,5%	788,7	616,3	-21,9%
Belgio	**B**	19,9	14,4	-27,4%	866,4	633,3	-26,9%
Germania	**D**	14,0	8,3	-40,6%	629,3	577,9	-8,2%
Danimarca	**DK**	12,3	8,6	-30,1%	207,4	163,8	-21,1%
Spagna	**E**	23,3	13,2	-43,1%	400,4	363,6	-9,2%
Grecia	**EL**	23,1	17,1	-25,9%	307,7	239,7	-22,1%
Francia	**F**	19,8	12,9	-34,9%	399,2	231,6	-42,0%
Finlandia	**FIN**	13,0	8,0	-38,8%	256,5	157,0	-38,8%
Italia	**I**	**12,6**	**11,8**	**-6,7%**	**389,9**	**589,4**	**51,2%**
Irlanda	**IRL**	13,6	9,7	-28,6%	266,3	250,7	-5,8%
Lussemburgo	**L**	18,7	14,0	-25,4%	472,8	247,7	-47,6%
Olanda	**NL**	9,2	6,1	-33,7%	349,4	253,8	-27,3%
Portogallo	**P**	30,4	16,0	-47,4%	638,4	538,5	-15,6%
Svezia	**S**	9,1	6,3	-30,6%	263,8	277,8	5,3%
Regno Unito	**UK**	9,4	5,8	-38,1%	604,8	507,7	-16,1%
NUOVI MEMBRI		**19,1**	**14,9**	**-22,1%**	**211,3**	**226,6**	**7,3%**
Cipro	**CY**	14,3	12,7	-11,1%	598,7	446,6	-25,4%
Repubb. Ceca	**CZ**	12,5	14,0	11,4%	269,4	328,4	21,9%
Estonia	**EE**	27,7	16,5	-40,7%	151,4	179,5	18,6%
Ungheria	**HU**	23,4	14,3	-38,8%	356,6	242,3	-32,1%
Latvia	**LV**	32,8	22,0	-32,9%	176,5	247,0	40,0%
Lithuania	**LT**	27,0	18,9	-30,0%	146,2	192,7	31,7%
Malta	**MT**	1,1	4,1	261,3%	133,5	308,4	131,1%
Polonia	**PL**	19,2	15,1	-21,4%	156,1	176,6	13,1%
Rep. Slovacca	**SK**	6,9	11,6	68,3%	202,1	200,5	-0,8%
Slovenia	**SI**	25,9	13,5	-47,8%	326,7	636,1	94,7%
CANDIDATI		**13,9**	**8,8**	**-36,4%**	**129,5**	**126,6**	**-2,2%**
Bulgaria	**BG**	17,4	11,8	-32,1%	58,5	98,5	68,4%
Croazia	**HR**	29,0	14,9	-48,5%	422,2	526,6	24,7%
Romania	**RO**	16,3	10,7	-34,3%	35,1	26,6	-24,1%
Turchia	**TR**	11,1	7,5	-32,8%	155,3	138,5	-10,8%
EFTA		**11,5**	**7,0**	**-38,9%**	**369,2**	**354,6**	**-4,0%**
Islanda	**IS**	9,4	10,5	11,5%	335,2	453,6	35,3%
Liechtenstein	**FL**	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Norvegia	**N**	7,8	6,8	-12,5%	280,2	254,4	-9,2%
Svizzera	**CH**	13,9	7,0	-49,4%	425,4	412,9	-2,9%
EUROPA IN TOTALE		**15,7**	**10,6**	**-32,8%**	**389,9**	**358,3**	**-8,1%**

Elaborazioni RST su dati CARE, Eurostat e statistiche nazionali

Tab. 1/8

PAESI EUROPEI
TASSI DI MORTALITÀ E FERIMENTO AL 1990 E AL 2002.
NUMERI INDICE: EUROPA NEL COMPLESSO = 100

		MORTI		FERITI	
PAESI		1990	2002	1990	2002
UE 15		**99,3**	**97,3**	**126,8**	**124,7**
Austria	**A**	129,0	108,4	202,3	172,0
Belgio	**B**	126,5	136,6	222,2	176,8
Germania	**D**	88,9	78,6	161,4	161,3
Danimarca	**DK**	78,6	81,7	53,2	45,7
Spagna	**E**	148,2	125,4	102,7	101,5
Grecia	**EL**	147,1	162,1	78,9	66,9
Francia	**F**	126,2	122,2	102,4	64,6
Finlandia	**FIN**	83,1	75,7	65,8	43,8
Italia	**I**	80,2	111,3	100,0	164,5
Irlanda	**IRL**	86,8	92,2	68,3	70,0
Lussemburgo	**L**	119,2	132,3	121,3	69,1
Olanda	**NL**	58,8	58,1	89,6	70,9
Portogallo	**P**	193,7	151,7	163,7	150,3
Svezia	**S**	57,7	59,6	67,7	77,5
Regno Unito	**UK**	59,9	55,2	155,1	141,7
NUOVI MEMBRI		**121,7**	**141,0**	**54,2**	**63,3**
Cipro	**CY**	91,0	120,3	153,5	124,6
Repubb. Ceca	**CZ**	79,8	132,2	69,1	91,7
Estonia	**EE**	176,7	155,9	38,8	50,1
Ungheria	**HU**	149,3	135,8	91,5	67,6
Latvia	**LV**	209,1	208,6	45,3	68,9
Lithuania	**LT**	171,9	179,1	37,5	53,8
Malta	**MT**	7,2	38,5	34,2	86,1
Polonia	**PL**	122,3	142,9	40,0	49,3
Rep. Slovacca	**SK**	43,8	109,7	51,8	56,0
Slovenia	**SI**	164,6	127,9	83,8	177,5
CANDIDATI		**88,7**	**83,8**	**33,2**	**35,3**
Bulgaria	**BG**	111,0	112,1	15,0	27,5
Croazia	**HR**	184,8	141,6	108,3	147,0
Romania	**RO**	103,8	101,4	9,0	7,4
Turchia	**TR**	70,9	70,9	39,8	38,7
EFTA		**73,4**	**66,7**	**94,7**	**99,0**
Islanda	**IS**	59,8	99,2	86,0	126,6
Liechtenstein	**FL**	nd	nd	nd	nd
Norvegia	**N**	49,9	64,9	71,9	71,0
Svizzera	**CH**	88,4	66,5	109,1	115,2
EUROPA IN TOTALE		**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Elaborazioni RST su dati CARE, Eurostat e statistiche nazionali

2 L'EVOLUZIONE DELLA SICUREZZA STRADALE

2.1 LA REGRESSIONE ITALIANA DEGLI ANNI '90

Il confronto tra i tassi di mortalità e ferimento nazionali del 1990 e del 2002 evidenzia come, in questo periodo, il nostro Paese sia scivolato nella graduatoria dei livelli di sicurezza da posizioni medio-alte verso posizioni più basse.

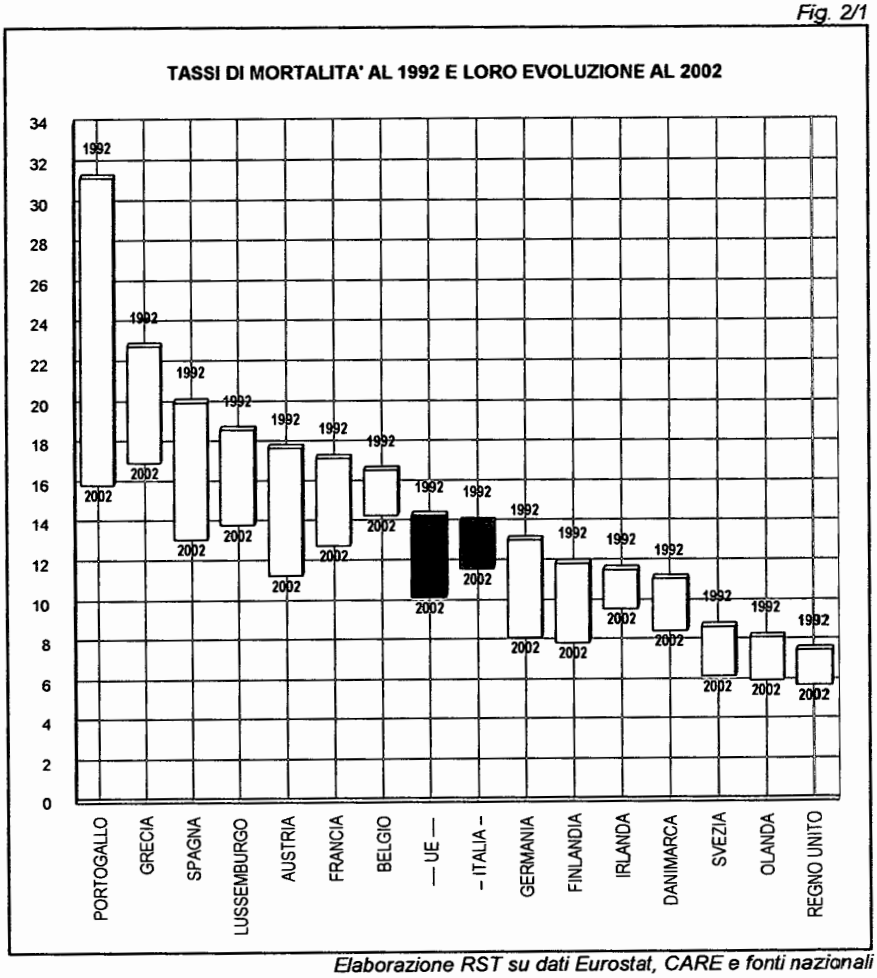
- Per quanto riguarda la mortalità l'Italia, che nel 1990 risultava essere il 5° Paese, dopo la Svezia, l'Olanda, il Regno Unito e la Danimarca, risulta ora in 9ª posizione dopo il Regno Unito, l'Olanda, la Svezia, la Finlandia, la Germania, la Danimarca, l'Irlanda e l'Austria.
- Per quanto riguarda i tassi di ferimento l'Italia che nel 1990 risultava in 7ª posizione, dopo la Danimarca, la Finlandia, la Svezia, l'Irlanda, la Grecia e l'Olanda, nel 2002 si colloca al 13° posto dopo la Finlandia, la Danimarca, la Francia, la Grecia, il Lussemburgo, l'Irlanda, l'Olanda, la Svezia, la Spagna, il Regno Unito, il Portogallo e la Germania.

Negli anni '90 si è dunque determinato un netto scadimento nella posizione italiana nella graduatoria dei livelli di sicurezza stradale dovuto, sostanzialmente, al fatto che **mentre la maggior parte dei Paesi dell'UE in questo periodo sono riusciti a determinare forti riduzioni dei tassi di mortalità e ferimento** (e cioè forti miglioramenti dei livelli complessivi di sicurezza stradale), **l'Italia non è riuscita a fare altrettanto**: i tassi di mortalità si riducono in misura marginale (da 12,6 a 11,8 e i tassi di ferimento aumentano in modo clamoroso (da 390 a 599).

A causa di tale evoluzione, Paesi che negli anni '90 registravano i tassi di mortalità più elevati dell'UE (Portogallo, Grecia e Spagna), con valori che erano da 2 a 1,6 volte più elevati di quello italiano, nell'arco di dodici anni riducono il divario ad un più modesto 30%, recuperando quasi tutto la svantaggio. Il Lussemburgo, l'Austria, la Francia che nel 1992 registravano tassi di mortalità mediamente superiori del 25% rispetto a quello italiano, sono riusciti in questo periodo a ridurre i tassi di mortalità a valori pressoché eguali o leggermente inferiori a quello del nostro Paese. La Germania, la Finlandia e l'Irlanda, che nel 1992 erano caratterizzati da tassi di mortalità leggermente inferiori rispetto a quello italiano nel 2002 raggiungono valori che sono inferiori di circa 1/3 rispetto a quello italiano. Infine, i Paesi che nel 1992 vantavano le migliori performance di sicurezza stradale nell'Unione europea e nel mondo (Svezia, Olanda e Regno Unito) avevano mediamente tassi di mortalità infe-

riori di circa il 40% rispetto a quello italiano ma nel corso del decennio hanno conseguiti miglioramenti tali da aumentare ulteriormente tale divario portandolo a -50%. (figura. 2/1)

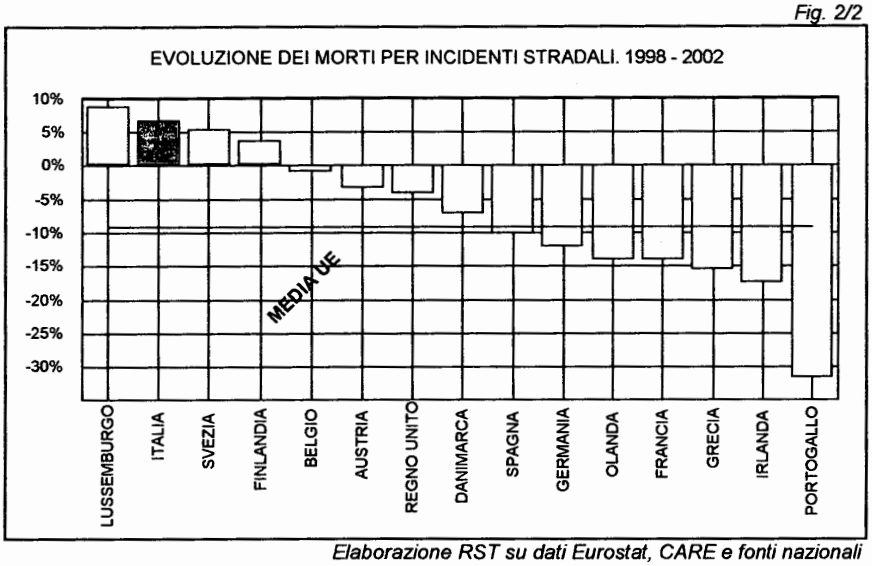
Fig. 2/1



Elaborazione RST su dati Eurostat, CARE e fonti nazionali

Occorre inoltre notare che un esame dettagliato del periodo rivela come la regressione italiana degli anni '90 si sia rafforzata nell'ultimo quadriennio, quando in **Italia il numero di morti è aumentato di 422 unità e il numero di feriti di 96.784** mentre nella maggior parte dei Paesi europei si registrava una sensibile accelerazione dei tassi di riduzione delle vittime degli incidenti stradali. (figura. 2/2 alla pagina seguente)

Fig. 2/2



Elaborazione RST su dati Eurostat, CARE e fonti nazionali

In sostanza, Paesi che all'inizio degli anni '90 erano caratterizzati da livelli di sicurezza nettamente inferiori a quelli italiani negli ultimi dodici anni sono riusciti a dimezzare o a ridurre di 1/3 il numero di morti e feriti scavalcando Paesi che sino ad allora vantavano prestazioni di sicurezza superiori. Altri che già si collocavano su livelli di sicurezza superiori a quelli italiani hanno aumentato il divario. Il risultato è stato un deciso arretramento relativo dei livelli di sicurezza italiani determinato da una **stagnazione che, nell'ultimo quadriennio, diventa una vera e propria involuzione**.

L'aumento delle vittime implica anche un incremento del costo sociale degli incidenti stradali. In conseguenza di tale incremento:

- i cittadini italiani si trovano a sopportare un onere procapite crescente e nettamente superiore a quello della maggior parte degli altri cittadini europei;
- le imprese italiane devono sopportate una quota non trascurabile di tali costi;[20]
- il nostro Paese è costretto a dedicare una quantità inaccettabilmente elevata di risorse professionali e finanziarie pubbliche per rimediare

[20] L'IRSA (Istituto di Ricerca delle Società di Assicurazione) valuta che nel nostro Paese il sistema delle imprese sopporti, direttamente e indirettamente, circa il 30% del costo complessivo degli incidenti stradali. Cfr. IRSA, *"Risk management per la sicurezza della circolazione stradale"*, Roma, 2002.

ai guasti, alle distruzioni e ai danni determinati dagli incidenti stradali.

Il risultato finale è **un appesantimento dei bilanci delle famiglie, una penalizzazione della produttività e delle prospettive di sviluppo delle imprese e una distrazione di risorse finanziarie e professionali dello Stato** che potrebbero essere dedicate allo sviluppo e al miglioramento della qualità della vita dei cittadini italiani e che invece debbono essere utilizzate per rimediare, almeno in parte, ai disastri generati da 4,5 milioni di incidenti stradali, 225.000 dei quali determinano 6.000 morti e 320.00 feriti.

Ovviamente, la straordinaria riduzione delle vittime degli incidenti stradali realizzata in Italia nel 2003 ha migliorato nettamente il livello di sicurezza stradale del nostro Paese. In questo stesso anno, tuttavia, i dati provvisori mostrano che altri Paesi dell'UE15 hanno registrato riduzioni di vittime analoghe e due, la Francia e la Grecia, registrano una riduzione superiore a quella italiana.[21] Questa circostanza ha determinato un leggero miglioramento della collocazione italiana nel quadro europeo ma non ha certamente consentito di riassorbire in un anno un ritardo di sicurezza che era stato accumulato nei precedenti dodici anni.

2.2 LA SICUREZZA STRADALE IN ITALIA E NELL'UNIONE EUROPEA DAL 1953 AL 2003

L'esame dell'evoluzione storica della sicurezza stradale italiana in relazione a quella degli altri Paesi sviluppati evidenzia come **la regressione italiana degli anni '90 costituisca una sostanziale anomalia** che ha ben pochi riscontri, per segno e intensità, negli altri Paesi dell'UE e, più in generale, nei Paesi ad alto reddito e con sistemi di trasporto maturi.

Tale *"anomalia"* non riveste solo un interesse statistico ma evidenzia processi e fattori strutturali la cui rimozione è essenziale per conseguire un miglioramento stabile della sicurezza stradale. In considerazione di tale aspetto si illustrano brevemente i termini dell'evoluzione della sicurezza stradale italiana in rapporto a quella degli altri Paesi dell'UE.

---

[21] Nel 2003 in Francia si è registrata una riduzione di 1.511 morti (-20,9%), in Grecia la riduzione è stata di 267 morti (-14,2%), in Irlanda di –37 morti (–9,8%), in Norvegia di –30 (–9,7%), in Finlandia di 38 morti (-9,2%) in Danimarca di 31 (– 6,7%), in Svezia di 31 (–5,9%), in Germania di –242 (–3,5%), in Austria di 25 (–2,6%), in Spagna di 53 (– 1,3%). Si è invece registrata una crescita di mortalità nel Regno Unito (+77 morti, pari a +2,2%) e in Olanda (+46, pari a + 4,7%).

2.2.1 LA FASE ESPANSIVA DELLA MOBILITÀ E DEGLI INCIDENTI STRADALI DEGLI ANNI '50 E '60

Negli anni '50 e '60 l'incidentalità nazionale è cresciuta fortemente passando da 5.000 a 12.000 morti per anno. Un analogo aumento delle vittime degli incidenti stradali si registra in tutti i Paesi europei e nella maggior parte dei Paesi sviluppati ed è determinato in larga prevalenza dalla rapida e intensa diffusione della motorizzazione privata in contesti infrastrutturali, urbani e socio-culturali non completamente preparati al radicale cambiamento dei volumi e delle caratteristiche della mobilità in strada. Il passaggio da una società rurale che si sposta poco (e quando si sposta usa prevalentemente i mezzi pubblici) ad una società industriale dove tutti si spostano di più (e un numero sempre maggiore di famiglie dispone di un'automobile propria), si consuma in circa venti anni ed è accompagnato ovunque - in Italia come in tutti i Paesi sviluppati - da una **straordinaria crescita degli incidenti stradali e dalle vittime da questi determinate**. Fanno eccezione quei Paesi che il passaggio alla motorizzazione diffusa lo hanno realizzato in anni precedenti (come il Regno Unito) o che lo realizzeranno in una fase successiva (come la Grecia, il Portogallo, la Spagna) ma solo nel senso che questa violenta crescita di vittime della strada si verifica in un periodo precedente o successivo.[22] In tutto questo periodo l'Italia presenta tassi di mortalità e ferimento nettamente inferiori a quelli dell'UE15.

2.2.2 IL MIGLIORAMENTO DELLA RETE STRADALE, DEL PARCO VEICOLI E DELLA SICUREZZA STRADALE DEGLI ANNI '70 E '80

All'inizio degli anni '70, in un arco di tempo molto breve (tre o quattro anni) in Italia, come in tutti i Paesi europei ad alto reddito, l'incidentalità stradale passa da una fase di intensa crescita ad una fase di altrettanto intensa riduzione. Accade infatti che a partire dalla seconda metà degli anni '60 tutti i Paesi avviano ampi programmi di sviluppo e ammodernamento di una rete stradale che, oramai, mostra in modo sempre più chiaro la propria incapacità a sopportare i volumi e la composizione modale di un traffico *"moderno"* e cioè volumi di traffico su gomma che sono 3 o 4 volte più elevati di quelli per i quali era stata pensata, progettata e realizzata la rete stradale e velocità medie che erano del tutto impensabili nei decenni precedenti. Nello stesso tempo l'industria automobilistica comincia a migliorare in modo sempre più rilevante i livelli di sicurezza attiva e passiva dei veicoli posti in commercio. Inoltre, ed è il fattore che più conta, comincia a manifestarsi una nuova cultura della mobilità, più coerente con i nuovi modelli di spostamento e più consa-

---

[22] Una illustrazione puntuale dell'evoluzione storica dei tassi di mortalità e ferimento dei Paesi europei è riportata in: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *"Road safety in Europe"*, RST Ricerche e Servizi per il Territorio, 2005.

pevole dei fattori di rischio. I risultati cominciano a verificarsi - con straordinaria sincronia - in tutti i Paesi sviluppati fin dai primi anni '70. Il numero di incidenti e di vittime comincia a diminuire in modo sempre più ampio e i tassi di riduzione della metà degli anni '70 saranno mantenuti, con scarse oscillazioni, fino alla fine degli anni '80. In questi venti anni la maggior parte dei Paesi sviluppati riassorbe gran parte dell'incremento di incidentalità del ventennio precedente e si riporta sui livelli dei primi anni '50. Anche in questa fase l'Italia segue strettamente l'evoluzione generale, **mantenendo un sensibile vantaggio di sicurezza rispetto alla media europea**.

2.2.3 LA REGRESSIONE DEGLI ANNI '90

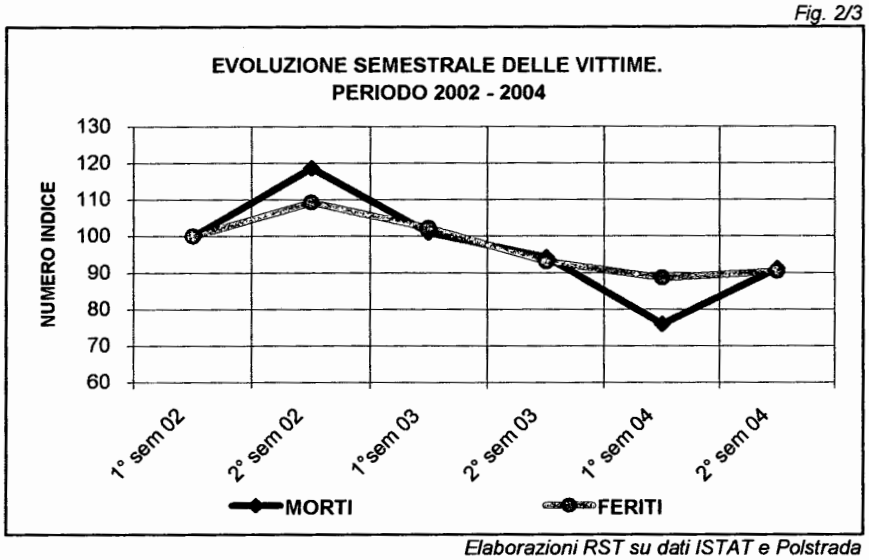
La seconda metà degli anni '80 è l'ultimo periodo nel quale l'evoluzione della sicurezza stradale del nostro Paese si mantiene in sintonia con quella degli altri Paesi europei e, più in generale, con la maggior parte dei Paesi sviluppati. A partire dagli anni '90 infatti mentre quasi tutti i Paesi sviluppati proseguono nella corsa verso la riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali, l'Italia registra prima una fase di stagnazione e poi un incremento sempre più vistoso. In meno di un decennio l'Italia consuma tutto il *"vantaggio"* di sicurezza stradale rispetto alla media dei Paesi europei e, come abbiamo visto, precipita dalla 5^A^ alla 9^A^ posizione per quanto riguarda i tassi di mortalità e dalla 7^A^ alla 13^A^ per quanto riguarda i tassi di ferimento. Per comprendere appieno i drammatici effetti della regressione degli anni '90 basti pensare che in assenza di tale fenomeno e, cioè, qualora il nostro Paese avesse percorso il sentiero evolutivo medio dell'Unione europea, oggi registreremmo un tasso di mortalità dell'ordine di 8 morti per 100.000 abitanti anziché di 12 (pari a circa 2.300 morti in meno ogni anno) e un tasso di ferimento di 350 feriti per 100.000 abitanti anziché di 590 (pari a oltre 130.000 feriti in meno ogni anno).

2.2.4 LA RIPRESA DEL PROCESSO DI MIGLIORAMENTO DEL 2003-2004

La fase regressiva e di progressivo scadimento dei livelli di sicurezza stradale ha un termine che i dati mensili consentono di collocare con precisione nel mese di **luglio 2003**. A partire da questo mese la dinamica evolutiva delle vittime degli incidenti stradali si inverte e si passa da una crescita ad una riduzione di straordinaria intensità. Nel secondo semestre del 2003, infatti, il numero delle vittime si riduce di 772 morti e 22.249 feriti (laddove nel semestre precedente si era registrata una crescita di 30 morti e di 3.750 feriti, in sostanziale continuità con la tendenza regressiva del precedente quinquennio). I dati provvisori resi disponibili dalla polizia stradale e da alcune amministrazioni consentono inoltre di stimare che nel primo semestre del 2004 si sia determinata una

riduzione delle vittime del tutto analoga a quella rilevata nel secondo semestre 2003 (-754 morti e -26.449 feriti rispetto all'analogo semestre 2003) mentre nel secondo semestre del 2004 le stime indicano, sempre rispetto all'analogo semestre del 2003, una leggera riduzione del numero di morti (-97) e di feriti rispetto all'analogo semestre 2003 (-4.422) che confermano il segno della nuova tendenza ma evidenziano anche l'esaurimento della fase più intensa.

Fig. 2/3



Elaborazioni RST su dati ISTAT e Polstrada

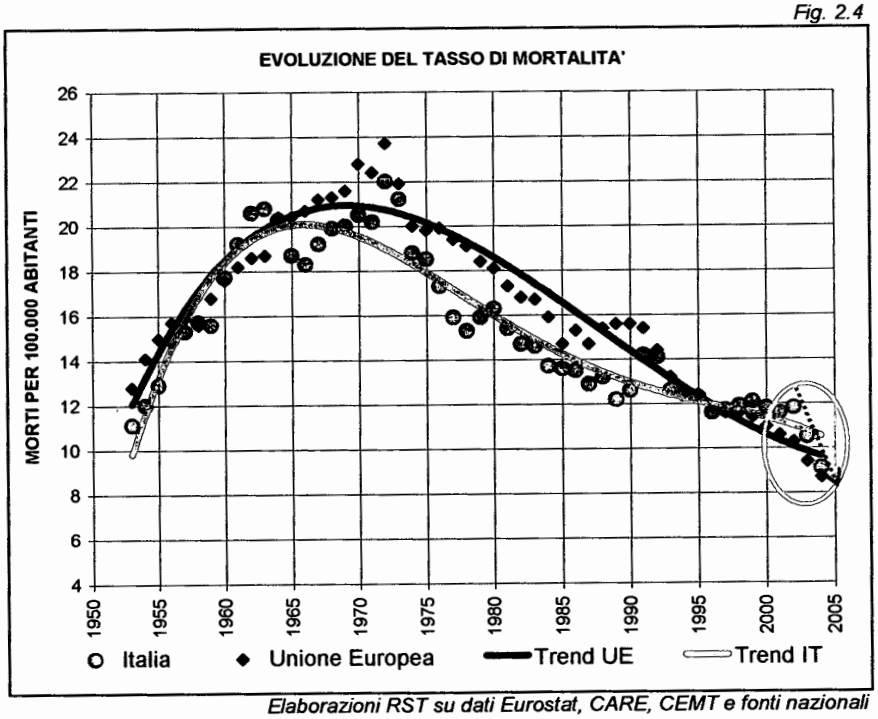
Da un punto di vista quantitativo il nostro Paese, nei dodici mesi che vanno dal luglio 2003 al giugno 2004, registra una delle più intense riduzioni di vittime di incidenti stradali riscontrate in Europa negli ultimi cinquanta anni. In questo periodo solo la Francia e la Grecia hanno conseguito un risultato di portata superiore. Tale dinamica, tuttavia, come si argomenterà nel prossimo paragrafo, **non può essere considerata una tendenza di lungo periodo** ma rappresenta il risultato di un cambiamento di stato, di un salto qualitativo dei livelli di sicurezza stradale, che, con elevata probabilità, è stato determinato dalle modifiche apportate al Codice della Strada nel corso del 2003. I dati provvisori del 2004 confermano tale valutazioni indicando che nel secondo semestre del 2004 il tasso di riduzione delle vittime degli incidenti stradali si riduce a circa il -3% per morti e feriti.[23] In sostanza, nel primo anno di applicazione della

[23] I valori indicano i tassi di riduzione di ogni semestre rispetto all'analogo semestre dell'anno precedente.

"patente a punti" (il secondo semestre 2003 e il primo semestre 2004) si determina **una riduzione delle vittime degli incidenti stradali pari a -1.600 morti e -50.000 feriti** che, stando ai dati provvisori del 2004, tende a stabilizzarsi nel periodo successivo a meno di una ulteriore piccola riduzione di circa -100 morti e - 4.400 feriti.

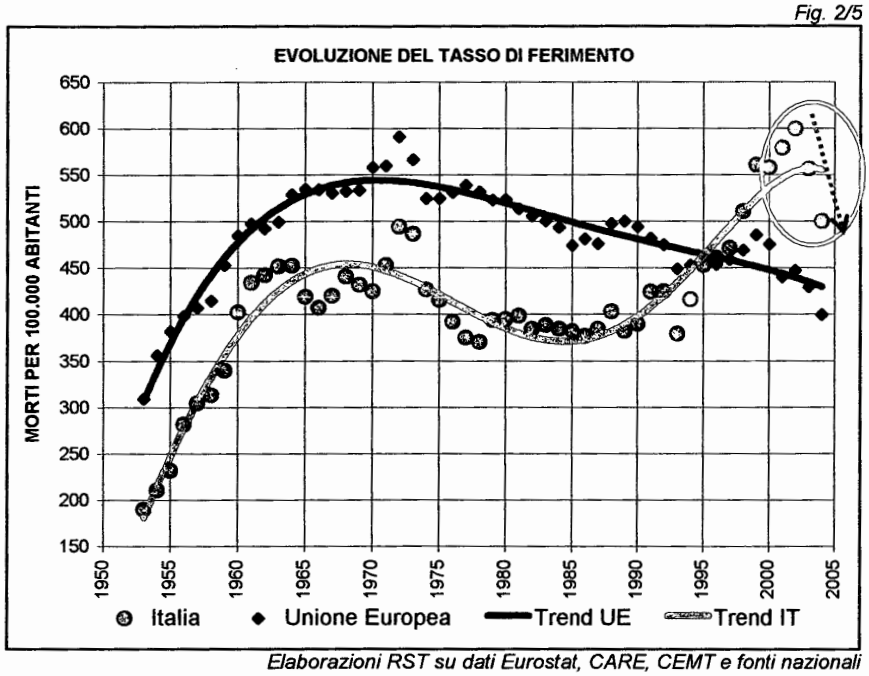
Infine, tornando all'esame dell'evoluzione storica dell'incidentalità italiana, l'andamento dei tassi di mortalità e ferimento mostrano chiaramente l'assoluta rilevanza della riduzione di vittime determinata nell'ultimo biennio ma, nello stesso tempo, evidenziano anche come tale riduzione non colloca il nostro Paese in una posizione di eccellenza per quanto riguarda i livelli di sicurezza, indica piuttosto che **l'Italia ha, finalmente, iniziato una rincorsa che in pochi anni le consentirà, se mantiene livelli di miglioramento sufficientemente sostenuti, di recuperare le posizioni di eccellenza che aveva fino alla fine degli anni '80** e che ha perso a causa dell'evoluzione regressiva che è iniziata alla fine degli anni '80. (figure 2/4 e 2/5)

Fig. 2.4



Elaborazioni RST su dati Eurostat, CARE, CEMT e fonti nazionali

Fig. 2/5



Elaborazioni RST su dati Eurostat, CARE, CEMT e fonti nazionali

2.3 LE PROBABILI CAUSE DELL'ANOMALIA ITALIANA

Come mai un Paese che per quaranta anni ha seguito con scarti minimi gli andamenti medi della sicurezza stradale dell'UE e dei Paesi sviluppati, negli anni '90 si è spostato su un sentiero evolutivo in così netta controtendenza e tra il 1998 e il 2002 ha registrato un deterioramento dei livelli di sicurezza stradale che dobbiamo considerare assolutamente anomalo nel panorama europeo? e, ancora, come mai a partire dal luglio 2003 si verifica una seconda, e ancora più intensa, inversione di tendenza che sposta l'evoluzione italiana da un sentiero regressivo ad un sentiero "virtuoso" che, per intensità di miglioramento è il terzo in Europa?

2.3.1 I FATTORI DELLA REGRESSIONE DEGLI ANNI '90

La regressione che si è avviata alla fine degli anni '80 per assumere una particolare intensità nella seconda metà degli anni '90, presumibilmente è stata originata da tre ordini di fattori strettamente correlati:

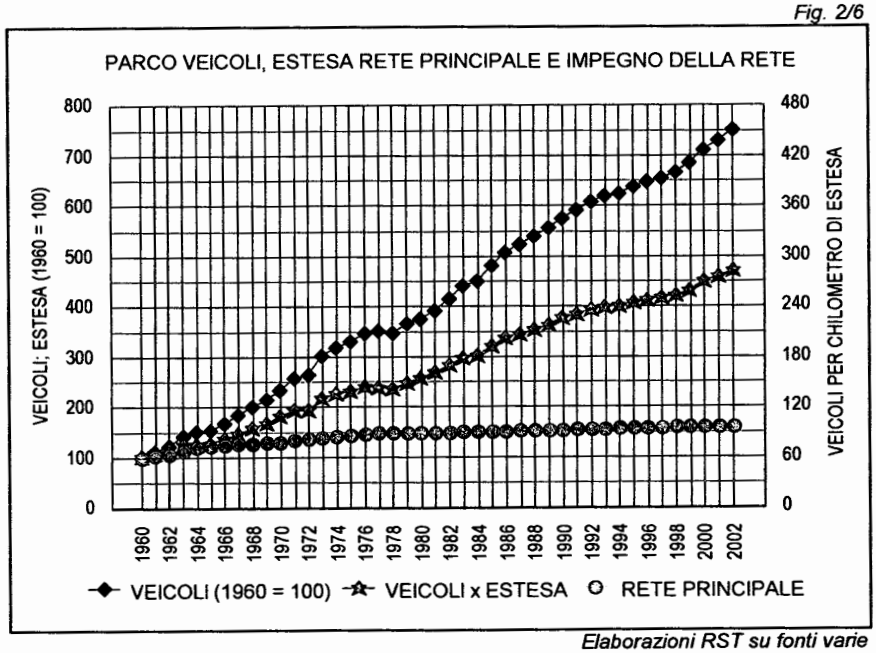
- un ritardo infrastrutturale (ritardo di investimenti ma anche di scelte sui modelli di mobilità sicura e sostenibile, di regolamentazione dello sviluppo urbano, anche in relazione alle esigenze di mobilità, etc.);

- una carenza di *governance* e, più precisamente, di sedi decisionali, strutture tecniche e strumenti finanziari, di pianificazione e di programmazione dedicati in modo specifico al governo della sicurezza stradale;
- un modello interpretativo della sicurezza stradale che non ha favorito una efficace impostazione delle politiche di contrasto della incidentalità e di miglioramento della sicurezza stradale.

A) IL RITARDO INFRASTRUTTURALE

Dopo le importanti realizzazioni degli anni '60 e '70 l'Italia, ha radicalmente ridimensionato il flusso degli investimenti per lo sviluppo e l'adeguamento del sistema infrastrutturale. Negli ultimi 40 anni il parco veicoli è aumentato di 7,5 volte (da 6,4 a 47,8 milioni) mentre la rete stradale principale è aumentata di 1,6 volte (da 104.400 a 169.000 chilometri di estesa). Questa diversa velocità di sviluppo ha determinato un aumento dell'impegno della rete di 4,6 volte (da 60 a 280 veicoli per chilometro tra il 1960 e il 2002). In alcune aree urbane e su alcune tratte stradali il traffico satura completamente la capacità della rete e si determinano sistematici episodi di congestione con un costo elevatissimo per tutta la comunità nazionale e riflessi negativi sulla sicurezza stradale.

Fig. 2/6



Elaborazioni RST su fonti varie

Inoltre, ed è l'elemento più importante, non si è verificata solo di una riduzione quantitativa degli investimenti ma anche di una progressiva diminuzione della loro efficacia in termini di sicurezza stradale. In una prospettiva storica, la priorità era, e in parte rimane, quella di consentire una riduzione dei tempi medi di percorrenza e di aumentare i flussi di traffico sopportati dalle reti urbane e extraurbane: non sempre questo orientamento ha determinato la realizzazione di interventi migliorativi della sicurezza stradale.

In secondo luogo - e in diretta connessione con quanto considerato sopra a proposito della scarsa sensibilità per la sicurezza stradale - **le nostre città sono state costruite con una insufficiente attenzione per la sicurezza stradale.** La scarsa gerarchizzazione del traffico, la carente separazione degli spostamenti *"deboli"* (a piedi e in bicicletta) e la minima protezione loro accordata, una tendenziale subordinazione delle sedi viarie alle esigenze del traffico autoveicolare, una insufficiente promozione, valorizzazione e tutela dei servizi di trasporto pubblico, un carente rispetto della regolamentazione urbanistica, tutte queste condizioni hanno reso le nostre città sempre meno sicure. Il risultato è che oggi **le città italiane sono caratterizzate, contemporaneamente, da un elevato impatto ambientale del traffico e dai più alti tassi di mortalità e ferimento.** A titolo puramente esemplificativo si nota che le grandi città italiane come Roma, Milano, Torino, Bologna, Firenze, presentano tassi di mortalità e ferimento che sono da 4 a 8 volte più elevati di quelli che si registrano a Londra, Parigi, Amsterdam, Berlino, Vienna, Madrid, Barcellona e Atene. Inoltre, uno studio sull'inquinamento atmosferico nelle grandi città europee realizzato dalla EEA (Agenzia Europea per l'Ambiente) mostra come le città italiane abbiano i più elevati parametri di inquinamento atmosferico da traffico.[24]

In sintesi, l'insufficiente attenzione attribuita alla sicurezza stradale negli anni '90 da amministrazioni, tecnici e cittadini, ha generato una sistematica carenza di sicurezza e salubrità che certamente non è esclusiva delle città italiane ma che nel nostro Paese assume una particolare gravità.

B) LA CARENZA DI STRUMENTI E STRUTTURE DI GOVERNO

Nel corso degli anni '90 molti Paesi europei, in particolare tutti quelli che hanno raggiunto livelli di sicurezza stradale di eccellenza, hanno realizzato tre linee di azione:

---

[24] Questo aspetto è trattato diffusamente nel successivo capitolo 4, *Profili territoriali*, paragrafo 4.3, *Le città*, punto 4.3.1, *"Le aree urbane in Italia e in Europa"*.

- hanno costituito una **struttura tecnica** (generalmente di natura pubblica) per l'analisi dello stato della sicurezza stradale, la individuazione dei fattori di rischio, la definizione della gamma di azioni che possono eliminare o ridimensionare l'efficacia dei fattori di rischio, il monitoraggio degli interventi posti in essere e dei risultati da questi determinati;
- hanno specializzato una **sede decisionale unitaria per il governo della sicurezza stradale** e cioè per la individuazione delle priorità, per la scelta dei settori di intervento, per la definizione di specifici programmi di intervento e per la loro attuazione (diretta o attraverso strumenti di incentivazione rivolti ai governi regionali e locali);
- hanno elaborato e attuato **una strategia generale** per la sicurezza stradale, solitamente delineata in un Piano o Programma nazionale, per la definizione, il coordinamento delle azioni dedicate al miglioramento della sicurezza stradale.[25]

La conseguenza di questo tipo di provvedimenti è stata una più rapida ed efficace capacità di reagire ai nuovi fattori della incidentalità stradale e una maggiore efficacia delle soluzioni adottate. In particolare, quando alla fine degli anni '80 i tradizionali interventi per migliorare la sicurezza stradale hanno cominciato a rivelarsi sempre meno efficaci i Paesi che potevano contare su strutture tecniche, sedi decisionali e strumenti di analisi già consolidati hanno avuto la capacità di aggiustare immediatamente il tiro e definire una gamma di interventi adeguata alle nuove situazioni di mobilità e di rischio stradale. Gli altri, e tra questi è necessario collocare l'Italia, hanno fatto ricorso a tipologie di intervento tradizionali che si sono rivelate sempre meno efficaci.

Naturalmente non esiste una delimitazione netta tra Paesi che si sono dotati di nuove strutture e nuovi strumenti e Paesi che non l'hanno fatto, si rileva piuttosto, una gamma variegata di situazioni che non è riconducibile unicamente alla presenza o meno di una struttura tecnica e/o di uno strumento di pianificazione e programmazione ma comprende anche la qualità e la dotazione di risorse professionali e finanziarie, il campo di applicazione degli strumenti, la capacità o meno di coinvolgere nel processo decisionale tutti i soggetti che possono concorrere al miglioramento della sicurezza stradale, il livello di efficacia delle azioni poste in essere, etc.[26] In questo quadro, l'Italia si caratterizza come un

---

[25] Naturalmente non tutti i Paesi hanno sviluppato pienamente le tre linee di azione sopra indicate, la maggior parte si è concentrata su una o due linee e pochissimi non si sono dotati di apposite strutture e strumenti per il governo della sicurezza stradale.

[26] Una analisi della strumentazione tecnica e delle principali linee di azione in 31 Paesi europei è stata predisposta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in occasione della Conferenza dei Ministri dei Trasporti dell'Unione europea tenutasi a Verona nei

Paese che negli anni '90 non ha costituito nessuna struttura a supporto del processo di miglioramento della sicurezza stradale e non si è dotata di alcuno strumento di indirizzo, pianificazione, programmazione e coordinamento. Questa assenza ha pesato in modo decisivo sullo scadimento relativo e assoluto della sicurezza stradale nel nostro Paese.

Il quadro sopra delineato si è modificato solo alla fine degli anni '90 quando la legge 144/99 ha previsto l'istituzione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e, successivamente, quando è stata costituita la *"Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale* (2001) e, quando il CIPE ha approvato il *Piano Nazionale della Sicurezza Stradale* (2002).

C) UN MODELLO INTERPRETATIVO NON COMPLETAMENTE EFFICACE

Il terzo fattore che ha concorso a determinare l'evoluzione regressiva degli anni '90 riguarda un fattore squisitamente culturale: il modello concettuale e interpretativo della sicurezza stradale.

Secondo il modello interpretativo dominante gli incidenti stradali sono determinati in misura preponderante da comportamenti di guida disattenta o trasgressiva.[27] Si tratta tuttavia di un modello interpretativo inadeguato in quanto da un lato dietro ogni incidente c'è sicuramente un comportamento di guida carente ma dall'altro lato, a fronte di comportamenti di guida che ignorano in modo ricorrente i limiti di velocità, le distanze di sicurezza, la necessità di non usare il telefono cellulare mentre si è alla guida e di non guidare quando si è particolarmente stanchi, etc. non si registra una distribuzione degli incidenti relativamente omogenea sul territorio o per tratta stradale o per tipo di mezzo di trasporto utilizzato. Gli **incidenti con morti e feriti, in Italia come negli altri Paesi, tendono a concentrarsi, anno dopo anno, su un numero ridotto di tratte stradali e sempre sulle stesse, in alcuni territori e sempre gli stessi, in alcune fasce orarie e su alcune modalità di trasporto, sempre le stesse.**[28]

La maggior parte dei Paesi che possono vantare tassi di mortalità nettamente inferiori a quello italiano affronta il problema della sicurezza uti-

---

giorni 25 e 26 Ottobre 2004. L'analisi si basa su una rilevazione tramite questionario e i risultati sono stati pubblicati in: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti- Commissionane europea, *"Road safety in Europe."*, RST, Roma, 2005.

[27] Solitamente si sostiene che il 90% degli incidenti stradali sia determinato da questo tipo di cause. In poco meno del 10% degli incidenti la causa è da ricercare nello stato della strada e nelle restanti minime frazioni (1% - 2%) nello stato del veicolo.

[28] L'addensamento di incidenti e vittime in particolari tratte stradali e in particolari territori è trattata più avanti nel capitolo 4, *"Profili territoriali"*.

lizzando modelli interpretativi più complessi che vedono l'incidente stradale, specialmente l'incidente stradale grave con feriti o morti, come il risultato della combinazione di diversi fattori di rischio: la disattenzione del conducente (o la sua stanchezza o la sua disponibilità a trasgredire le norme di sicurezza stradale), lo stato della strada, lo stato del traffico, il tipo di mezzo di trasporto utilizzato, etc. Secondo questo più evoluto ed efficace modello interpretativo, la sicurezza (o insicurezza) stradale è il risultato di una complessa combinazione di fattori di diversa natura. Più in particolare, in un contesto caratterizzato da una larga diffusione di comportamenti di guida scarsamente coerenti con i parametri della sicurezza stradale, gli incidenti stradali si concentrano laddove sono presenti anche **fattori di rischio aggiuntivi, connessi alle condizioni della strada, al traffico, al tipo di veicolo, etc.** A tale proposito sembra opportuno ricordare che la stessa Commissione europea nel terzo programma europeo per la sicurezza stradale, *"Dimezzare il numero di vittime della strada entro il 2010: una responsabilità condivisa"* individua una *"insufficienza di protezione offerta dai veicoli in caso d'urto"* e prosegue asserendo che: *"L'analisi degli incidenti mostra che se tutte le automobili fossero concepite per offrire, in caso di incidente, una protezione equivalente a quella offerta dalle migliori della loro categoria,* ***la metà delle lesioni mortali e invalidanti potrebbero essere evitate".***[29]

Per quanto riguarda i rischi connessi allo stato della rete stradale si nota invece che un'analisi accurata della distribuzione degli incidenti con vittime evidenzia divari di mortalità e ferimento estremamente elevati e stabili. In particolare alcune recenti indagini a supporto delle scelte di programmazione regionale e locale in attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale hanno condotto a risultati di rilevante interesse ai fini della comprensione delle cause dell'incidentalità stradale. A titolo puramente esemplificativo si nota che in Lombardia si rileva un divario territoriale (comunale) di tassi di mortalità e ferimento di oltre 40 volte. Il dato, riferito ad un periodo quinquennale, mostra che se da un lato abbiamo territori comunali dove gli incidenti stradali determinano tassi di mortalità superiori a 30 morti e a 1.000 feriti per 100.000 abitanti, dall'altro esiste un esteso gruppo di comuni (oltre 500) dove gli incidenti stradali non hanno mai determinato un decesso nel corso degli ultimi cinque anni e un numero, ovviamente più ristretto, di comuni dove gli incidenti stradali non hanno determinato alcuna vittima in assoluto, sempre negli ultimi cinque anni.

---

[29] Commissione delle Comunità europee, Terzo Programma di azione europeo per la sicurezza stradale, Bruxelles, 14.5.2003, def.

Allo stesso modo, la rete stradale registra livelli di rischio estremamente diversificati sia per quanto riguarda l'insieme delle strade, sia – cosa ben più rilevante – **all'interno della stessa strada**. In particolare, su un ampio numero di strade ad elevato rischio si passa da tratte che negli ultimi cinque anni hanno registrato ogni anno non meno di 2 morti e diverse decine di feriti per chilometro a tratte, immediatamente contigue, dove negli ultimi cinque anni non si sono mai verificati incidenti con morti e feriti.[30] In queste condizioni spiegare l'incidentalità con i comportamenti individuali significherebbe anche affermare che la popolazione di un comune è tutta prudente e rispettosa delle regole della sicurezza stradale mentre la popolazione del comune accanto è massimamente imprudente e trasgressiva o che gli utenti di una stessa strada, in una determinata chilometrica ignorano tutte le regole della prudenza e della sicurezza e nei chilometri successivi sono così prudenti e rispettosi delle regole da non generare mai incidenti stradali con morti o feriti. I limiti di un siffatto modello interpretativo sono del tutto intuitivi. Sembra invece più adeguato ed efficace ritenere che in quei territori, in quelle tratte stradali che registrano picchi di incidentalità e raccolgono la gran parte delle vittime, ai diffusi comportamenti imprudenti e trasgressivi **si sommino fattori di insicurezza locali che alzano il livello di rischio e determinano un livello di probabilità di incidente molto più elevato.**

Il modello interpretativo tradizionale entra, dunque, rapidamente in crisi quando si tratta di spiegare non già una generica incidentalità, astratta da qualunque contesto territoriale, infrastrutturale o di mobilità, ma l'incidentalità specifica che si verifica in una strada, in un territorio comunale o provinciale, in una regione o in un intero Paese. Le verifiche empiriche indicano come sia opportuno mirare le politiche di miglioramento della sicurezza stradale non solo sugli utenti della strada, ma anche sulla qualità delle strade, sul tipo di traffico, sulla composizione modale del traffico, indicano, in sostanza, come sia opportuno **costruire un sistema di mobilità che sia in grado di *"tollerare gli errori dei conducenti"*.**

Infine, si nota che il modello interpretativo tradizionale, deriva sostanzialmente **dall'esame delle circostanze degli incidenti stradali indicate dalla polizia stradale che non può e non deve tenere conto dei fattori generali e strutturali legati al sistema infrastrutturale o alla configura-**

---

[30] Si veda quanto riportato in: Regione Lombardia, *"Lo stato della sicurezza stradale in Lombardia"*, RST, 2004.

zione della mobilità ma mira ad individuare responsabilità soggettive, tende cioè a rilevare le componenti di rischio legata ai comportamenti di guida individuali.

2.3.2 FATTORI E CARATTERI DEL NUOVO PROCESSO DI MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZA STRADALE

Per quanto riguarda i probabili fattori che hanno riavviato il processo di miglioramento nel luglio del 2003 le modalità e i tempi del miglioramento suggeriscono che la causa di gran lunga più probabile sia costituita dalle modifiche apportate al quadro normativo nazionale (revisione del Codice della Strada), con particolare riferimento all'introduzione della patente a punti.

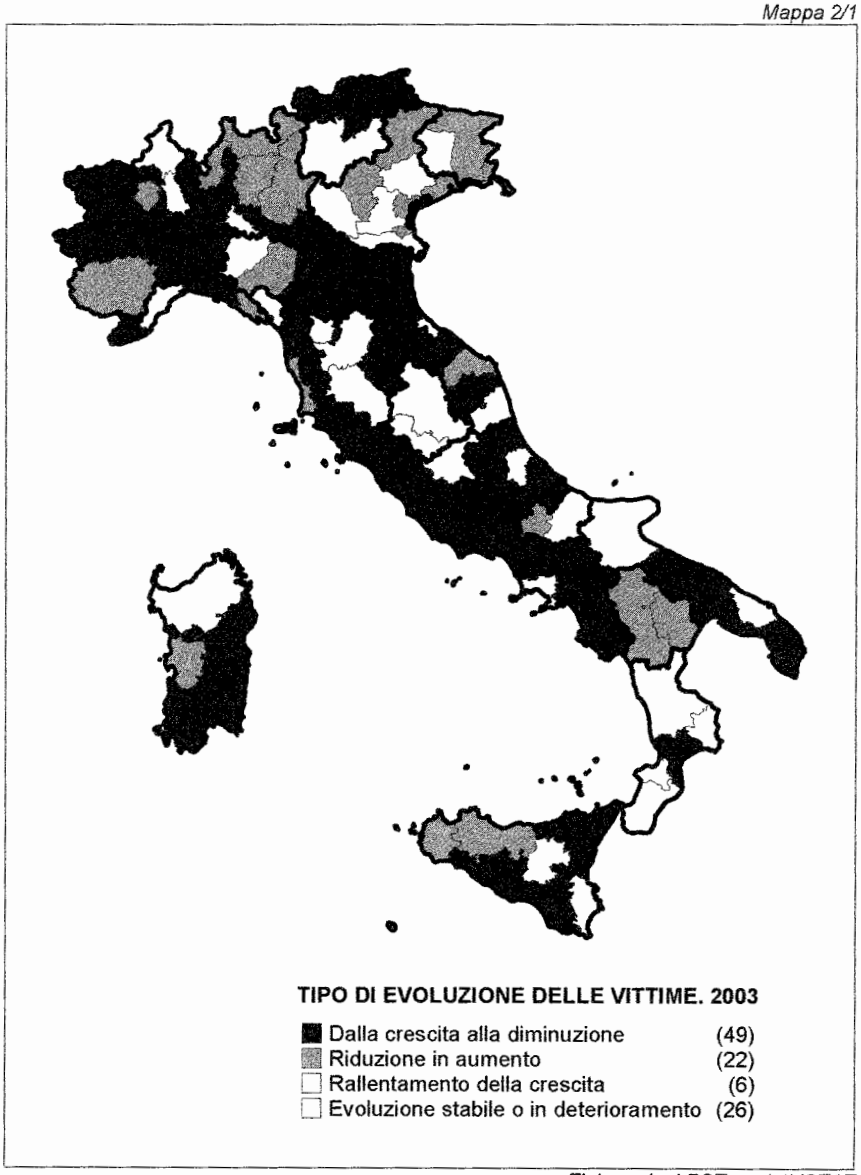
A tale proposito occorre infatti considerare che l'inversione dell'evoluzione (dalla crescita alla riduzione del numero di vittime degli incidenti stradali) si è manifestata **simultaneamente** su quasi tutto il territorio nazionale, con pochissime eccezioni. In particolare:

- in 49 territori provinciali si passa da un andamento delle vittime in crescita ad un andamento in riduzione;
- in altre 22 province che già registravano una riduzione di vittime nel periodo precedente, si registra una intensificazione di tale riduzione;
- in ulteriori 6 province il processo di crescita delle vittime rallenta vistosamente.

Nel complesso in 77 province che raccolgono circa il 78% della popolazione italiana (oltre 45,3 milioni di abitanti) e l'80% del danno sociale determinato dagli incidenti stradali, si registra un **intenso e simultaneo miglioramento della sicurezza stradale nel 2003.** (mappa 2/1)

Tale miglioramento, ha inoltre un carattere di assoluta generalità: riguarda sia la mobilità su strade extraurbane sia quella su sistemi viari urbani, sia le grandi aree urbane che le aree costituite da strutture insediative di minori dimensioni. In sostanza, il miglioramento della sicurezza stradale non ha alcuna caratterizzazione geografica o di tipologia di mobilità o di tipo di struttura territoriale. L'unica, rilevante, differenziazione riguarda le modalità di spostamento.

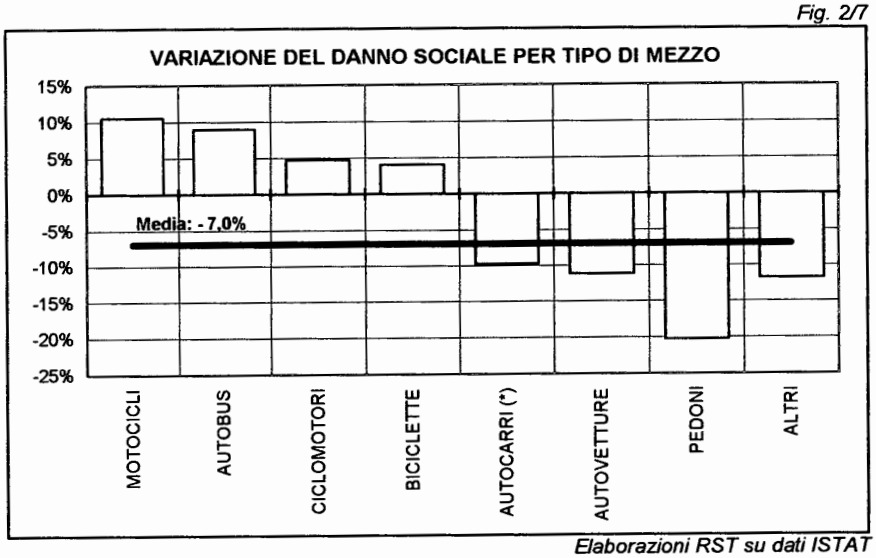
Mappa 2/1



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Il miglioramento riguarda infatti solo le autovetture e i mezzi di trasporto delle merci mentre risultano esclusi dal miglioramento i motocicli (che nel corso del 2003 hanno registrato un aumento di 112 morti (+13,0%) e 3.511 feriti (+9,4%), i ciclomotori che nel corso del 2003 hanno registrato un aumento di 39 morti (+9,5%) e 1.649 feriti (+3,8%), i mezzi di trasporto passeggeri (+ 6 morti, pari a +35,3%; +119 feriti, pari a +6,2%), i ciclisti (+7 morti, pari a +2,2% e + 515 feriti, pari a +0,5%). Per quanto riguarda i pedoni si registra un'evoluzione divergente, con una forte riduzione di morti (- 426, pari a -35,9%), un leggero incremento di feriti (+21, pari a +0,1%), ma nel complesso, in termini di costo sociale, questo comparto di mobilità registra il più intenso miglioramento. (Fig. 2/7)

Fig. 2/7

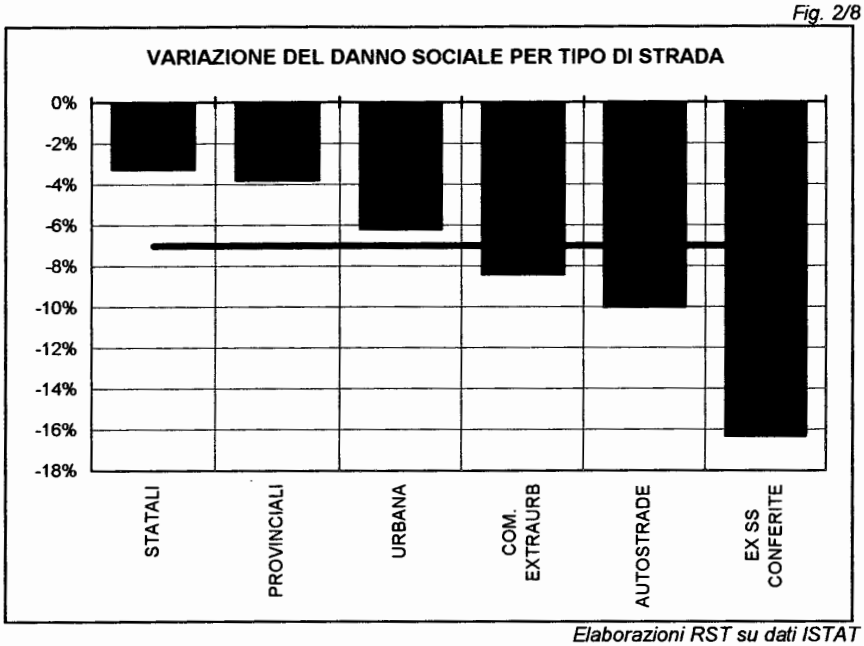


Elaborazioni RST su dati ISTAT

Sembra, dunque, che sia rimasta esclusa dal processo di miglioramento la componente degli spostamenti su veicoli a due ruote (ciclisti, ciclomotori, motocicli) e il trasporto pubblico: tutte modalità di spostamento tipicamente, o, prevalentemente, urbane. I motivi di questa forte divergenza di effetti dovranno essere accuratamente analizzati nei prossimi mesi alla luce di indagini e rilevazioni specifiche poiché è del tutto evidente che senza un'adeguata comprensione di questo fenomeno sarà difficile ridurre una importante componente di incidentalità, quella degli utenti deboli.[31]

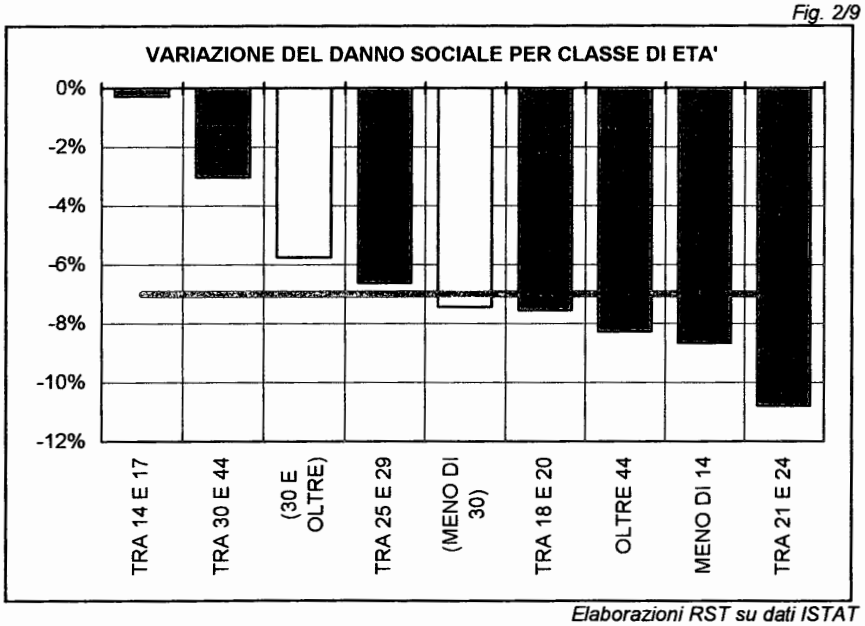
[31] Così vengono indicati nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale i cittadini che si spostano sui mezzi o con modalità che offrono scarse o nulle protezioni in caso di impatto: pedoni, ciclisti, conducenti di veicoli a due ruote a motore. La commissione europea indica lo stesso insieme con il termine di *"vulnerable users"*.

Fig. 2/8



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 2/9



Elaborazioni RST su dati ISTAT

2.4 I MIGLIORAMENTI DEL BIENNIO 2003-2004 E L'OBIETTIVO DI DIMEZZAMENTO DELLE VITTIME STRADALI

I progressi di sicurezza conseguiti nel biennio 2003 – 2004 rendono sicuramente più vicino l'obiettivo comunitario di ridurre della metà il numero delle vittime degli incidenti stradali ma rendono anche certo il suo raggiungimento? Premesso che l'obiettivo del dimezzamento delle vittime degli incidenti stradali riferito alla situazione italiana e misurato a partire dal 2002,[32] comporta la **riduzione del numero di morti da 6.739 a 3.400 e del numero di feriti da 341.660 a 171.000**, per valutare concretamente la possibilità di raggiungere tali obiettivi sembra opportuno svolgere due considerazioni.[33]

Tenendo presente che nel biennio 2003-2004 è già stata realizzata una riduzione di 1.600 morti e di 50.000 feriti, nei sei anni compresi tra il 2005 e il 2010 **è necessario ridurre le vittime degli incidenti stradali di ulteriori 1.800 morti e 120.00 feriti** (mediamente, -300 morti e -20.000 feriti ogni anno).

Data la natura straordinaria della riduzione di vittime (che, come indicato nel precedente paragrafo, è legata alla revisione del meccanismo sanzionatorio e di alcune regole della circolazione) non appare credibile che nei prossimi anni si verifichino *"spontaneamente"* riduzioni delle vittime degli incidenti stradali di intensità paragonabile a quella che ha caratterizzato il biennio 2003-2004. Per proseguire il processo di miglioramento occorre realizzare nuove misure e nuovi interventi che compensino la maggiore esposizione al rischio determinata dagli aumenti di mobilità su strada e migliorino ulteriormente i livelli di sicurezza fino a determinare una riduzione delle vittime degli incidenti stradali.

Nel del 2003 e nel 2004 si sono registrate riduzioni dell'ordine dello 11% annuo per quanto riguarda il numero di morti e del 7% annuo per quanto riguarda il numero di feriti. Tali valori potranno essere raggiunti nuovamente solo in presenza di interventi e misure che abbiano un impatto nella sicurezza stradale analogo a quello della patente a punti. Senza un'azione specifica di elevato impatto e a scala nazionale non appare credibile ipotizzare tassi di riduzione anche solo prossimi a quelli appena indicati. Esaurito l'effetto diretto delle modifiche del codice della strada la riduzione del numero di vittime si è attestata, infatti, su un più modesto 3% annuo (sia per il numero di morti che per il numero di feri-

---

[32] Il 2002 è anno di approvazione del suddetto programma europeo per la sicurezza stradale, nonché del *Piano Nazionale della Sicurezza* Stradale.

[33] Gli obiettivi vengono deliberatamente indicati con valori approssimati alle centinaia per il numero di morti e alle migliaia per il numero di feriti.

ti), tale riduzione potrebbe essere grossolanamente indicata come una possibile tendenza migliorativa di medio periodo legata all'evoluzione della cultura della sicurezza stradale indotta dall'aggiornamento del Codice della Strada e dall'avvio della realizzazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

In relazione a tali schematiche considerazioni si possono definire quattro ipotesi evolutive del numero di vittime, con l'avvertenza che **non si tratta di previsioni** ma di riflessioni quantitative finalizzate unicamente a valutare il rapporto tra il sentiero evolutivo che occorre seguire per raggiungere gli obiettivi *(sentiero obiettivo)* e alcune evoluzioni tipo. In particolare sembra utile valutare quattro possibili evoluzioni tipo:

a) un'evoluzione tendenziale, costituita dalla proiezione fino al 2010 del tasso di riduzione di vittime rilevato nel secondo semestre 2004 (circa -3% annuo);
b) un'ipotesi evolutiva estensiva, dove il tasso di riduzione tendenziale delle vittime è aumentato del 50%;
c) un'ipotesi evolutiva restrittiva (prudente), dove il tasso di riduzione tendenziale delle vittime è ridotto del 50%;
d) una ipotesi evolutiva del tutto astratta (spudoratamente ottimistica), dove si ipotizza che lo straordinario tasso di riduzione determinatosi a seguito dell'aggiornamento del quadro normativo, si mantenga inalterato dal 2004 fino al 2010.[34]

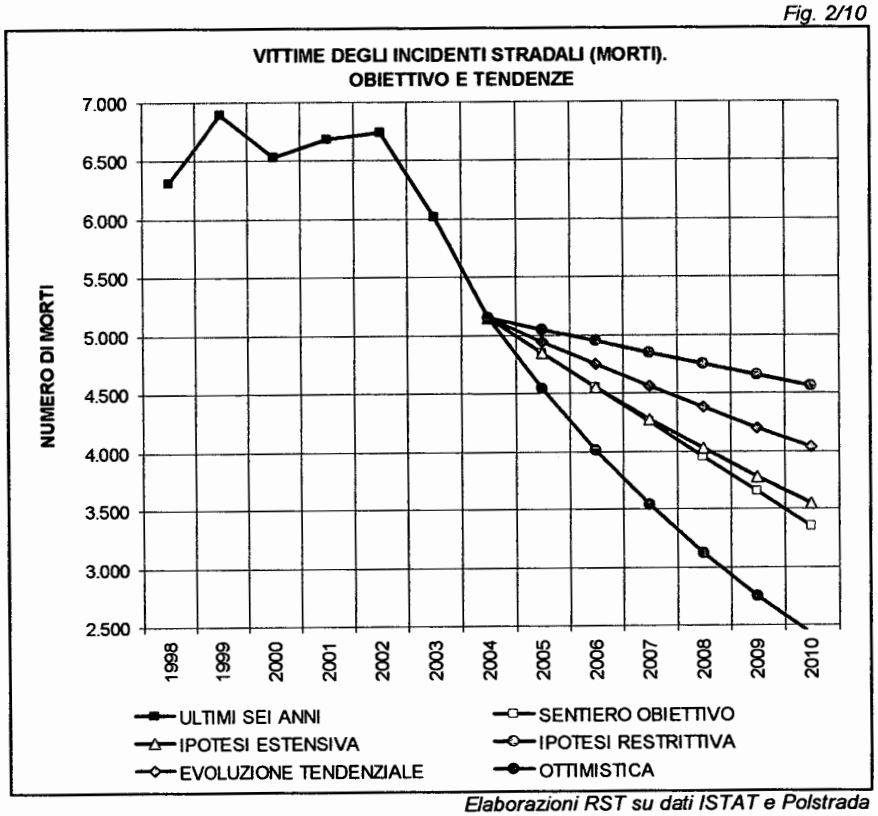
Secondo **l'ipotesi tendenziale**, per il 2010 si possono attendere circa 4.000 morti e poco meno di 250.000 feriti, valori decisamente lontani dall'obiettivo (3.400 morti e 171.000 feriti). **L'ipotesi restrittiva**, più prudente, indica un numero finale di vittime, sempre all'anno 2010, ancora superiore (4.500 morti e 270.000 feriti. **L'ipotesi estensiva** (che assume un senso concreto solo se viene posto in essere un sistema di misure e azioni per la sicurezza stradale che sia consistente, innovativo e decisamente efficace) ci conduce abbastanza vicino ad uno dei due obiettivi (il numero di morti atteso per il 2010 risulta pari a 3.500 contro un valore obiettivo di 3.400) ma non altrettanto vicino all'obiettivo di dimezzamento dei feriti (il numero di feriti atteso per il 2010 risulta essere pari a 220.000 contro un obiettivo di 171.000.

Solo per completezza – e per fornire un astratto riferimento – si indica che ipotizzando che per i prossimi sei anni le vittime si riducano ad un tasso pari a quello registrato nel secondo semestre del 2003 e nel primo semestre del 2004, il numero atteso di vittime degli incidenti stradali ri-

[34] Le stime relative all'andamento delle vittime degli incidenti stradali nel 2004 già indicano come questa ipotesi, nel secondo semestre del 2004, non si sia verificata.

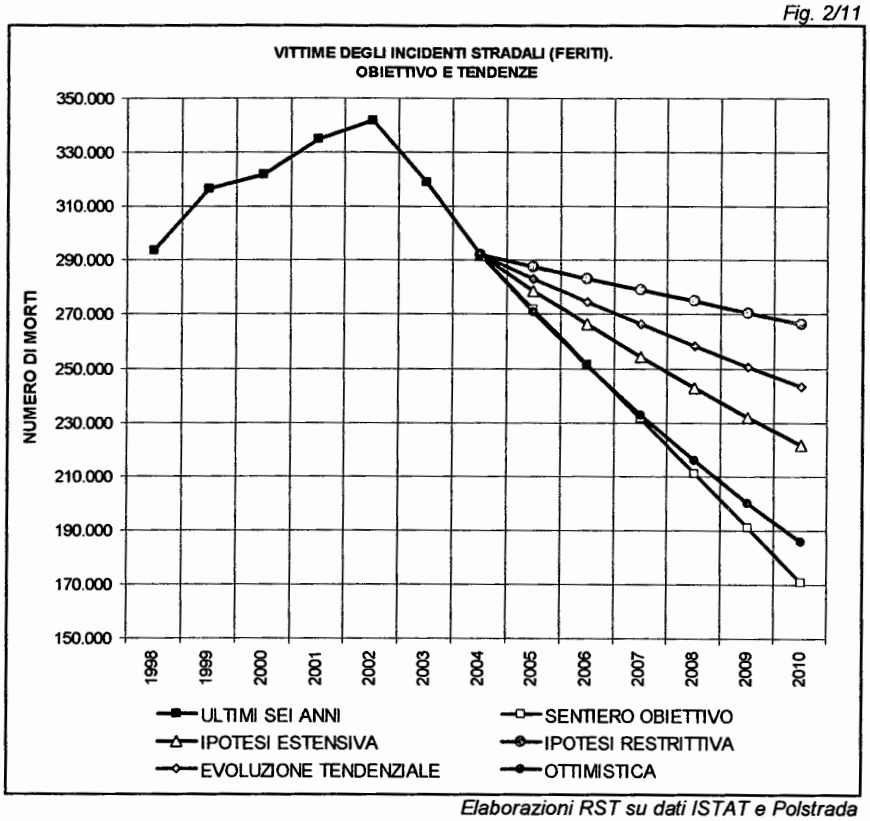
sulta inferiore a quello obiettivo. In particolare in tale, astrattissima, ipotesi il numero di morti atteso per il 2010 è pari a 2.500 contro un obiettivo di 3.400 e il numero di feriti atteso è pari a 190.000 contro un obiettivo di 171.000. (figure 2/10 e 2/11)

Fig. 2/10



Elaborazioni RST su dati ISTAT e Polstrada

Fig. 2/11



Elaborazioni RST su dati ISTAT e Polstrada

In definitiva, **il raggiungimento degli obiettivi indicati del terzo programma europeo per la sicurezza stradale, anche alla luce dei recenti e straordinari progressi, non appare affatto impresa di scarso impegno poiché:**

a) per dimezzare il numero di morti per incidenti stradali entro il 2010 occorre raddoppiare il tasso di riduzione registrato nel secondo semestre del 2004 realizzando mediamente una riduzione annua percentuale del 6% (il che implica una riduzione media nel periodo di circa 300 morti ogni anno) laddove nel secondo semestre 2004 non si è andato oltre una riduzione del 3%;

b) per dimezzare il numero di feriti occorre rendere stabile la straordinaria riduzione verificatasi nel secondo semestre del 2003 e nel primo semestre del 2004 riducendo il numero di feriti di circa 20.000 unità ogni anno.

Si consideri infine che **tutte le ipotesi formulate**, tranne, forse, quella restrittiva **implicano lo sviluppo di un efficace sistema di azioni mirate a ridurre i fattori di rischio e migliorare i livelli di sicurezza stradale che si sviluppa con continuità per il periodo.** L'esame dell'evoluzione del numero delle vittime degli incidenti stradali e delle politiche per la sicurezza stradale nei Paesi sviluppati mostra infatti con grande chiarezza come il conseguimento di rilevanti e durature riduzione delle vittime degli incidenti stradali (oltre il 5% annuo) sia raggiungibile solo in presenza di ampie e vigorose politiche di sicurezza, sostenute da adeguate strutture, da un'efficiente strumentazione e da consistenti risorse finanziarie e professionali.

3 IL SETTORE INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

3.1 DIMENSIONI ECONOMICHE DEL COMPARTO DEI TRASPORTI

Il miglioramento della sicurezza stradale riguarda tutto il Paese - i cittadini, i diversi livelli di governo, le rappresentanze sociali ed economiche, il sistema delle imprese - ma interagisce più direttamente e profondamente con il comparto dei trasporti e delle infrastrutture. Questo eterogeneo aggregato comprende cinque settori di attività:

- la fabbricazione di mezzi di trasporto;
- la costruzione e la manutenzione delle infrastrutture stradali;
- il commercio, la riparazione, la manutenzione e la gestione dei mezzi di trasporto;
- i servizi di trasporto merci;
- i servizi di trasporto passeggeri.

Ovviamente, anche altri settori di attività - come quello dei servizi sanitari, dei servizi di prevenzione, controllo e repressione, della amministrazione della giustizia, etc. - contribuiscono a determinare la configurazione della sicurezza stradale. In alcuni Paesi[35] si è cercato di creare un bilancio complessivo di tutte queste attività, rapportandolo poi all'incidentalità e alle diseconomie dirette e indirette da questa generate con l'obiettivo di analizzare il rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti. I benefici di un'analisi di questo genere ai fini della individuazione delle priorità e delle linee di intervento che, a parità di risorse complessivamente impegnate, consentono di raggiungere i maggiori risultati, sono del tutto evidenti.

Il nostro Paese non è nelle condizioni di costruire un bilancio economico di tale natura ma quello illustrato di seguito rappresenta una prima approssimazione, resa possibile dalle analisi e dai risultati contenuti nel *"Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. 2004"*[36] che, in massima misura, costituisce la fonte del presente capitolo.

---

[35] Per tutti citiamo la Francia dove il miglioramento della sicurezza stradale costituisce una delle quattro priorità nazionali e dove, su impulso del Presidente della Repubblica, è stato costituito un coordinamento di sette ministeri, presieduto dal primo ministro. Il coordinamento ha costruito il bilancio economico e sociale complessivo della *"insicurezza stradale"* utilizzandolo per dar conto al Parlamento francese delle azioni poste in essere e dei risultati conseguiti. Ovviamente, la realizzazione di questo complesso documento, è stata resa possibile dalla intensa e sistematica attività di una struttura nazionale specificamente dedicata alla sicurezza stradale, la INRETS.

[36] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Dipartimento dei Trasporti Terrestri e per i Sistemi Informativi e Statistici, Direzione Generale per i Sistemi Informativi e la Statistica, *"Conto Nazionale della Infrastrutture e dei Trasporti"*, Roma, 2004.

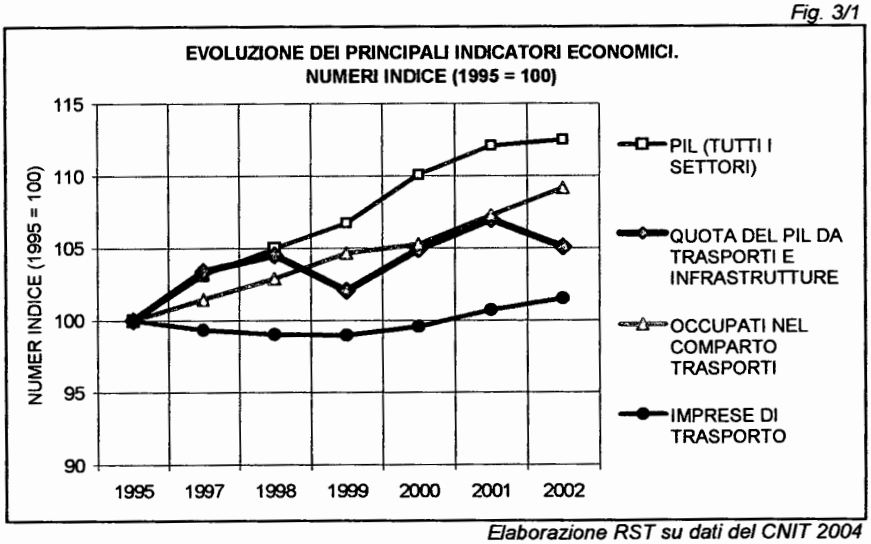
3.2 CONTRIBUTO DEL SETTORE AL PIL, ALL'OCCUPAZIONE E AL SISTEMA DELLE IMPRESE

3.2.1 TRASPORTI E INFRASTRUTTURE IN GENERALE

Il comparto delle infrastrutture e dei trasporti (fabbricazione di mezzi di trasporto; costruzione e manutenzione delle reti infrastrutturali; commercio, riparazione, manutenzione e gestione dei mezzi di trasporto; servizi di trasporto merci; servizi di trasporto passeggeri) ha generato, nel 2002, circa l'**8,2% del PIL nazionale**, con un andamento che, nell'ultimo quinquennio, è risultato leggermente calante (dall'8,8% all'8,2%). La riduzione della quota di PIL generata dal comparto non è determinata da una riduzione del valore aggiunto, che in valori costanti (Eurolire 1995) passa da 83.860 milioni di Euro nel 1997 a 85.202 milioni di Euro nel 2002, ma da una crescita del comparto più lenta di quella media del sistema economico nel suo complesso.

L'occupazione del comparto risulta pari a 2.268.000 unità (il 9,4% delle unità di lavoro nel complesso), con un andamento leggermente crescente in termini assoluti e sostanzialmente stabile in termini di quota sul complesso degli occupati. Le imprese attive che operano nel comparto dei trasporti sono 187.500 (con una dinamica in leggera crescita) e rappresentano il 3,5% delle imprese attive nel nostro Paese.[37] (fig. 3/1)

Fig. 3/1



Elaborazione RST su dati del CNIT 2004

[37] Tutti i dati sono desunti dal *"Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. 2004"* elaborato a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Tab. 3/1

VALORE AGGIUNTO AI PREZZI DI MERCATO
Valori in miliardi di Eurolire 1995

	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PRODOTTO INTERNO LORDO	*923,1*	*952,1*	*969,1*	*985,3*	*1.016,2*	*1.034,5*	*1.038,4*
FABBRICAZIONE MEZZI DI TRASP.	11,6	11,4	11,3	11,2	11,5	10,9	9,8
COSTRUZ. E MANUT. INFRASTRUTTURE (*)	9,1	9,3	9,3	9,4	9,7	10,1	10,1
COMMERCIO E GESTIONE MEZZI	20,3	21,0	21,5	21,0	20,7	20,7	20,8
TRASPORTO MERCI (*)	23,8	25,2	25,5	24,5	25,6	27,3	27,3
TRASPORTO PASSEGGERI (*)	2,9	2,7	2,7	2,6	2,8	2,8	2,7
COMPARTO NEL COMPLESSO	**81,1**	**83,9**	**84,8**	**82,8**	**85,1**	**86,8**	**85,2**
QUOTA SUL PIL	*8,8%*	*8,8%*	*8,7%*	*8,4%*	*8,4%*	*8,4%*	*8,2%*
OCCUPATI NEL COMPARTO (000)	2.172	2.204	2.235	2.273	2.287	2.330	2.371
IMPRESE ATTIVE (000)	184,7	183,5	182,9	182,8	183,9	186,0	187,5

(*) Valori stimati

Elaborazione RST su dati del CNIT 2004

3.2.2 TRASPORTI SU STRADA E INFRASTRUTTURE VIARIE

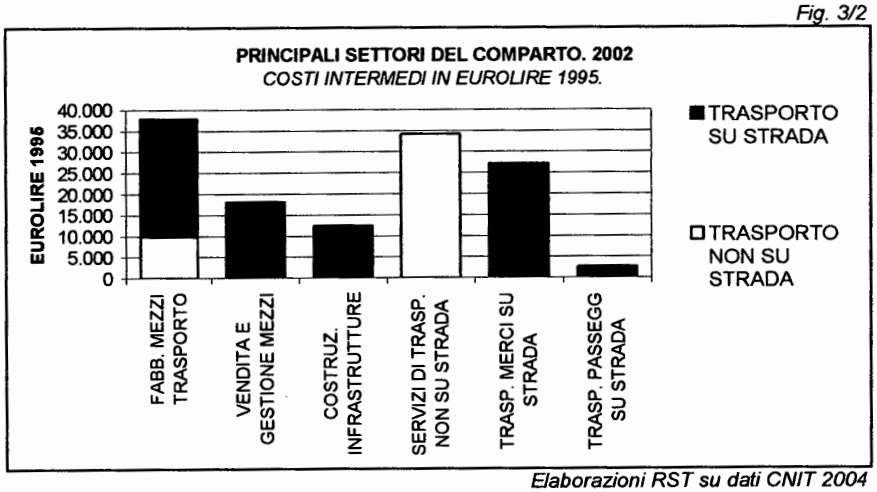
Le attività che riguardano esclusivamente il trasporto su strada generano una quota di PIL solo leggermente inferiore: il 6,5%, con un andamento nell'ultimo quinquennio del tutto analogo a quello del comparto dei trasporti in generale (dal 6,9% al 6,5%). Anche in questo caso la dinamica discendente non è determinata da una contrazione in termini assoluti ma da una crescita più lenta di quella del sistema economico complessivo. Il comparto del trasporto su strada passa infatti da **65.885 a 67.540 milioni** di Eurolire (in valori costanti 1995).

Le unità di lavoro presenti nel comparto dei trasporti su strada (compresa la costruzione delle reti infrastrutturali) risultano essere 1.819.000 (il 7,5% delle unità di lavoro complessive). Sul versante dell'occupazione si registra una dinamica crescente sia in termini assoluti (da 1.684.000 a 1.819.000) sia in termini di quota sull'occupazione complessiva (da 7,3% al 7,5%).

Infine, le imprese di trasporto attive nel comparto dei trasporti su strada risultano essere circa 155.000, con una dinamica leggermente regressiva sia in termini assoluti (da 162.000 a 155.000 unità) sia in termini di quota sul totale (dal 3,4% al 3,1%). La contrazione del numero delle imprese combinata con l'aumento degli occupati indica un leggero ma progressivo incremento della dimensione media delle imprese.

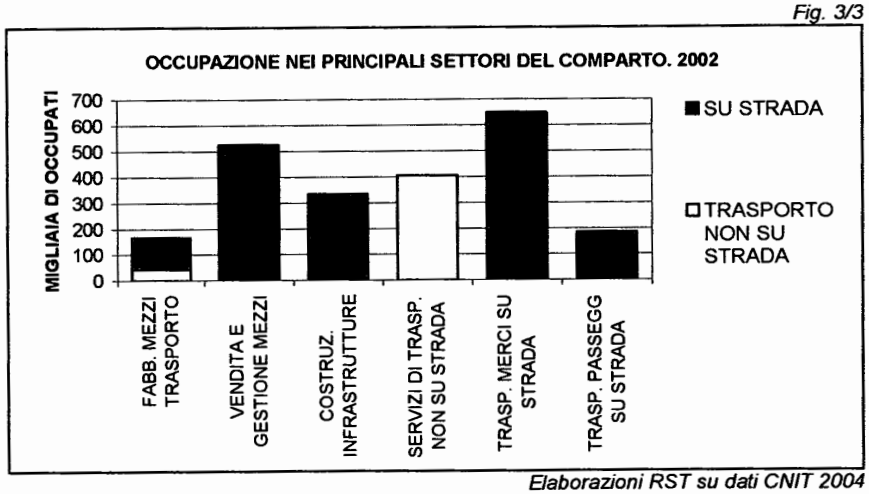
Di seguito si riporta la composizione del comparto per settori di attività sia in termini di costi intermedi, sia in termini di unità di lavoro. (figure 3/2 e 3/3)

Fig. 3/2



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

Fig. 3/3

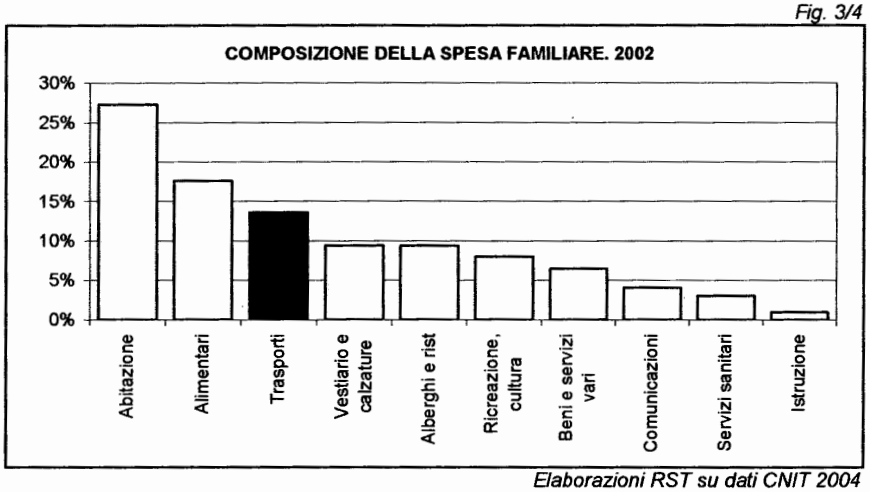


Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

3.3 LA SPESA DELLE FAMIGLIE PER I TRASPORTI

Se il comparto dei trasporti rappresenta una quota rilevante del sistema economico e dell'occupazione, assume una rilevanza ancora maggiore in relazione ai consumi delle famiglie. La spesa per i trasporti rappresenta infatti il 13,6% della spesa familiare complessiva[38] e costituisce la terza voce dopo la spesa per l'abitazione (27,3%) e per i generi alimentari (17,6%). In particolare le famiglie italiane nel 2002 hanno dedicato all'acquisto di mezzi di trasporto, al loro esercizio e all'acquisto di servizi di trasporto, **100.908 milioni di Euro** in valori correnti.[39] Il comparto è costituito **in netta prevalenza da spese per la mobilità su strada, che risultano pari a 89.922 milioni di Euro.**[40] (figura 3/4)

Fig. 3/4



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

I costi sostenuti dalle famiglie per l'acquisto dei mezzi di trasporto, per il loro esercizio (manutenzione, riparazione, carburante, etc.), per i servizi assicurativi connessi ai propri mezzi di trasporto e per l'acquisizione di servizi di trasporto su strada (autobus urbani ed extraurbani, taxi, tram e metropolitana, etc.) nell'ultimo decennio hanno rappresentato stabilmente una quota compresa tra l'89% e il 90% della spesa familiare complessiva nel settore dei trasporti. (figura 3/5)

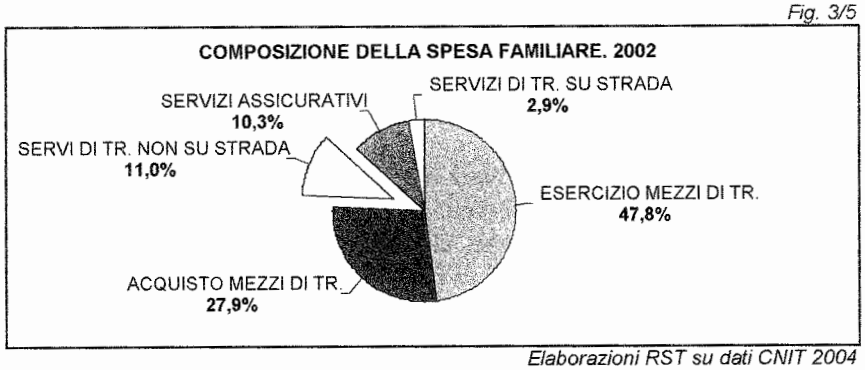
---

[38] Fonte: *"Conto Nazionale Infrastrutture e Trasporti. 2004"*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Dipartimento dei Trasporti Terrestri e per i Sistemi Informativi e Statistici. Si noti che il dato è comprensivo della spesa per assicurazioni che, nell'ambito dei consumi famigliari, è costituita prevalentemente - ancorché non esclusivamente - da servizi assicurativi per gli auto e moto veicoli.

[39] Equivalenti a 85.588 milioni di Eurolire 1995.

[40] Pari a 76.185 milioni di Eurolire 1995.

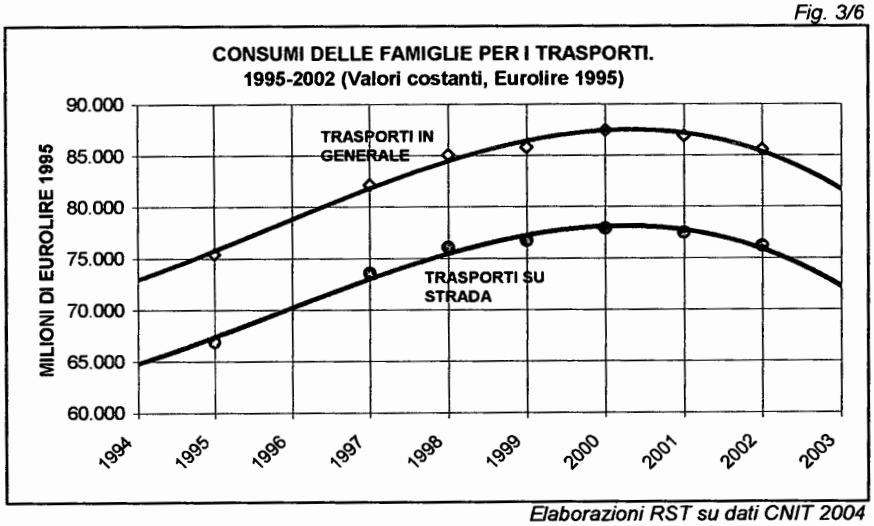
Fig. 3/5



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

Da rilevare infine che la spesa familiare nel comparto dei trasporti, dopo una crescita piuttosto sostenuta tra il 1995 e il 2000 (la spesa nei trasporti in generale è passata da 75.391 milioni di Euro a 87.435, con un incremento del 3,2% annuo, quelle relative ai trasporti su strada è passato da 66.909 milioni a 77.8880, con un incremento annuo del 3,3%), **nell'ultimo biennio ha registrato una sensibile contrazione.**[41] (figura 3/6)

Fig. 3/6



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

In particolare negli ultimi due anni la spesa delle famiglie nel comparto dei trasporti ha perso, in valori costanti, 1.847 milioni di Euro passando da 87.435 milioni a 85.588 milioni di Euro (-1,1% annuo). Una identica evoluzione si è registrata nel comprato del trasporto su strada che è pas-

[41] L'evoluzione della spesa familiare è espressa in valori costanti (Eurolire 1995).

sato da 77.880 a 76.185 milioni di Euro perdendo 1.695 milioni di Euro (-1,1% annuo).

Tab. 3/2

SPESA DELLE FAMIGLIE					
	1995	1999	2000	2001	2002
Spesa complessiva	**549,8**	**603,8**	**622,7**	**628,4**	**627,5**
Alimentari	105,8	107,4	109,9	110,0	110,4
Vestiario e calzature	52,8	57,3	58,7	59,4	59,2
Abitazione	159,4	169,8	170,2	171,9	171,3
Servizi sanitari	17,3	18,6	18,7	18,8	19,2
Trasporti	**67,4**	**77,2**	**78,6**	**77,9**	**76,6**
- di cui per acquisto mezzi trasp	*17,3*	*24,7*	*25,4*	*24,9*	*24,0*
- di cui per esercizio mezzi trasp.	*39,5*	*41,1*	*41,3*	*41,2*	*40,8*
- di cui per utilizzo servizi di trasp.	*10,6*	*11,4*	*11,9*	*11,8*	*11,8*
Comunicazioni	11,3	20,0	23,7	24,7	25,7
Ricreazione, cultura	40,0	47,0	50,0	50,6	50,5
Istruzione	5,7	6,0	6,1	6,1	6,0
Alberghi e rist	48,1	53,0	57,6	59,1	58,9
Beni e servizi vari	41,9	47,5	49,3	50,0	49,8
- di cui assicurazioni	*8,0*	*8,6*	*8,8*	*9,0*	*9,0*
Quota di spesa per trasporti su spesa totale					
Trasporti allargato (*)	*75,4*	*85,8*	*87,4*	*86,9*	*85,6*
	13,7%	*14,2%*	*14,0%*	*13,8%*	*13,6%*
Trasporti su strada	*63*	*76*	*77*	*78*	*77*
	11,4%	*12,6%*	*12,3%*	*12,4%*	*12,3%*
Strada su Trasp nel complesso	*83,3%*	*88,7%*	*87,7%*	*89,6%*	*90,5%*
SPESA PER FAMIGLIA E PROCAPITE					
	1995	1999	2000	2001	2002
Famiglie (milioni)	20,1	21,4	21,7	21,8	21,9
Popolazione (milioni)	57,3	57,7	57,7	57,0	57,3
Spesa per NF (migliaia di Euro)					
- Totale	27,4	28,2	28,8	28,8	28,7
- Trasporti allargato (*)	3,8	4,0	4,0	4,0	3,9
- Trasporti su strada	3,1	3,6	3,5	3,6	3,5
Spesa procapite (migliaia di Euro)					
- Totale	9,6	10,5	10,8	11,0	10,9
- Trasporti allargato (*)	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
- Trasporti su strada	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4

(*) Comprende anche la spesa per servizi assicurativi.

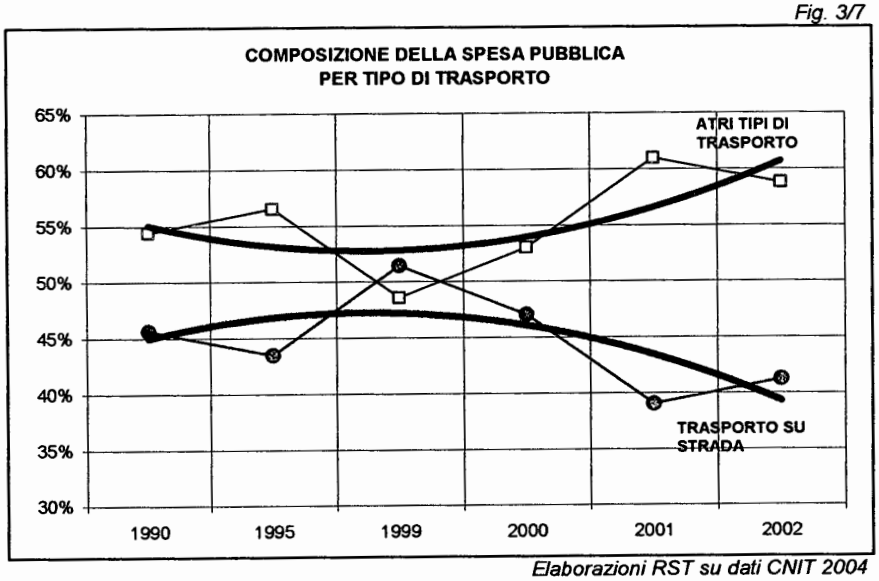
Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

3.4 LA SPESA PUBBLICA

3.4.1 DIMENSIONI ED EVOLUZIONE GENERALE

Nel 2002 la spesa pubblica nel comparto dei trasporti risulta pari a **34.822 milioni di Euro** (20.456 milioni in conto corrente e 14.366 in conto capitale) e rappresenta il 5,9% della spesa pubblica complessiva. La quota di spesa relativa ai soli trasporti su strada risulta pari a **14.406 milioni di Euro** (dei quali 6.570 in conto corrente e i restanti 7.836 in conto capitale) e rappresenta il **2,4% della spesa pubblica**. La spesa pubblica relativa alla sola quota del trasporto su strada risulta mediamente pari al 45% della spesa pubblica nei trasporti in generale, con una tendenziale riduzione che, nell'ultimo periodo, la porta verso il 40%. (figura 3/7)

Fig. 3/7

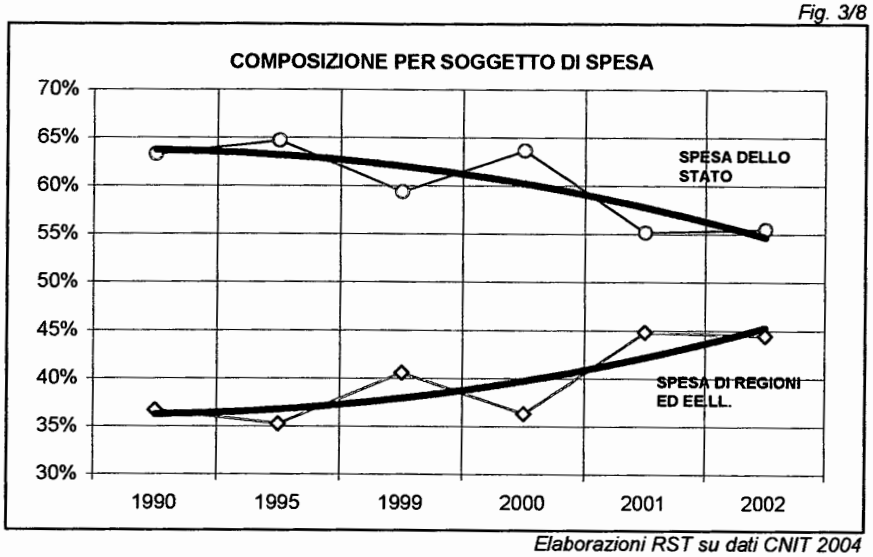


Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

Questi oneri nel 1990 erano sostenuti per 63% dallo Stato e aziende pubbliche nazionali e per il restante 37% da Regioni, Province, Comuni e Aziende pubbliche locali.

La progressiva devoluzione di funzioni e risorse ha condotto ad una progressiva riduzione della spesa sostenuta dal livello nazionale che tra il 1999 e il 2002 si riduce del 9% e, nel 2002, si attesta attorno al 55% della spesa complessiva nel comparto e ad una complementare crescita della spesa lo regionale e locale (+7% tra il 1999 e il 2002) che, sempre ne 2002, si attesta sul 45% della spesa complessiva nel comparto. (figura 3/8)

Fig. 3/8



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

3.4.2 LA SPESA STATALE

Più in particolare mentre la spesa pubblica complessiva nel comparto dei trasporti nell'ultimo quadriennio (1999-2002) rimane, relativamente stabile (con oscillazione comprese tra +4,6% e - 4,9%), quella che afferisce al solo trasporto su strada (mezzi, servizi di trasporto e costruzione di infrastrutture) subisce un **deciso ridimensionamento**, con una contrazione complessiva di 3.352 milioni di Euro (in valori costanti 1995) equivalente ad una riduzione del 22%. Tale ridimensionamento è determinato in netta prevalenza dalla **riduzione dell'impegno finanziario statale** che, nell'ultimo biennio:

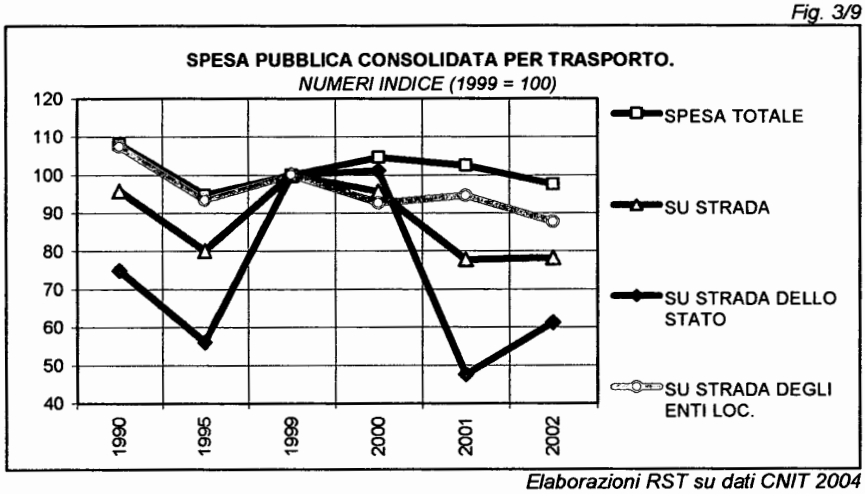
- per quanto riguarda la spesa in conto corrente passa da 1.382 milioni di Euro a 370 milioni di Euro, perdendo 1.012 milioni di Euro pari ad una contrazione della spesa del 73%;
- per quanto riguarda la spesa in conto capitale passa da 4.105 milioni di Euro a 2.989 milioni di Euro, perdendo 1.115 milioni di Euro, pari ad una riduzione della spesa del 27%.

Il risultato in termini di spesa consolidata è una **contrazione della spesa statale di 2.127 milioni di Euro (-39%)** che comporta una radicale ridimensionamento dell'impegno pubblico nel settore dei trasporti stradali ma non in quello dei rimanenti settori che, al contrario registrano un significativo incremento in termini reali (+560 milioni di Euro, pari a +5%).

3.4.3 LA SPESA REGIONALE E LOCALE

Si potrebbe pensare che il ridimensionamento della spesa nazionale rispecchia gli effetti della devoluzione di funzioni e risorse dal livello nazionale a quello regionale e locale ma la contabilità generale nazionale indica che a fronte della radicale contrazione della spesa statale si registra una più contenuta, ma sempre rilevante, contrazione della spesa regionale e locale. Nel quadriennio in esame (1999-2002) **la spesa pubblica regionale e locale nel comparto dei trasporti su strada si riduce, infatti, di 1.225 milioni di Euro (-12%)**. Non siamo dunque di fronte ad uno spostamento di risorse dal livello nazionale a quello regionale a causa della devoluzione, ma ad un **deciso e generalizzato ridimensionamento delle risorse dedicate al trasporto stradale.** (figura 3/9)

Fig. 3/9



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

Da notare che la spesa regionale e locale dedicata alle restanti modalità di trasporto (navigazione, trasporti aerei, trasporti ferroviari, etc.) raddoppia e passa da 2.250 milioni di Euro nel 1999 a 4.311 milioni di Euro nel 2002, con un aumento di 2.062 milioni pari a d un incremento del 92%. In sostanza risulta in atto una decisa modificazione delle priorità di spesa con un **trasferimento delle risorse finanziarie dalla strada verso altre modalità di trasporto.** Questa modificazione di orientamento è alla base riconfigurazione della spesa nel comparto che, nel 1999 ricadeva per il 51% nel settore del trasporto su strada mentre nel 2002 tale quota non supera il 41% (tabelle 3/3 e 3/4). Come vedremo tra breve, tale evoluzione appare poco intuitiva sia in relazione a criteri di proporzionalità dell'impegno pubblico rispetto alla rilevanza economica del settore, sia in relazione alle evidenti esigenze di aumento degli investimenti in sicurezza stradale.

Tab. 3/3

SPESA PUBBLICA COMPLESSIVA E PER IL COMPARTO DEI TRASPORTI.
MILIONI DI EURO IN VALORI CORRENTI

	1999	2000	2001	2002
Spesa pubblica totale	**536.105**	**541.944**	**587.278**	**594.278**
- di cui corrente	492.017	512.253	539.453	551.390
- di cui in c. capitale	44.088	29.691	47.825	42.888
Spesa per trasporti	33.687	35.972	36.162	34.822
- corrente	19.962	18.302	20.374	20.456
- c. capitale	13.725	17.670	15.788	14.366
Trasporti su strada	**17.324**	**16.910**	**14.111**	**14.406**
- corrente	9.066	7.190	6.544	6.570
- c. capitale	8.258	9.720	7.567	7.836
Altre modalità di trasporto	**16.363**	**19.062**	**22.051**	**20.416**
- corrente	10.896	11.112	13.830	13.886
- c. capitale	5.467	7.950	8.221	6.530
Spesa per trasporti	**6,3%**	**6,6%**	**6,2%**	**5,9%**
- corrente	4,1%	3,6%	3,8%	3,7%
- c. capitale	31,1%	59,5%	33,0%	33,5%
Trasporti su strada	**3,2%**	**3,1%**	**2,4%**	**2,4%**
- corrente	1,8%	1,4%	1,2%	1,2%
- c. capitale	18,7%	32,7%	15,8%	18,3%
Altre modalità di trasporto	**3,1%**	**3,5%**	**3,8%**	**3,4%**
- corrente	2,2%	2,2%	2,6%	2,5%
- c. capitale	12,4%	26,8%	17,2%	15,2%

Elaborazione RST su dati CNIT 2004

Tab. 3/4

SPESA PUBBLICA CONSOLIDATA (CONTO CORRENTE E CONTO CAPITALE)
MILIONI DI EURO IN VALORI COSTANTI 1995

	1995	1999	2000	2001	2002
VALORI					
Spesa complessiva	28.350,9	29.917,4	31.306,7	30.657,2	29.188,5
- di cui su strada	12.323,7	15.385,0	14.718,7	11.963,8	12.033,2
Spesa statale	18.343,8	17.769,5	19.924,3	16.911,1	16.203,7
- di cui su strada	3.075,9	5.486,6	5.550,4	2.608,4	3.359,5
Spesa di Regioni ed EELL	10.007,1	12.147,9	11.382,4	13.746,1	12.984,8
- di cui su strada	9.247,8	9.898,4	9.168,3	9.355,4	8.673,7
COMPOSIZIONE PERCENTUALE					
Spesa complessiva	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
- di cui su strada	43,5%	51,4%	47,0%	39,0%	41,2%
Spesa statale	64,7%	59,4%	63,6%	55,2%	55,5%
- di cui su strada	10,8%	18,3%	17,7%	8,5%	11,5%
Spesa di Regioni ed EELL	35,3%	40,6%	36,4%	44,8%	44,5%
- di cui su strada	32,6%	33,1%	29,3%	30,5%	29,7%
NUMERI INDICE (1999 = 100)					
Spesa complessiva	94,8	100,0	104,6	102,5	97,6
- di cui su strada	80,1	100,0	95,7	77,8	78,2
Spesa statale	103,2	100,0	112,1	95,2	91,2
- di cui su strada	56,1	100,0	101,2	47,5	61,2
Spesa di Regioni ed EELL	82,4	100,0	93,7	113,2	106,9
- di cui su strada	93,4	100,0	92,6	94,5	87,6

Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

3.5 LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA PUBBLICA PER IL TRASPORTO SU STRADA

Nel 2001 la spesa sostenuta dal settore pubblico (compresi gli enti pubblici) per il trasporto su strada risulta pari a **14.135,7 milioni di Euro, il 39,1% della spesa pubblica complessiva nel comparto dei trasporti.**[42] Da notare che nell'anno precedente la spesa pubblica per i trasporti su strada era stata notevolmente superiore: 16.909,7 milioni di Euro, pari al 47,1% della spesa pubblica complessiva nel comparto dei trasporti. In sostanza, nell'anno 2001 si è registrata una contrazione di spesa pari a -2.774,0 milioni di Euro al lordo della dinamica inflattiva (- 16,4%).

Nello stesso anno la quota di spesa corrente risulta pari a 6.568,9 milioni di Euro correnti e rappresenta il 32,2% della spesa corrente per il settore dei trasporti. Nel complesso le principali voci di spesa sono quattro:

- spesa corrente dei **Comuni per la viabilità comunale**, 3.244,1 milioni di Euro, il 49,4% della spesa corrente complessiva;
- spesa corrente di **Regioni, Province e Comuni per le aziende di TPL**, 1.799,3 milioni di Euro, pari al 27,4%;
- spesa corrente per di **Regioni e Province** per la viabilità regionale e provinciale, 851,5 milioni di Euro, pari al 13,0%;
- spesa corrente dello **Stato per il settore del trasporto merci**, 403,2 milioni di Euro, pari al 6,1%.

La spesa pubblica in conto capitale, sempre in riferimento al 2001, risulta pari a 7.566,8 milioni di Euro, il 47,9% della spesa pubblica complessiva nel comparto dei trasporti. In questo caso le principali voci di spesa sono:

- investimenti dei **Comuni per la rete stradale** comunale, 3.409,8 milioni di Euro, pari al 45,1% degli investimenti per il trasporto su strada;
- investimenti dello **Stato per le strade statali (ANAS)**, pari a 2.557,4 milioni di Euro, il 33,8% del totale;
- investimenti di **Regioni e Province per la viabilità regionale e provinciale**, 1.308,0 milioni di Euro, pari a 17,8% del totale;
- investimenti di Regioni, Province e Comuni nel settore **del TPL**, 208,6 milioni di Euro, pari al 2,8% del totale.

---

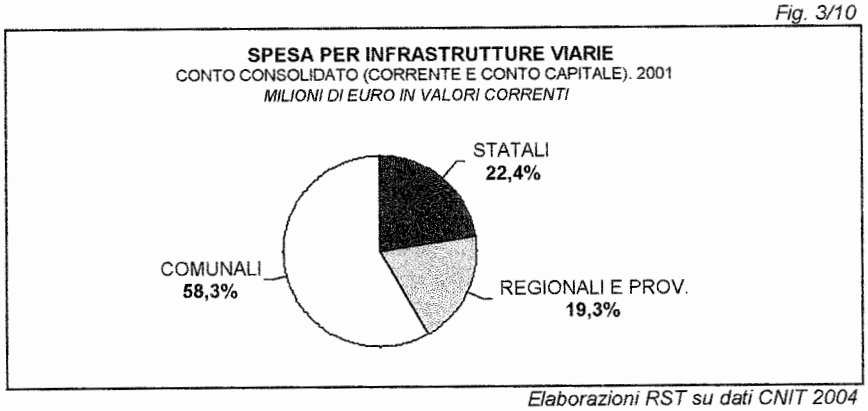
[42] Si noti che la contabilità della spesa pubblica viene espressa in valor correnti. Ne deriva che l'espressione monetaria della spesa trattata in questo paragrafo non è confrontabile con quella trattata nel paragrafo precedente, indicata in valori costanti (Eurolire 1995). Si tratta tuttavia di una mera espressione monetaria in quanto l'applicazione degli opportuni deflettori riallinea i valori.

La spesa pubblica per trasporti stradali si concentra dunque in misura netta nel settore della **manutenzione, riqualificazione e sviluppo della rete stradale** (11.465,7 milioni di Euro, pari al 81,1% della spesa pubblica per il trasporto su strada) che si articola in tre grandi capitoli:

- spesa statale per strade statali, 2.557.4 milioni di Euro, il 18,1% del totale;
- spesa di regioni e province per la viabilità di propria competenza, 2.159,5 milioni di Euro, il 15,5% del totale;
- spesa comunale per la viabilità di propria competenza, 6.6543,9 milioni di Euro, il 47,1% del totale.[43] (figura 3/10)

L'unica altra voce di notevole consistenza è rappresentata dalla spesa regionale, provinciale e comunale per il TPL che somma a 2.007,9 milioni di Euro, il 14,2% della spesa pubblica complessiva per il trasporto su strada.

Fig. 3/10

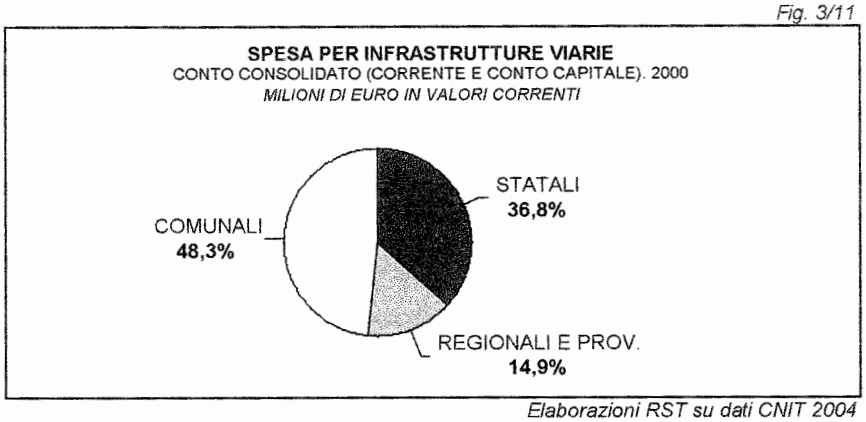


Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

Nell'anno precedente (2000) la spesa per la manutenzione, riqualificazione e sviluppo della rete stradale risulta complessivamente pari a 9.267,9 milioni di Euro (dunque, sensibilmente inferiore a quella registrata nel 2001) e presenta una composizione nettamente differente:, il 36,8% per la rete stradale di interesse nazionale (rete ANAS), il 14,9% per la rete stradale regionale e provinciale, e il restante 48,3% per la rete stradale comunale. (figura 3/11)

[43] Il restante 0,4% è costituito dalla spesa per la circolazione stradale e per la rete autostradale. Si rammenta tuttavia che in questo quadro non compare la spesa effettuata dalle concessionarie di servizi autostradali per la manutenzione, riqualificazione e sviluppa della rete autostradale in quanto tale spesa non rientra nella contabilità pubblica.

Fig. 3/11



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

Anche in questo anno la spesa per il TPL è particolarmente rilevante: 2.626,5 milioni di Euro, il 15,5% della spesa pubblica complessiva per il trasporto su strada.

3.6 LE SPESE SOSTENUTE DAGLI OPERATORI PRIVATI[44]

L'ultima voce che si esamina è costituita dalle spese sostenute dagli operatori privati nel settore dei trasporti (sia come costi di produzione che come investimenti) ed è anche la più rilevante.

Tra il 1999 e il 2002 gli operatori privati hanno registrato costi di produzione che passano da 303.880 a 358.857 milioni di Euro (in valori correnti), con un incremento medio annuo pari a +6,0%. Gli investimenti effettuati nel comparto nello stesso periodo sono passati da 61.258 a 57.965 milioni di Euro (sempre in valori correnti) con una riduzione annua pari a –1,8%. La spesa complessiva (costi di produzione e investimenti) è dunque passata dai **365.138 milioni di Euro del 1999 ai 416.822 milioni di Euro del 2002, con una crescita media annua del 4,7%**.

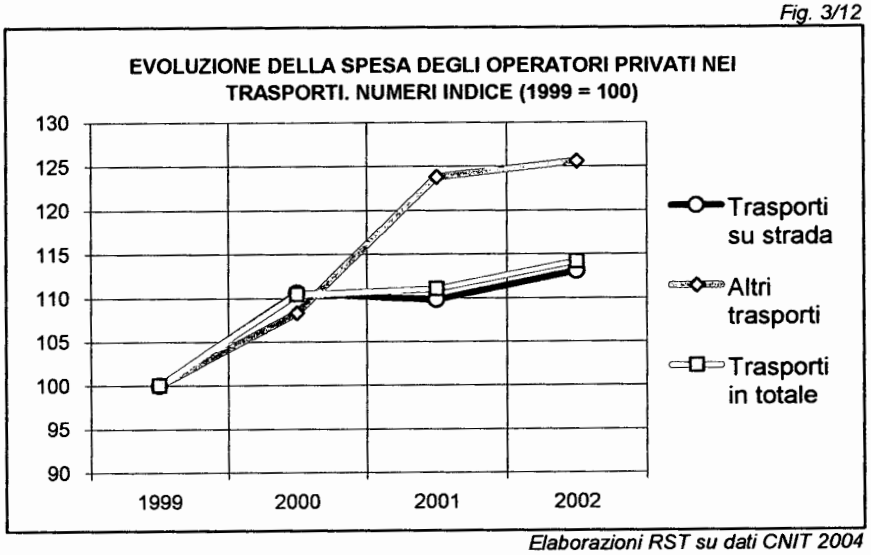
In tutto il periodo **la spesa è stata generata per circa il 91% da attività connesse ai trasporti su strada** e per il restante 9% dalle attività relative a tutte le altre modalità di trasporto (ferroviario, navigazione marina e interna, navigazione aerea, gestione aeroportuale).

Da notare che, a causa della più lenta crescita delle attività riguardanti il trasporto su strada (+13% contro una crescita media degli altri settori

[44] Non vengono prese in esame le spese degli operatori privati afferenti al comparto delle opere infrastrutturali ed edilizia specialistica.

pari a +26% nel periodo compreso tra il 1999 e il 2002), l'incidenza di questo sul totale si è andata lentamente riducendo dal 91,5% del 1999 al 90,5% del 2002. (figura 3/12)

Fig. 3/12



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

Più in particolare, la spesa degli operatori privati nel settore dei trasporti nel 2002 risulta così costituita:

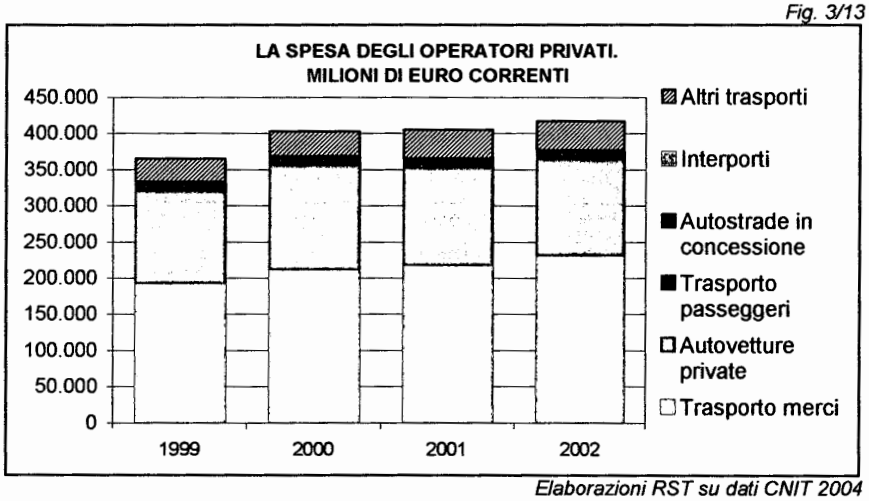
- il trasporto merci genera il 56% della spesa complessiva (231.771 milioni di Euro);[45]
- il settore delle autovetture private genera il 32% della spesa (132.496 milioni di Euro);
- la spesa nel settore del trasporto passeggeri (pubblico e privato) costituisce il 2,2% (9.218 milioni di Euro) della spesa complessiva;
- le spese di produzione e gli investimenti delle concessionarie autostradali risultano complessivamente pari a 3.538 milioni di Euro;
- la spesa per gli interporti si attesta intorno allo 0,4% (169 milioni di Euro);
- tutti gli altri trasporti generano il restante 9,5% della spesa privata del comparto e in particolare le ferrovie esprimono il 3,3% della spesa (13.631 milioni di Euro), i servizi di navigazione il 2,0% (8.342 milioni di Euro), i servizi di trasporto aereo il 3,7% (15.330

[45] Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti evidenzia esplicitamente il carattere puramente teorico dei valori riferiti al settore del trasporto merci su strada (CNIT 2004, par. II.4, pag. 129).

milioni di Euro) e la gestione di porti e aeroporti un ulteriore 0,4% (1.654 milioni di Euro);
- le restanti quote (decisamente contenute) sono espresse dagli operatori presenti nei settori dei trasporti a fine e dagli oleodotti.

Tale composizione si mantiene sostanzialmente stabile nel tempo a meno di una leggera crescita del comparto del trasporto aereo e di una simmetrica riduzione del comparto delle autovetture private. (figura 3/13 e tabella 3/5)

Fig. 3/13



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

Tab. 3/5

SPESA COMPLESSIVA (COSTI DI PRODUZIONE E INVESTIMENTI) DEGLI OEPERATORI PRIVATI NEL COMPARTO DEI TRASPORTI.

MILIONI DI EURO CORRENTI

Operatori/Settori	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
Trasporti su strada	**333.578,6**	**368.856,6**	**366.253,5**	**377.191,7**
Autostrade in concessione	4.029,8	3.297,6	3.524,1	3.538,2
Trasporto passeggeri	8.859,9	9.023,2	9.194,2	9.217,9
- Autolinee extraurbane	2.717,9	2.753,0	2.781,3	2.792,4
- Autolinee urbane	2.771,9	2.804,9	2.833,8	2.845,1
- Autobus di linea e a noleggio	2.684,2	2.798,4	2.918,2	2.929,8
- Tramvie	238,0	250,0	242,2	233,6
Metropolitane	447,9	416,9	418,8	417,0
Trasporto merci	193.904,4	212.069,2	218.533,7	231.770,6
Autovetture private	126.620,0	144.283,0	134.833,3	132.496,2
Interporti	164,5	183,7	168,2	168,9
Altri trasporti	**31.560,0**	**34.180,7**	**39.064,0**	**39.630,6**
Ferrovie	13.627,9	11.879,0	13.167,5	13.630,6
Impianti a fune	427,5	439,9	426,6	428,3
Oleodotti	208,4	267,2	245,2	246,2
Servizi di navigazione	7.024,1	10.138,6	8.308,3	8.341,5
Servizi trasporto aereo	8503,0	9940,7	15.268,8	15.329,8
Gestione aeroportuale	1769,0	1515,3	1647,6	1654,2
Trasporti nel complesso	**365.138,6**	**403.037,3**	**405.317,5**	**416.822,3**
Trasporti su strada	*91,4%*	*91,5%*	*90,4%*	*90,5%*
Altri trasporti	*8,6%*	*8,5%*	*9,6%*	*9,5%*
Trasporti nel complesso	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*

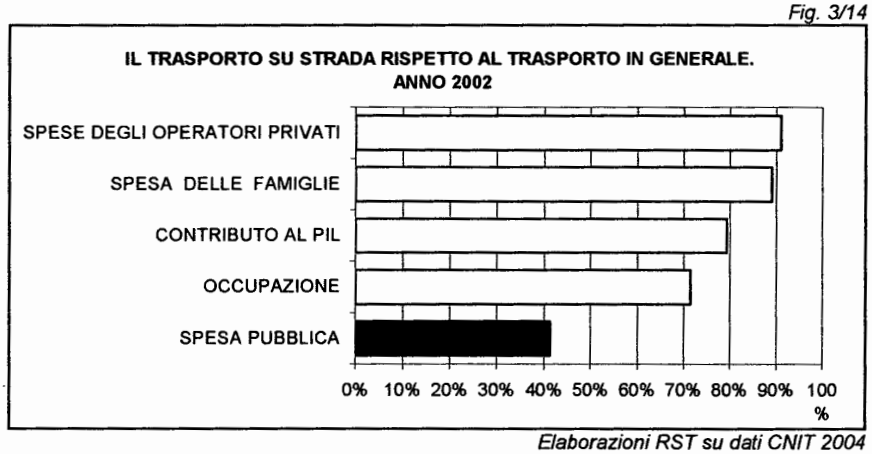
Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

3.7 IL BASSO LIVELLO DI INVESTIMENTO PUBBLICO NEL TRASPORTO SU STRADA

I motivi dell'entità o dell'evoluzione dell'investimento pubblico nel confronto del trasporto su strada (il 41% della spesa pubblica per il settore del trasporto in generale)[46] appaiono poco intuitivi laddove si consideri che:

- in termini di occupazione il trasporto su strada assorbe oltre il 70% del comparto dei trasporti nel complesso;
- in termini di contributo alla formazione del PIL, il trasporto su strada nell'ultimo periodo dal 1999 al 2002 ha costituito stabilmente il 79% di tutto il comparto del trasporto;
- in termini di consumi interni (spesa delle famiglie) il trasporto su strada assorbe stabilmente l'89% della spesa complessiva in trasporti.

Fig. 3/14



Elaborazioni RST su dati CNIT 2004

In sostanza, il ritorno della spesa pubblica (per sviluppare e migliorare la rete infrastrutturale, i servizi di TPL, per gestire il traffico, etc.) nel comparto del trasporto su strada **è estremamente basso**: a fronte di un aggregato di attività che determinano l'80% della ricchezza prodotta dal settore del trasporto in generale e assorbe il 90% della spesa per trasporto delle famiglie, il sistema pubblico riserva solo il 41% delle risorse dedicate al comparto del trasporto. Si tratta di un valore basso secondo un astratto criterio di proporzionalità economica, ma **ancora più basso tenendo conto delle diseconomie e dei costi esterni determinati dagli incidenti stradali** (ricordiamo che nel 2002 tali costi hanno raggiunto il valore di 34.000 milioni di Euro, poco meno di tre volte la spesa pubblica consolidata nel settore del trasporto su strada) e, soprattutto, tenendo

[46] Si veda quatto indicato nei paragrafi 3.4 e 3.5 e quanto riportato nella tabella 3/4.

conto del **basso livello degli investimenti in sicurezza stradale nel nostro Paese**.

Su questo punto si ritiene necessario richiamare con decisione l'attenzione, segnalando come l'attuale composizione ed evoluzione della spesa pubblica nel comparto dei trasporti su strada possa suscitare qualche sostanziale perplessità. In particolare non si può evitare di notare che il riassorbimento del ritardo italiano in materia di sicurezza stradale e di impatto ambientale del trasporto terrestre non può essere affidato solo all'azione normativa e alla fondamentale attività di controllo dell'amministrazione pubblica e delle forze di polizia stradale, **occorrono anche nuovi e maggiori investimenti pubblici**:

a) per rafforzare le strutture tecniche, amministrative e di controllo che sino ad oggi anno fronteggiato la situazione in condizioni di netta carenza di risorse professionali e finanziarie;
b) per adeguare e migliorare la rete stradale urbana ed extraurbana;
c) per interventi sul sistema viario (specialmente quello urbano) dedicati alla protezione degli utenti deboli (pedoni e, soprattutto, ciclisti e conducenti di ciclomotori e motociclisti che, come è stato evidenziato in precedenza, rimangono una delle modalità di trasporto più vulnerabili e con una evoluzione regressiva della sicurezza stradale);[47]
d) per i mezzi e i servizi di trasporto pubblico che possono rivelarsi decisivi nel ridurre incidentalità e inquinamento;
e) e, più in generale, per innovare, migliorare e rendere più sicuro e di minor impatto sull'ambiente tutto il sistema di mobilità su strada.

In sostanza, da un punto di vista esclusivamente (e riduttivamente) economico, il problema si pone in questi termini:

I. il nostro Paese ha assunto l'obiettivo comunitario della riduzione del 50% delle vittime degli incidenti stradali entro il 2010;

II. il conseguimento di tale obiettivo implica anche una riduzione del costo sociale da incidenti stradali di circa 16.000 milioni di Euro ogni anno;

III. **quale è il livello di investimento pubblico coerente con questa prospettiva di riduzione dei costi sopportati dallo Stato, dalle imprese e dalle famiglie**?

---

[47] Si veda quanto indicato nel precedente paragrafo 2.3.2, *"Fattori e caratteri del nuovo processo di miglioramento della sicurezza stradale"*.

4 PROFILI TERRITORIALI

4.1 IL QUADRO GENERALE

La distribuzione delle vittime degli incidenti stradali per territorio e per tipo di strada presenta alcuni caratteri peculiari di rilevante interesse sia in relazione alla natura dei problemi di sicurezza da risolvere, sia in relazione alla tipologia di azioni che occorre realizzare per risolverli. In particolare l'incidentalità stradale italiana:

I. ha un prevalente **carattere locale**, risulta, cioè, fortemente concentrata sui sistemi infrastrutturali e di mobilità locali, con una assoluta prevalenza dell'incidentalità in ambito urbano;

II. presenta **divari territoriali** molto elevati e decisamente stabili nel tempo;

III. è caratterizzata da una **forte concentrazione su alcune strade**, senza che vi sia una proporzionalità diretta tra entità dei flussi di traffico e l'esposizione al rischio da un alto e il numero di incidenti e di vittime dall'altro (in altri termini, su alcune infrastrutture gli incidenti determinano quote di vittime particolarmente elevate anche tenendo conto dei flussi di traffico);

IV. all'interno di ciascuna strada, gli **incidenti (e le vittime) tendono a concentrarsi su un numero limitato di punti o segmenti stradali**, anche questa concentrazione risulta molto stabile nel tempo al punto che una quota molto alta degli incidenti presenta un evidente **carattere ricorsivo**, si verifica cioè in modo ripetitivo sempre nelle stesse tratte stradali per periodi di tempo molto lunghi.

Questi caratteri evidenziano come gli incidenti stradali (e le vittime da questi determinate) non si distribuiscono in modo omogeneo o proporzionale alla popolazione o al volume degli spostamenti ma secondo configurazioni più complesse e stabili nel tempo che presuppongono l'azione di **cause locali** che determinano l'addensamento di incidenti e vittime in alcuni territori, su alcune strade (e in particolare su determinate chilometriche di una strada) e, per converso, determinano l'assenza o una presenza minima di incidenti con morti o feriti su altri territori, su altre strade, su altre chilometriche.

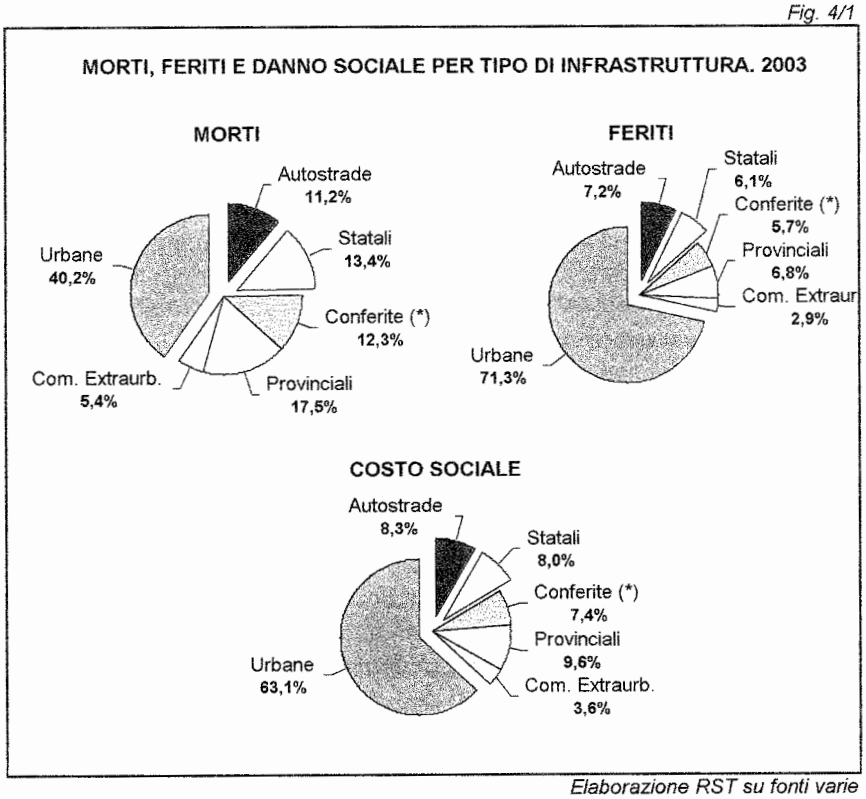
La notevole stabilità nel tempo di tali configurazioni - la maggior parte delle condizioni di addensamento o rarefazione degli incidenti e delle vittime risulta stabile negli ultimi cinque o sei anni - indica che siamo in presenza di configurazioni non occasionali ma determinate da **fattori**

strutturali che sono una delle concause della maggior parte degli incidenti stradali con morti e feriti. L'analisi di questi fattori e l'individuazione delle misure più efficaci per rimuoverli è un presupposto essenziale per ridurre in modo rilevante e stabile l'incidentalità stradale nel nostro Paese.

4.2 LA PREVALENZA DELL'INCIDENTALITÀ LOCALE

La maggior parte delle vittime della strada, il 76% dei morti e l'87% dei feriti, con un costo sociale pari all'84% del totale, è determinata da incidenti stradali che si verificano sulla viabilità regionale, provinciale e comunale, con una netta prevalenza di vittime generata dagli incidenti in area urbana (il 40% dei morti e il 71% dei feriti, con un costo sociale pari al 63% del totale).

Fig. 4/1



Elaborazione RST su fonti varie

In sostanza, **il *"problema sicurezza stradale"* si concentra per circa l'84% sulla rete stradale locale e per il 63% all'interno delle aree urbane**. Tale condizione ha implicazioni di decisiva rilevanza sul tipo di sog-

getti che possono (debbono) intervenire per ridurre le condizioni di rischio e sul livello degli interventi:

- Comuni, Province e Regioni hanno infatti la competenza e la responsabilità diretta sui sistemi di mobilità e infrastrutturali dove si verifica l'83,7% dell'incidentalità stradale italiana;
- a livello nazionale, l'ANAS ha competenza e responsabilità diretta sulla sicurezza di una rete stradale che, allo stato attuale raccoglie circa il 8,0% dell'incidentalità nazionale;
- sempre a livello nazionale, le società concessionarie di servizi autostradali hanno competenza e responsabilità dirette sul restante 8,3% dell'incidentalità italiana.

Nel 2003 la ripartizione dell'incidentalità tra le diverse tipologie di strade / livello di competenza sulla sicurezza stradale assume la configurazione indicata di seguito.

- Le **strade comunali (urbane ed extraurbane)** hanno raccolto 174.911 incidenti, (il 77,7% del totale nazionale), 2.745 morti (il 45,9% del totale) e 236.609feriti (il 73,1% del totale). Il costo sociale generato dagli incidenti stradali che si verificano su questo tipo di rete risulta pari a 22.241 milioni di Euro, il 66,7% del totale. L'indice di pericolosità della rete urbana (1,6 morti per 100 incidenti) è, come prevedibile decisamente basso, anche a causa della minore velocità media degli spostamenti in area urbana, condizione che attenua gli effetti degli incidenti. Da notare che nel 1990 gli incidenti su questa tipologia di rete stradale determinavano *"solo"* il 64,4% del danno sociale, ciò implica che negli ultimi dodici anni si è verificato un **ulteriore concentrazione di incidenti e vittime sulla rete comunale e, in particolare, sulla rete viaria urbana** che in questo periodo è cresciuta mediamente del 3,7% ogni anno contro un incremento medio su tutta la rete del 2,9%.

- Sulla **rete viaria locale** (strade provinciali più strade ANAS conferite al demanio regionale e, solitamente, trasferite dalle Regioni alle Province[48]) si sono verificati 25.053 incidenti (l'11,1% del totale), 1.794 morti (il 29,8% del totale) e 39.934 feriti (il 12,5% del totale). Il costo sociale generato dagli incidenti stradali sulle strade provinciali e regionali, ivi comprese le conferite, risulta pari a 5.440 milioni di Euro,

[48] Allo stato attuale tutte le Regioni hanno trasferito alle Province la rete conferita al demanio regionale con l'eccezione di: Veneto e Lazio. Per le due Province autonome di Trento e Bolzano la questione non si pone in quanto la rete ANAS è stata conferita direttamente al demanio provinciale.

il 17,0% del totale. Nel 1990 su questa tipologia di strade si determinava solo il 10,0% del danno sociale da incidenti stradali ma occorre ricordare che il conferimento di parte della rete ANAS al demanio regionale ha *"spostato"* dalle competenze nazionali a quelle regionali e locali 889 morti e 21.641 feriti, con un costo sociale complessivo di 2.832 milioni di Euro. Prescindendo da tale conferimento, e cioè a parità di estensione della rete, la quota di danno sociale è passata da 2.540 milioni di Euro (il 10,0% del totale) a 3.070 milioni di Euro (il 9,6% del totale), il che implica che, nei dodici anni presi in considerazione, sulle strade provinciali la crescita dell'incidentalità (mediamente il 2,1% ogni anno) è stata più bassa che nel resto della rete (+2,9% ogni anno). L'indice di pericolosità della rete, 7,2 morti per 100 incidenti, è il più elevato in assoluto.[49]

- Sulle **strade statali** si sono localizzati 11.735 incidenti (il 5,2% del totale), che hanno determinato 805 morti (il 13,4% del totale) e 19.369 feriti (6,1% del totale). Il costo sociale generato dagli incidenti stradali su questo tipo di rete risulta pari a 2.634 milioni di Euro, l'8,0% del totale. Nel 1990 tale valore risultava pari a 4.524 milioni di Euro, il 17,8% del totale ma la radicale riduzione di incidenti e di vittime su questa tipologia di rete stradale è determinata dal conferimento di un'estesa sulla quale nel 2002 gli incidenti stradali hanno determinato 889 morti e 21.641 feriti (vedi il punto precedente). A parità di estesa (e cioè a prescindere dal conferimento) il costo sociale passa da 4.524 milioni di Euro a 4.918 milioni di Euro, con un incremento medio annuo di +0,7% e cioè nettamente più basso dell'incremento medio generale. L'indice di pericolosità, 6,9 morti per 100 incidenti, risulta leggermente più basso di quello relativo alla rete stradale locale e anche leggermente più basso di quello relativo all'estesa stradale conferita.

- Infine, sul **sistema delle autostrade in concessione** si localizzano 13.442 incidenti (il 6,0% del totale) che generano 671 morti (l'11,2% del totale) e 23.049 feriti (il 7,2% del totale). Il costo sociale determinato dagli incidenti stradali su questo tipo di rete risulta pari a 2.632 milioni di Euro, l'8,3% del totale. Nel 1990 il costo sociale generato dagli incidenti stradali in autostrada risultava pari a 2.022 milioni di Euro, il 7,9% del totale. Sulla rete autostradale si è dunque verificata una crescita di incidenti e di vittime (+1,9%) più contenta della me-

[49] La componente costituita dalle strade provinciali ha un indice di pericolosità pari a 6,9 morti per 100 incidenti, la rete conferita presenta un indice di pericolosità sostanzialmente analogo: 6,7 morti per 100 incidenti.

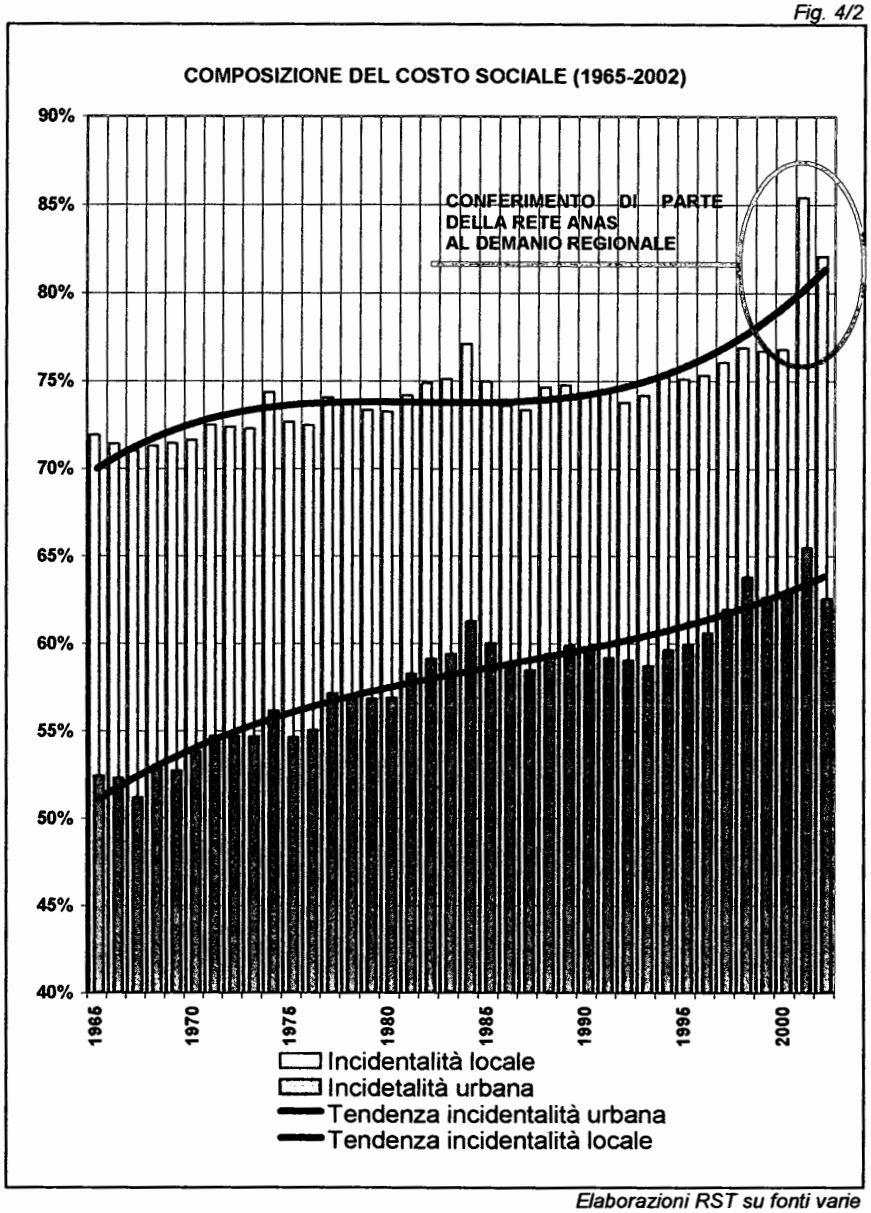
dia (+2,3%), nonostante il forte aumento dei volumi di traffico.[50] L'indice di gravità degli incidenti sul sistema autostradale (morti per 100 incidenti) è significativamente più basso di quanto registrato sulla rete delle strade statali nonostante le velocità di percorrenza siano decisamente superiori e i flussi di traffico particolarmente intensi. Tale risultato deriva dalla migliore dotazione di attrezzature per l'informazione e la sicurezza, dai più elevati standard di sicurezza presenti in questa tipologia di infrastrutture e dal migliore stato di manutenzione resi possibili dagli introiti dei pedaggi.

In definitiva, il carattere locale e urbano dell'incidentalità italiana negli ultimi dodici anni si è ulteriormente rafforzato con una crescita assolutamente cospicua negli ultimi anni. Tale evoluzione è stata solo in parte determinata dal conferimento di parte della rete ANAS al demanio regionale, il processo di concentrazione dell'incidentalità sulle reti locali ha tempi e dimensioni ben più ampi, come mostra chiaramente la figura 4/2 riportata nella pagina seguente. Da notare infine che la riduzione di vittime determinata dal Codice della Strada nel 2003 è stata particolarmente ampia per quanto riguarda gli incidenti in autostrada (morti, -11,5%; feriti – 9,2% e costo sociale -10,0%) nelle ex strade statali conferite al demanio regionale (morti, -16,6%; feriti, -16,0%; costo sociale, -16,3%) mentre è risultata più contenuta della media per quanto riguarda gli incidenti sulle strade statali (morti, -1,5%; feriti, -4,6% e costo sociale -3,3%) e sulle strade provinciali (morti, +0,1%; feriti, -7,1% e costo sociale, -3,8%).

Di seguito si riportano i dati principali dell'evoluzione dell'incidentalità per tipo di strada distinguendo tra la fase di crescita (1990-2002), illustrata nella tabella 4/1, e la fase di riduzione (2002-2003) illustrata nella tabella 4/2.

[50] Tra il 1990 e il 2003 il numero di veicoli/chilometro è passato da 51.936 a 77.436, con un incremento del 49,1% (fonte AISCAT), ciò implica che a fronte di un incremento dell'esposizione al rischio sostanzialmente pari all'incremento del traffico, si è avuto miglioramento del livello di sicurezza della rete autostradale pari a circa il 26%.

Fig. 4/2



Elaborazioni RST su fonti varie

Tab. 4/1

VITTIME E DANNO SOCIALE PER TIPO DI STRADA AL 1990 E AL 2002.

VOCE	ITALIA 1990		ITALIA 2002		VARIAZIONE ANNUA
	NUMERO	QUOTA %	NUMERO	QUOTA %	1990-2002
		INCIDENTI			
Autostrade	8.842	5,5%	14.761	6,2%	5,6%
Statali	17.195	10,6%	12.394	5,2%	-2,3%
Conferite	//	//	13.204	5,6%	//
Provinciali	9.759	6,0%	15.139	6,4%	4,6%
Comunali extraurbane	5.175	3,2%	7.314	3,1%	3,4%
Viabilità urbana	120.811	74,7%	175.000	73,6%	3,7%
Totale	**161.782**	**100,0%**	**237.812**	**100,0%**	**3,9%**
		MORTI			
Autostrade	686	10,4%	758	11,3%	0,9%
Statali	1.789	27,0%	817	12,1%	-4,5%
Conferite	//	//	889	13,2%	//
Provinciali	1.028	15,5%	1.052	15,6%	0,2%
Comunali extraurbane	463	7,0%	319	4,7%	-2,6%
Viabilità urbana	2.655	40,1%	2.901	43,1%	0,8%
Totale	**6.621**	**100,0%**	**6.736**	**100,0%**	**0,1%**
		FERITI			
Autostrade	14.478	6,6%	25.383	7,5%	6,3%
Statali	27.579	12,5%	20.313	6,0%	-2,2%
Conferite	//	//	21.641	6,4%	//
Provinciali	15.039	6,8%	23.440	6,9%	4,7%
Comunali extraurbane	7.226	3,3%	10.759	3,2%	4,1%
Viabilità urbana	156.702	70,9%	236.342	69,9%	4,2%
Totale	**221.024**	**100,0%**	**337.878**	**100,0%**	**4,4%**
		DANNO SOCIALE			
Autostrade	2.021,9	7,9%	2.924,8	8,5%	3,7%
Statali	4.523,7	17,7%	2.634,0	7,7%	-3,5%
Conferite	//	//	2.832,0	8,3%	//
Provinciali	2.539,9	10,0%	3.191,7	9,3%	2,1%
Comunali extraurbane	1.177,3	4,6%	1.236,5	3,6%	0,4%
Viabilità urbana	15.234,3	59,7%	21.438,8	62,6%	3,4%
Totale	**25.497,0**	**100,0%**	**34.257,8**	**100,0%**	**2,9%**

Elaborazione RST su fonti varie

Tab. 4/2

VITTIME E DANNO SOCIALE PER TIPO DI STRADA AL 2002 E AL 2003.

VOCE	ITALIA 2002		ITALIA 2003		VARIAZIONE
	NUMERO	QUOTA %	NUMERO	QUOTA %	2002-2003
		INCIDENTI			
Autostrade	14.761	6,2%	13.442	6,0%	-8,9%
Statali	12.394	5,2%	11.735	5,2%	-5,3%
Conferite	13.204	5,6%	11.008	4,9%	-16,6%
Provinciali	15.139	6,4%	14.045	6,2%	-7,2%
Comunali extraurbane	7.314	3,1%	6.339	2,8%	-13,3%
Viabilità urbana	175.000	73,6%	168.572	74,9%	-3,7%
Totale	**237.812**	**100,0%**	**225.141**	100,0%	-5,3%
		MORTI			
Autostrade	758	11,3%	671	11,2%	-11,5%
Statali	817	12,1%	805	13,4%	-1,5%
Conferite	889	13,2%	741	12,3%	-16,6%
Provinciali	1.052	15,6%	1.053	17,5%	+0,1%
Comunali extraurbane	319	4,7%	324	5,4%	+1,6%
Viabilità urbana	2.901	43,1%	2.421	40,2%	-16,5%
Totale	**6.736**	**100,0%**	**6.015**	100,0%	-10,7%
		FERITI			
Autostrade	25.383	7,5%	23.049	7,2%	-9,2%
Statali	20.313	6,0%	19.369	6,1%	-4,6%
Conferite	21.641	6,4%	18.168	5,7%	-16,0%
Provinciali	23.440	6,9%	21.766	6,8%	-7,1%
Comunali extraurbane	10.759	3,2%	9.252	2,9%	-14,0%
Viabilità urbana	236.342	69,9%	227.357	71,3%	-3,8%
Totale	**337.878**	**100,0%**	**318.961**	100,0%	-5,6%
		DANNO SOCIALE			
Autostrade	2.924,8	8,5%	2.631,8	8,3%	-10,0%
Statali	2.634,0	7,7%	2.547,7	8,0%	-3,3%
Conferite	2.832,0	8,3%	2.370,1	7,4%	-16,3%
Provinciali	3.191,7	9,3%	3.069,9	9,6%	-3,8%
Comunali extraurbane	1.236,5	3,6%	1.132,6	3,6%	-8,4%
Viabilità urbana	21.438,8	62,6%	20.108,3	63,1%	-6,2%
Totale	**34.257,8**	**100,0%**	**31.860,4**	100,0%	-7,0%

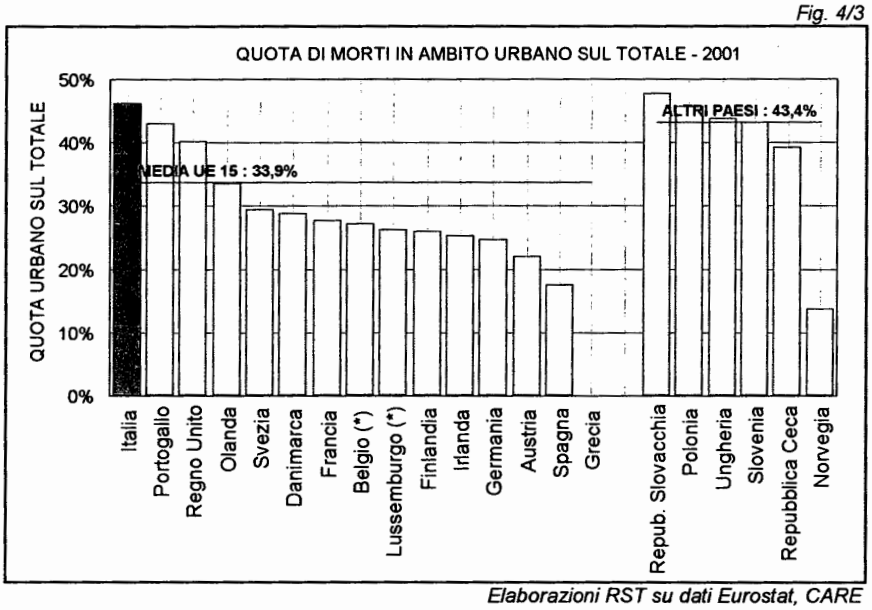
Elaborazioni RST su fonti varie

4.3 LE CITTÀ

4.3.1 LE AREE URBANE IN ITALIA E IN EUROPA

La forte concentrazione delle vittime degli incidenti stradali nelle aree urbane costituisce un carattere peculiare dell'incidentalità stradale italiana. Mentre nei Paesi dell'UE15[51] in area urbana si localizzano mediamente il 34% dei morti per incidenti stradali, in Italia la quota sale al 46% del totale e costituisce il valore più elevato tra i Paesi dell'UE15. (figura 4/3)

Fig. 4/3



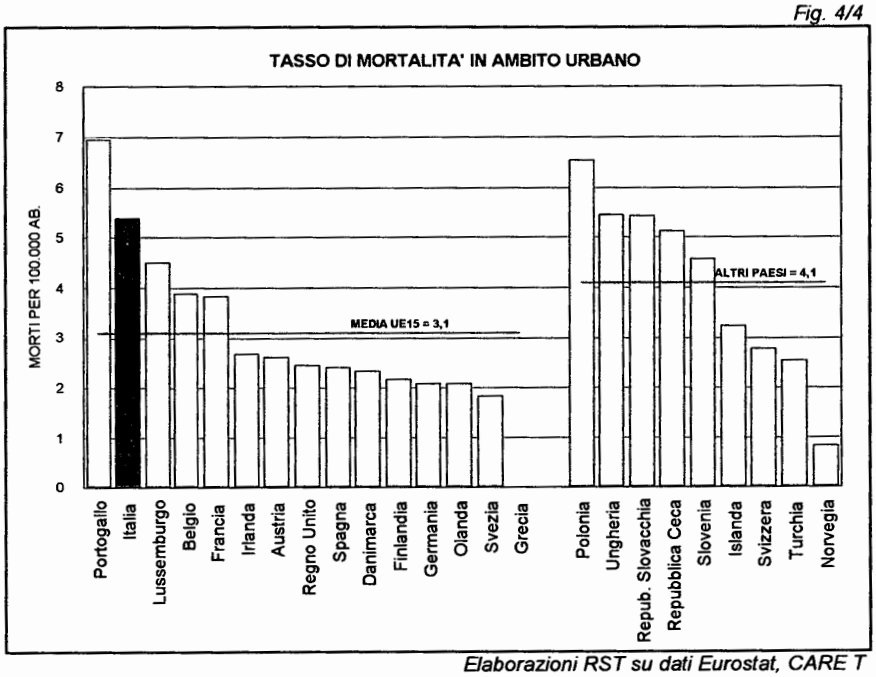
Elaborazioni RST su dati Eurostat, CARE

Naturalmente si tratta di dati da leggere con molta cautela perché la quota di popolazione e di traffico in area urbana varia tra i diversi Paesi e perché la stessa definizione di area urbana non è totalmente omogenea.
Tuttavia l'esame dei tassi di mortalità nelle aree urbane europee conferma l'elevata pericolosità delle nostre aree urbane poiché a fronte di una media dei Paesi dell'UE15 pari a 3,1 morti in area urbana ogni 100.000 residenti (4,1 morti per 100.000 abitanti per altri nove Paesi europei),

[51] Con questa sigla indichiamo i Paesi che costituivano l'Unione europea prima dell'allargamento del maggio 2004. Il riferimento a tale raggruppamento di Paesi, anziché all'UE nel suo complesso è motivato da due fattori: in primo luogo, si tratta di Paesi con un livello di mobilità e di infrastrutturazione mediamente simile a quello italiano che, conseguentemente, si prestano a confronti più significativi; in secondo luogo, per questi Paesi disponiamo di statistiche generalmente più complete e dettagliate.

l'Italia fa registrare un tasso di mortalità di 5,2 morti per 100.000 abitanti,[52] solo il Portogallo fa registrare un valore più alto di quello italiano. (figura 4/4)

Fig. 4/4



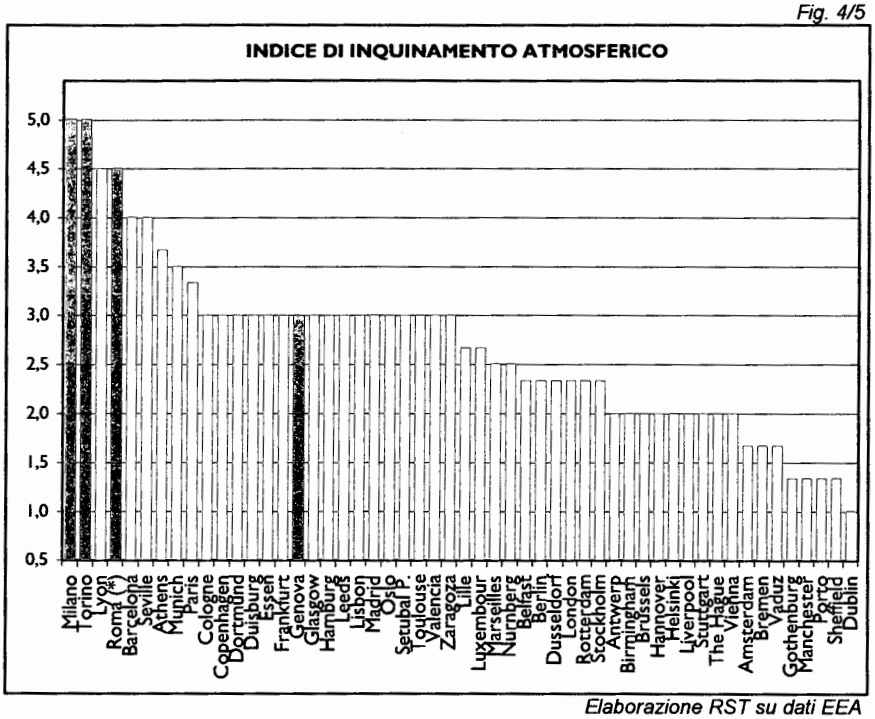
Elaborazioni RST su dati Eurostat, CARE T

In sostanza, le città italiane risultano essere quelle più pericolose sia nell'ambito dell'UE15 (con la sola eccezione del Portogallo) sia in ambito paneuropeo (in questo caso le eccezioni diventano due, il Portogallo e la Polonia).

A questo proposito sembra necessario ricordare che una recente indagine dell'Agenzia Europea per l'Ambiente EEA sui livelli di inquinamento atmosferico in 53 delle maggiori città europee ha fornito dati che mostrano come l'inquinamento atmosferico delle quattro città italiane esaminate (Milano, Torino, Roma e Genova) sia tra i più elevati di quelli registrati nelle città europee (si veda la figura 4/5 riportata nella pagina seguente).

[52] Il tasso di mortalità lordo misura i morti in area urbana rispetto alla popolazione complessiva del Paese.

Fig. 4/5



Elaborazione RST su dati EEA

In definitiva, **l'attuale configurazione della mobilità urbana italiana, se paragonata a quella degli altri Paesi europei** (quelli UE15 e altri nove per i quali si dispone dei dati necessari) **non sembra offrire soddisfacenti garanzie di sicurezza e di salubrità.**

4.3.2 LE MAGGIORI AREE METROPOLITANE EUROPEE

Se focalizziamo il confronto unicamente sulle grandi aree metropolitane europee il dato generale viene ampiamente confermato ed emerge con assoluta chiarezza come le nostre due maggiori aree metropolitane siano caratterizzate da tassi di mortalità e ferimento molto più elevati di quelli riscontrati nelle grandi aree metropolitane europee.

Roma e Milano[53] risultano, infatti, caratterizzate dal più elevato numero di feriti e di morti a parità di popolazione, con la sola eccezione di Atene che sconta tassi di mortalità superiori a quelli del comune e della provincia di Milano ma inferiori a quelli del comune e della provincia di

[53] Sono stati esaminati sia i dati relativi ai Comuni di Roma e Milano sia quelli relativi alle Province.

Roma. Londra, Parigi, Berlino, Vienna, Stoccolma e Amsterdam hanno tassi di mortalità con valori che sono tra 1/2 e 1/3 di quelli milanesi e da 1/4 a 1/6 di quelli romani e tassi di ferimento che sono tra la metà e 1/4 di quelli milanesi e romani. Ciò comporta che gli abitanti delle due aree metropolitane italiane subiscono un rischio di restare vittima di un incidente stradale da 2 a 6 volte più elevato dei cittadini di Parigi, Londra, Berlino, Vienna, etc. (tabella 4/3 e figura 4/6 riportata nella pagina successiva).

La maggior parte delle aree metropolitane presenta indici di gravità (morti per 100 vittime) piuttosto bassi (meno di 1,5) con l'eccezione di Atene e Madrid, che presentano una configurazione dell'incidentalità con una quota oggettivamente elevata di incidenti mortali (testimoniata da tassi di mortalità che superano i 6 morti per 100.000 abitanti). Anche Amsterdam e Stoccolma presentano indici di gravità elevati ma ciò accade perché il tasso di ferimento è estremamente basso cosicché l'indice di gravità risulta alto anche con un esiguo numero di decessi (indicati da tassi di mortalità decisamente bassi, meno di 4 morti per 100.000 abitanti).

Tab. 4/3

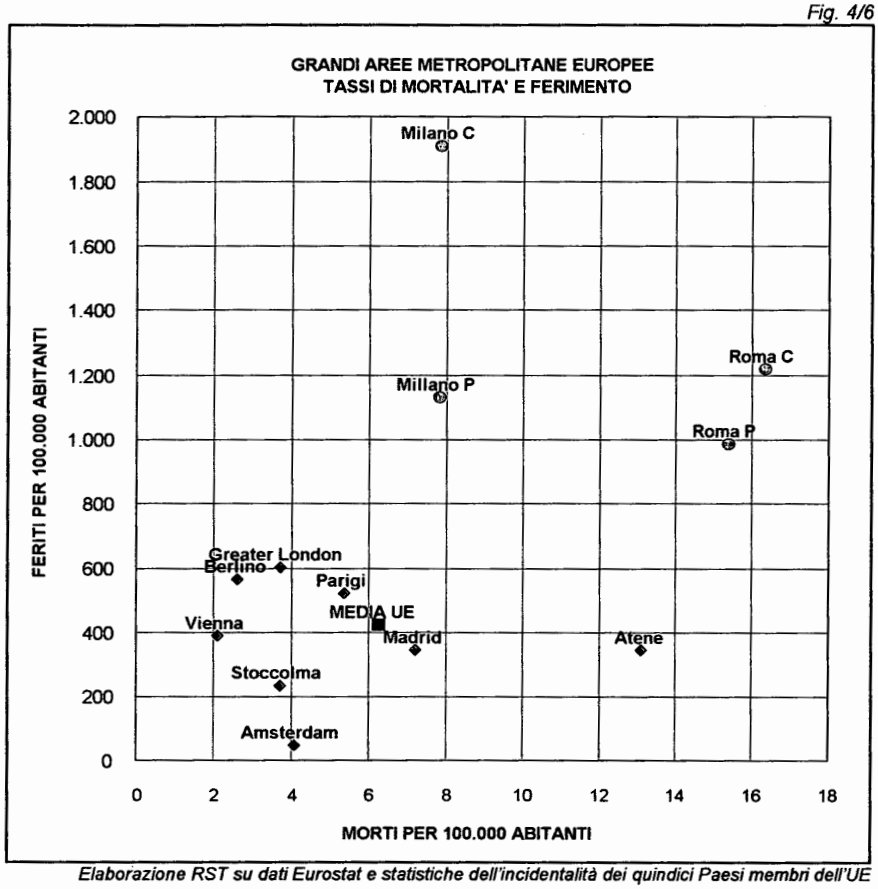
CARATTERISTICHE DI BASE DELLE 13 AREE METROPOLITANE PRESE IN ESAME. 2000

	Morti per 100.000 abitanti	Feriti per 100.000 abitanti	Indice di gravità (morti x 100 vittime)	CsP (E/Pop)
Greater London	3,7	597,5	0,6	492
Parigi	5,4	522,7	1,0	459
Berlino	2,6	573,4	0,5	459
Atene	13,1	346,9	3,6	438
Madrid	7,2	344,9	2,0	354
Vienna	2,1	391,2	0,5	318
Stoccolma	3,7	233,6	1,6	224
Amsterdam	3,3	192,7	9,8	68
Milano Comune	7,8	1.909,9	0,4	1.515
Milano Provincia	7,8	1.132,7	0,7	942
Roma Comune (*)	16,4	1.218,9	1,0	1.125
Roma Provincia (*)	15,4	985,7	1,5	940

* Valori stimati per compensare l'omessa trasmissione di dati del Comune di Roma

Elaborazione RST su dati Eurostat e statistiche dell'incidentalità dei quindici Paesi membri dell'UE

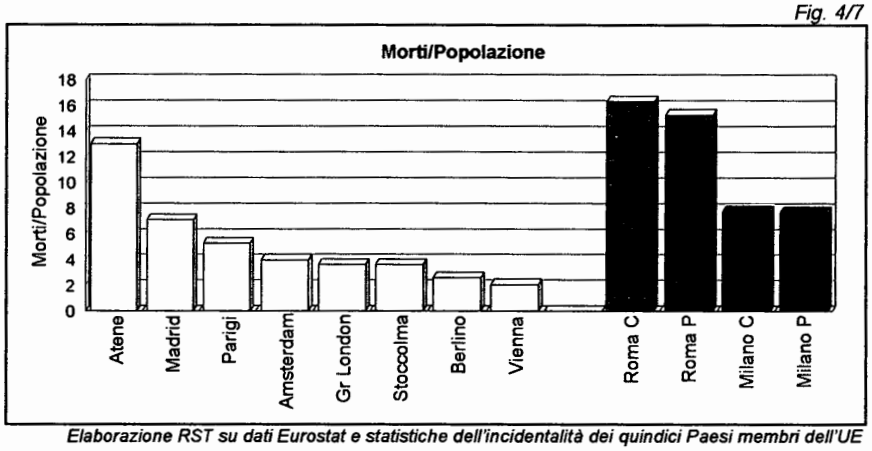
Fig. 4/6



Elaborazione RST su dati Eurostat e statistiche dell'incidentalità dei quindici Paesi membri dell'UE

Più in particolare, per quanto riguarda il segmento di incidentalità più grave, nell'anno 2000, l'area metropolitana romana risulta in assoluta quella con il più elevato tasso di mortalità (15,4 o 16,4 morti per 100.0000 abitanti a seconda che si prenda in esame l'intero territorio provinciale o solo il territorio comunale) seguita da Atene (13,1) e dall'area metropolitana milanese (7,8 morti per 100.000 abitanti sia a livello provinciale che a livello comunale). Queste performance collocano i livelli di sicurezza delle nostre maggiori città ben al di sotto di quelli raggiunti da Madrid (7,2) Parigi (5,4), Amsterdam (4,1), la Grande Londra e Stoccolma (3,7) Berlino (2,6) e Vienna (2,1). In particolare appare estremamente ampio il gap di sicurezza tra le nostre città e Londra, Stoccolma, Berlino e Vienna dacché il rischio di un incidente mortale a Roma e Milano risulta da 2 a 8 volte più elevato di quello rilevato in queste quattro grandi aree metropolitane. (figura 4/7)

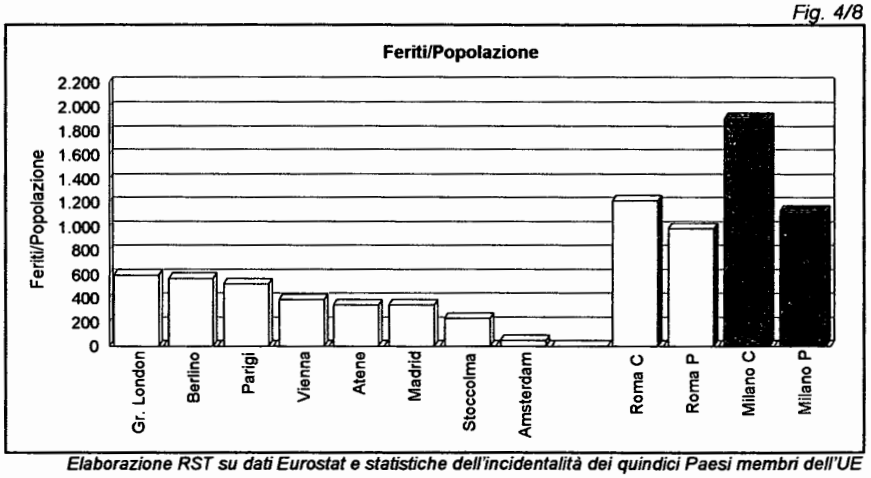
Fig. 4/7



Elaborazione RST su dati Eurostat e statistiche dell'incidentalità dei quindici Paesi membri dell'UE

Per quanto riguarda i feriti, l'area metropolitana milanese con 1.910 feriti ogni 100.000 abitanti (1.130 facendo riferimento all'intero territorio provinciale) fa registrare il più elevato tasso di ferimento metropolitano in assoluto, superiore anche a quello rilevato nell'area romana (985) e straordinariamente più elevato di quelli rilevati ad Amsterdam (48), a Stoccolma (234), a Madrid (345), ad Atene (347) a Vienna (391), a Parigi (523), a Berlino (573) e a Londra (598).[54] (figura 4/8)

Fig. 4/8



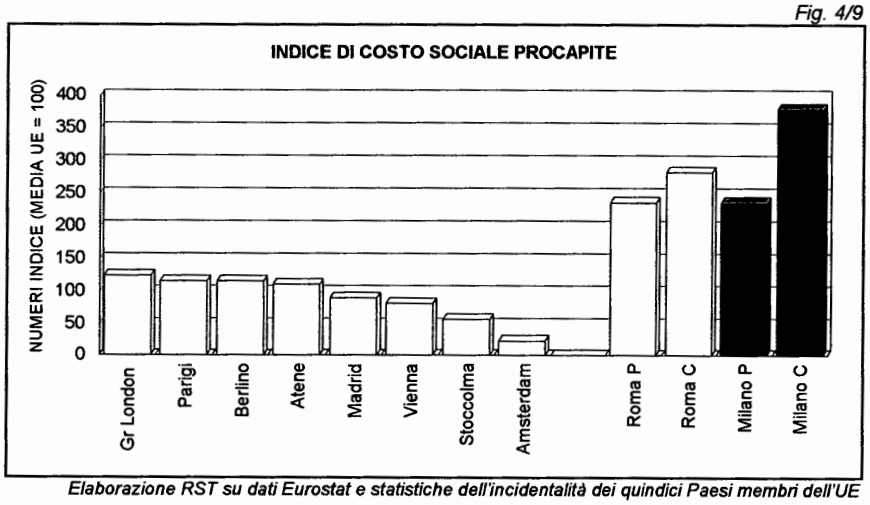
Elaborazione RST su dati Eurostat e statistiche dell'incidentalità dei quindici Paesi membri dell'UE

In sostanza le nostre due maggiori aree metropolitane, si scambiano il primato del più elevato tasso di mortalità e del più elevato tasso di ferimento tra le grandi aree metropolitane europee e sono caratterizzate da

[54] Si ricorda che in questo confronto i dati dell'area romana sono stati corretti per ridurre gli effetti della omessa trasmissione dei dati.

livelli di rischio molto più elevati di quelli riscontrabili sia nelle aree urbane dei Paesi nordeuropei (come Londra, Vienna, Parigi, etc.) sia nelle aree urbane dei Paesi mediterranei (come Madrid e Atene). Il risultato finale è che **nelle nostre aree metropolitane gli incidenti determinano un costo sociale procapite che è da 2 a 7 volte più elevato di quello che gli incidenti stradali determinano nelle altre aree metropolitane europee** (figura 4/9). In questo quadro che gli indici di gravità di Roma e di Milano siano bassi non è di molto conforto poiché si limitano a segnalare che nelle nostre metropoli gli incidenti stradali causano molti morti e moltissimi feriti cosicché il rapporto tra decessi e vittime è basso ma il numero di entrambi è molto elevato.

Fig. 4/9



Elaborazione RST su dati Eurostat e statistiche dell'incidentalità dei quindici Paesi membri dell'UE

4.3.3 LE GRANDI CITTÀ ITALIANE

Questo paragrafo viene concluso con una breve notazione sulla sicurezza stradale delle grandi aree urbane italiane.[55] L'analisi dell'incidentalità evidenzia anzitutto la presenza di quattro configurazioni di rischio nettamente distinte:

- Milano e Firenze sono caratterizzate da tassi di ferimento estremamente elevati (oltre 1.000 feriti per 100.000 abitanti) e indici di mortalità medio – alti, tra 7 e 9 morti per 100.000 abitanti;
- Verona, Bologna, Catania e Trieste fanno registrare indici di ferimento intermedi (o, meglio, da considerare tali solo rispetto agli elevatis-

[55] L'ISTAT classifica in questi termini i 14 Comuni con oltre 250.000 abitanti: Torino, Genova. Milano, Venezia, Verona, Trieste, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Palermo, Catania e Messina.

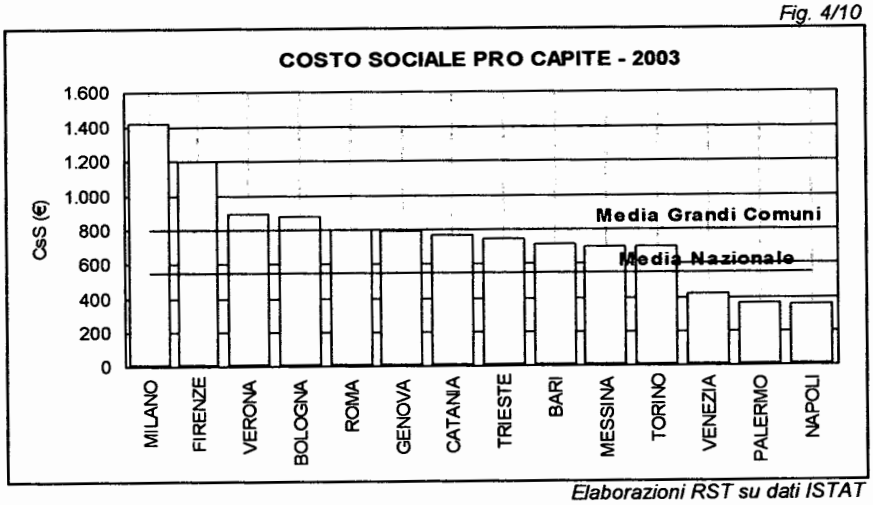
simi valori medi nazionali) e i tassi di mortalità più elevati, a meno di quello di Trieste che è leggermente inferiore del tasso di Firenze;

- Roma, Genova, Bari, Torino e Messina, presentano tassi di ferimento e mortalità intermedi;
- Venezia, Palermo e Napoli, fanno registrare bassi tassi di ferimento (intorno a 400 feriti per 100.000 abitanti) e tassi di mortalità medio – bassi (tra 3 e 6 morti per 100.000 abitanti) ancorché molto distanti da quelli della maggior parte delle aree urbane europee.

Utilizzando il costo sociale procapite come indice sintetico dei livelli complessivi di sicurezza stradale emergono con chiarezza tre diverse fasce di rischio: (figura 4/10)

- nella fascia con gli indici di rischio complessivamente più elevati si collocano Milano e Firenze dove gli incidenti stradali determinano un costo sociale procapite che risulta rispettivamente pari a 1.400 e 1.200 Euro;
- al capo opposto, Venezia, Palermo e Napoli presentano gli indici di rischio complessivamente più bassi, con un costo sociale procapite che oscilla tra 300 e 500 Euro (da 4 a 2 volte inferiore a quello rilevato a Milano e Firenze);

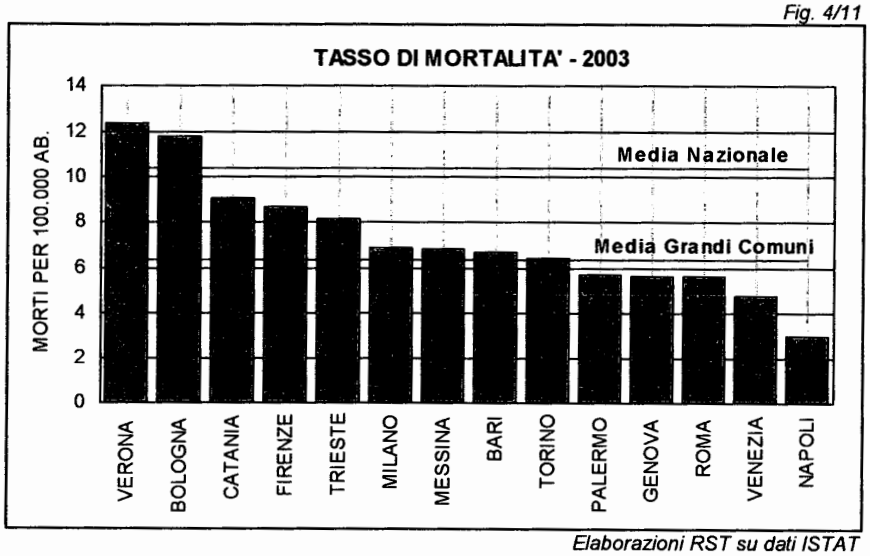
Fig. 4/10



Elaborazioni RST su dati ISTAT

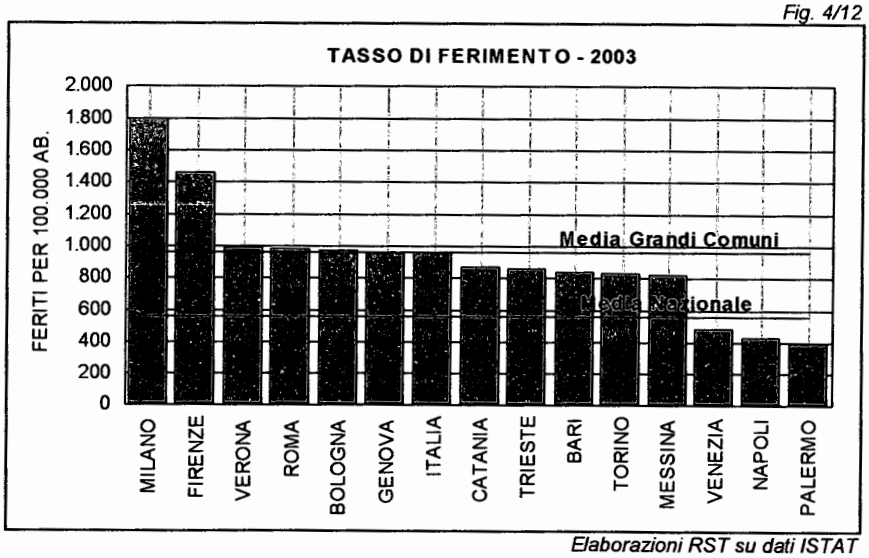
- tutte le altre città presentano valori sostanzialmente analoghi (tra 1.000 e 800 Euro procapite) ancorché la combinazione tra morti e feriti sia molto diversa. (figure 4/11 e 4/12)

Fig. 4/11



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 4/12



Elaborazioni RST su dati ISTAT

4.4 I DIVARI REGIONALI

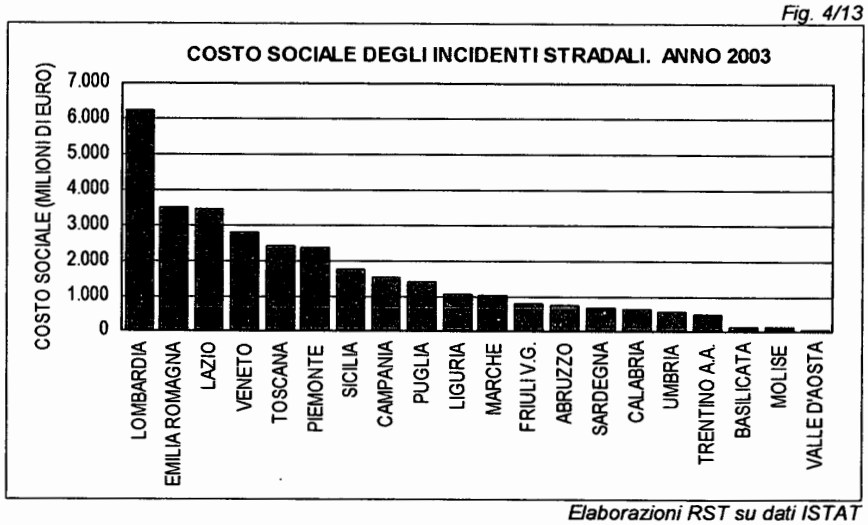
4.4.1 QUADRO GENERALE

Circa i 2/3 del danno sociale ed economico determinato dagli incidenti stradali si concentra in sei regioni: (figura 4/13)

- Lombardia (19,6% del totale);
- Emilia-Romagna (11,0%);
- Lazio (10,9%);
- Veneto (8,9%);
- Toscana (7,6%);
- Piemonte (7,4%).

In queste sei regioni gli incidenti del 2003 hanno determinato 3.740 morti (il 62,2% del totale), 211.651 feriti (il 66,4% del totale e 20.791 milioni di Euro di costo sociale (il 65,3% del totale nazionale).

Fig. 4/13



Elaborazioni RST su dati ISTAT

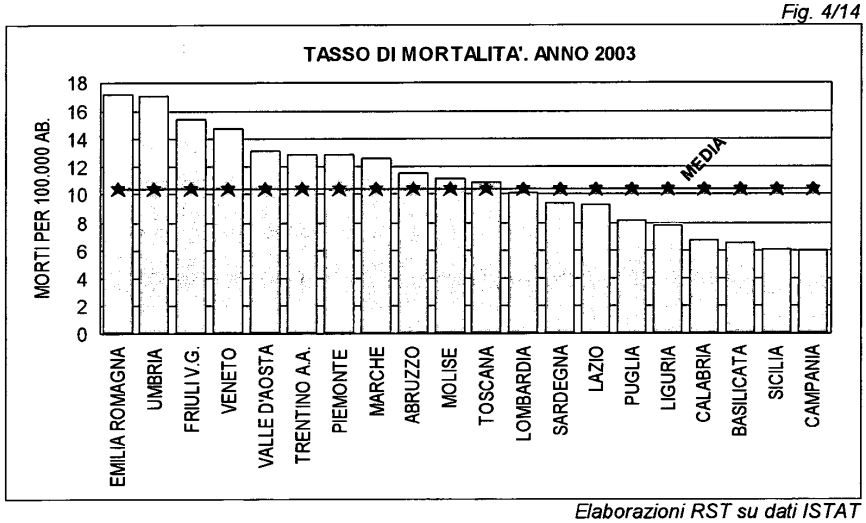
Le dimensioni demografiche e del sistema produttivo e, conseguentemente, l'ampio volume di traffico esistente in queste regioni spiegano solo in parte l'alto numero di vittime. Queste aree, infatti, sono anche caratterizzate da tassi di mortalità e ferimento molto elevati. In particolare:

- l'Emilia-Romagna presenta i più elevati tassi di mortalità (17,2 morti per 100.00 abitanti contro una media nazionale di 10,4) e ferimento (837 feriti per 100.000 abitanti contro una media nazionale di 551) e, conseguentemente, il più elevato costo sociale procapite (855 Euro per persona contro una media nazionale di 550);
- la Lombardia e il Lazio fanno registrare entrambe una configurazione simile, con tassi di mortalità piuttosto contenuti (rispettivamente 10,1

e 9,3 morti per 100.000 abitanti) e tassi di ferimento estremamente elevati (rispettivamente 724 e 729 feriti per 100.000 abitanti);
- Veneto, Toscana e Piemonte presentano tutte tassi di mortalità superiori alla media e tassi di ferimento che oscillano intorno alla media nazionale.

Più in generale le regioni italiane, presentano livelli di sicurezza estremamente diversificati:
- i tassi di mortalità variano tra 17,2 morti per 100.000 abitanti dell'Emilia-Romagna a 6,0 della Campania[56] con un fattore di variazione di 2,9 (in termini più espliciti, la regione con i più elevati tassi di mortalità fa registrare un livello di rischio che è il doppio di quello medio nazionale mentre nella regione con il più basso tasso di mortalità il livello di rischio è la metà del valore nazionale);
- i tassi di ferimento sono compresi tra un massimo di 837 feriti per 100.000 abitanti dell'Emilia Romagna ad un minimo di 215 della Basilicata, con un fattore di variazione del livello di rischio pari a 3,9;
- il costo sociale procapite varia da 855 Euro dell'Emilia-Romagna a 249 della Basilicata, con un fattore di variazione di 3,4. (figure 4/14; 4/15; 4/16)

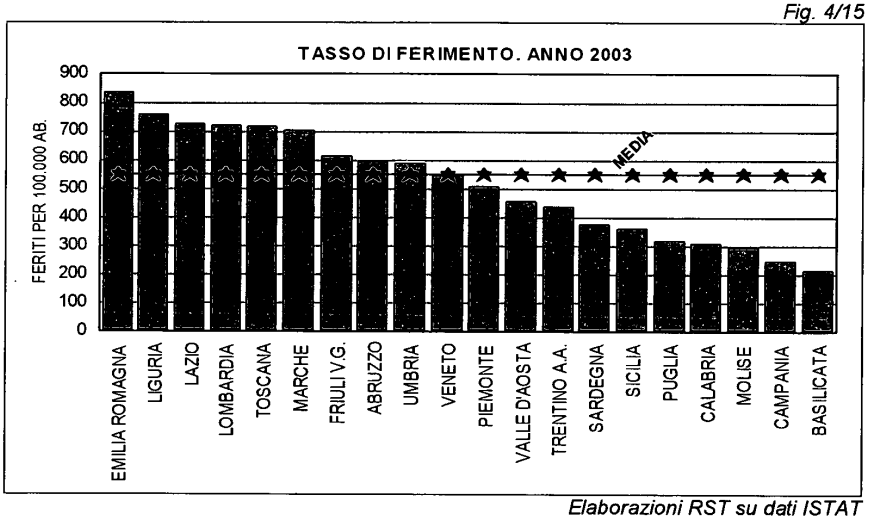
Fig. 4/14



Elaborazioni RST su dati ISTAT

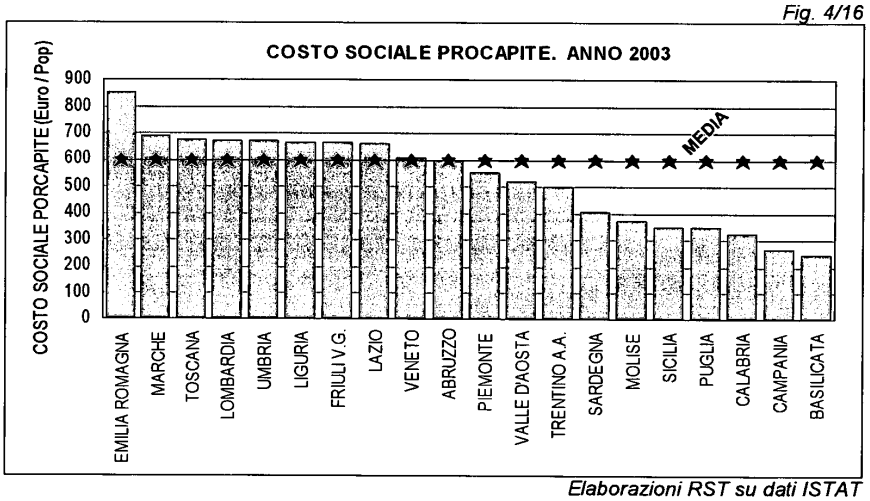
[56] Alla fine del paragrafo verrà presentata una stima largamente indicativa dei tassi di mortalità e ferimento regionali calibrati sui dati di incidentalità stradale del sistema assicurativo resi disponibili dall'ISVAP. Un esame più articolato delle tre fonti di dati sugli incidenti stradali (i verbali della polizia raccolti ed elaborati dall'ISTAT, la scheda di dimissione ospedaliera e altri atti del sistema sanitario, i risarcimenti del sistema assicurativo per incidenti stradali con e senza vittime) viene svolto nell'appendice A, *"Il numero delle vittime degli incidenti stradali secondo tre fonti"*.

Fig. 4/15



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 4/16

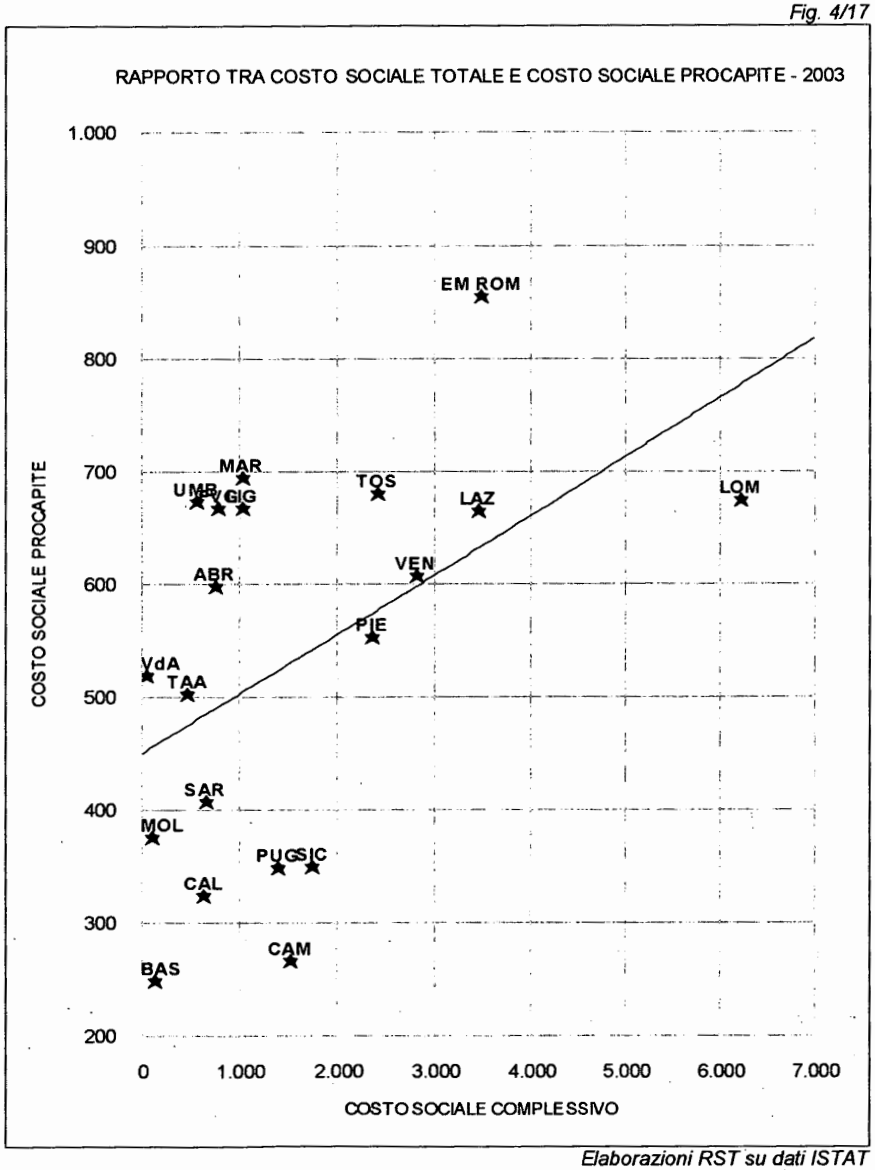


Elaborazioni RST su dati ISTAT

In sostanza, i cittadini che vivono nelle regioni con i più elevati tassi di mortalità e ferimento subiscono un rischio di rimanere vittime di incidenti stradali da 2 a 4 volte più elevato dei cittadini che vivono nelle regioni con i minori tassi di mortalità e ferimento. Tale condizione comporta l'opportunità di valutare le priorità di intervento sia in relazione alla quantità assoluta di incidenti e di vittime (per agire, in base a criteri di **efficacia**, nelle situazioni che determinano il maggiore danno sociale per il Paese nel suo complesso), sia in relazione ai più elevati tassi di mortalità e ferimento (per assicurare, in base a criteri di **equità**, livelli di sicurezza il più possibile omogenei a tutti i cittadini italiani attraverso

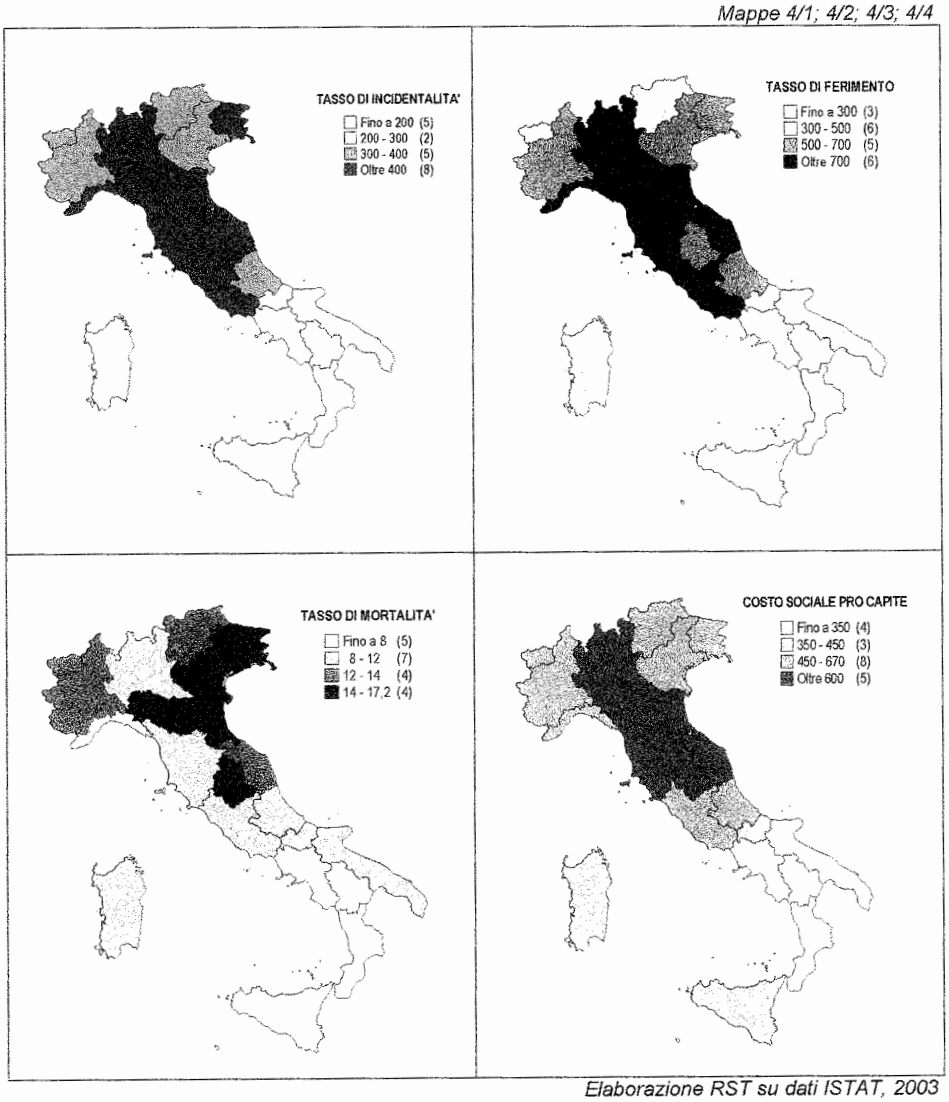
l'eliminazione delle situazioni con i maggiori livelli di rischio). (figura 4/17 e mappe 4/1; 4/2; 4/3 e 4/4)

Fig. 4/17



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Mappe 4/1; 4/2; 4/3; 4/4

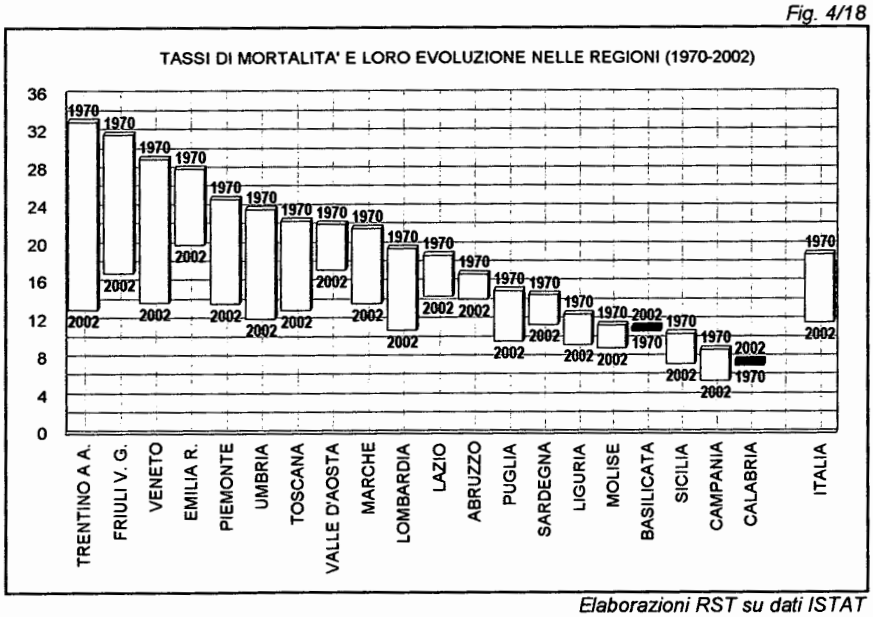


Elaborazione RST su dati ISTAT, 2003

4.4.2 L'EVOLUZIONE REGIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE FINO AL 2002

L'attuale configurazione regionale della sicurezza stradale è il risultato di un'evoluzione che presenta numerosi aspetti interessanti. Se esaminiamo gli ultimi trenta anni (e cioè il periodo durante il quale tutti i Paesi europei con sistemi di mobilità maturi hanno progressivamente migliorato i propri livelli di sicurezza stradale[57]) emerge chiaramente che l'evoluzione dei tassi di mortalità nelle regioni italiane è stata segnata da un netto processo di *"riallineamento"*. Le regioni che all'inizio del periodo registravano i tassi di mortalità più elevati (Trentino AA, Friuli V.G., Veneto, etc.) sono state anche quelle che hanno ridotto maggiormente i tassi di mortalità. Ad esempio, il Trentino Alto Adige è passato da 33 a 13 morti per 100.000 abitanti laddove il valore medio italiano è passato da 19 a 12 morti per 100.000 abitanti. Per converso le regioni con i tassi di mortalità più bassi (Liguria, Molise, Sicilia, Campania) sono state anche quelle che hanno conseguito le minori riduzioni, passando dai 9-12 morti per 100.00 abitanti del 1970 ai 6-9 del 2002 (si veda la figura 4/18) dove per ogni regione viene rappresentato il tasso di mortalità nel 1970, il tasso di mortalità nel 2002 e l'ampiezza dell'evoluzione, le barre in colore scuro indicano deterioramento di sicurezza, quelle in colore chiaro indicano miglioramento).

Fig. 4/18



Elaborazioni RST su dati ISTAT

[57] Si veda quanto indicato nel precedente paragrafo 2.2, *"La sicurezza stradale in Italia e nell'UE dal 1953 al 2003"*.

Ciò ha ridotto notevolmente il divario regionale che nel 1970 era compreso tra 7,7 (Calabria) e 33,1 (Trentino), con un fattore di variazione pari a 4,3 e nel 2002 era compreso tra 5,6 (Campania) e 20,1 (Emilia) con un più contento fattore di variazione di 3,6.

L'evoluzione tipo schematicamente illustrata sopra presenta due ordini di eccezioni:

- quattro regioni (Emilia-Romagna, Valle d'Aosta e, in misura minore, Lazio e Abruzzo) conseguono riduzioni nettamente più contenute di quelle tipiche della loro fascia di incidentalità;
- due regioni (Basilicata e Calabria), in netta controtendenza, registrano incrementi, sia pure lievi, dei tassi di mortalità.

Infine, occorre notare che le regioni meridionali nel 1970 fanno registrare tutte tassi di mortalità nettamente più bassi delle regioni settentrionali, con l'eccezione della Liguria, ma nel trentennio successivo fanno registrare anche i minori progressi in termini di riduzione dei tassi di mortalità. Questo comportamento è riconducibile al fatto che negli anni '70 esisteva ancora un forte divario tra il tasso di diffusione degli autoveicoli nelle regioni centro settentrionali e in quelle meridionali che si traduceva in una minore esposizione al rischio[58] delle popolazioni meridionali e, conseguentemente in un minor numero di vittime a prescindere dai livelli intrinseci di rischio per unità di traffico (livello di vulnerabilità). In altri termini **la maggiore sicurezza del meridione italiano era legata ai minori volumi di traffico**, esattamente come su scala europea accadeva per alcuni Paesi dell'area mediterranea che non avevano ancora completamente maturato il processo di sviluppo dell'economia, della mobilità e delle rete infrastrutturali.

Questo specifico ritardo del meridione italiano, è stato progressivamente riassorbito (in misura parziale o totale) negli anni '80 e '90 che, conseguentemente sono stati caratterizzati da una crescita dell'esposizione al rischio relativamente più intensa di quella avvenuta nelle circoscrizioni centro-settentrionali e questo fenomeno ha indubbiamente svolto una funzione di **contenimento del processo di riduzione dei tassi di mortalità.**

---

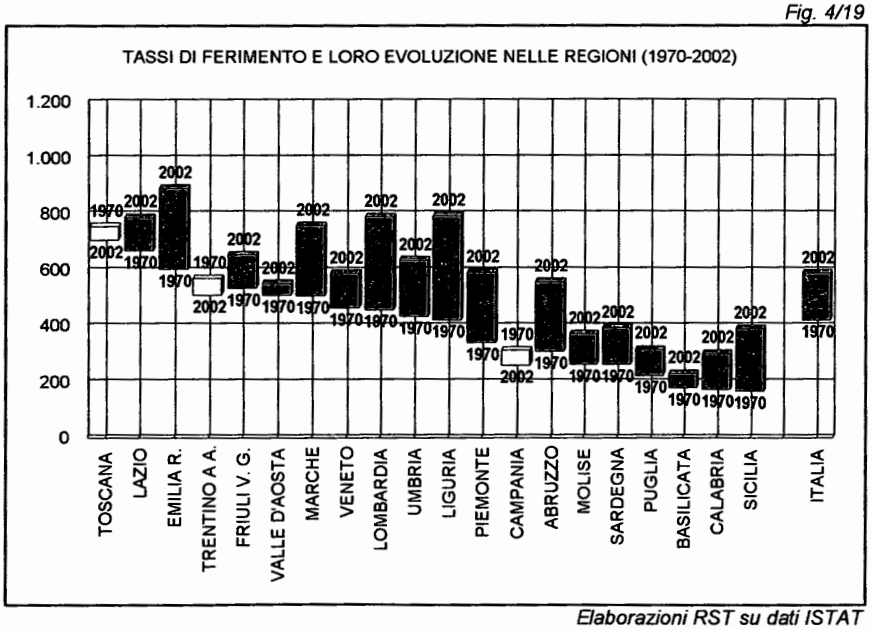
[58] L'esposizione al rischio misura il tempo passato nel traffico. Il livello intrinseco del rischio (vulnerabilità) misura invece la pericolosità specifica della mobilità in una determinata area o per un determinato modalità di trasporto. Il rischio complessivo è determinato dalla combinazione dell'esposizione al rischio per il livello di vulnerabilità.

L'evoluzione dei tassi di ferimento segue una dinamica opposta. In questi trenta anni il nostro Paese, diversamente da quanto accade nella maggior parte dei Paesi dell'UE15, registra un deciso incremento del numero di feriti per incidenti stradali e il tasso medio nazionale di ferimento passa da 420 a 590 feriti per 100.000 abitanti.

Anche in questo caso le regioni meridionali fanno registrare i tassi di ferimento più contenuti e, sia pure con l'eccezione dell'Abruzzo e della Sicilia, crescite dei tassi di ferimento abbastanza contenute. I massimi incrementi del numero di feriti si verificano in regioni che nel 1970 presentavano indici di ferimento attorno alla media nazionale: Marche (da 509 a 760 feriti per 100.000 abitanti), Lombardia (da 462 a 793), Liguria (da 422 a 796) Piemonte (da 342 a 594) e Abruzzo (da 312 a 559). A causa dell'intensa crescita tutte queste regioni nel 2002 si collocano nella fascia di regioni con i più elevati tassi di ferimento che comprende anche l'Umbria, il Veneto, la Valle d'Aosta e il Friuli V.G.

Due regioni (il Lazio e l'Emilia-Romagna) nel 1970 facevano registrare tassi di ferimento particolarmente elevati che nel periodo sono ulteriormente cresciuto al punto che attualmente l'Emilia-Romagna con 893 feriti per 100.000 abitanti registra il più elevato valore su base nazionale.

Fig. 4/19



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Infine, Toscana, Trentino A.A e Campania sono le sole regioni che nel periodo esaminato registrano una riduzione, sia pure di piccola entità, del numero di feriti, ancorché occorra segnalare che la Toscana, nonostante la riduzione, continui ad essere una delle cinque regioni con il più alto tasso di ferimento.

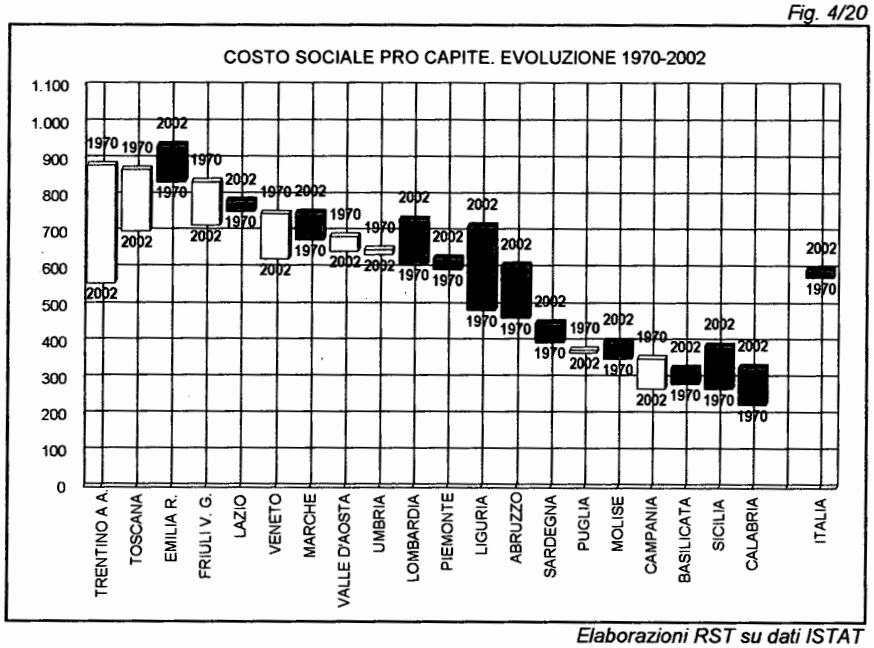
Gli effetti combinati delle evoluzioni illustrate sopra sono rappresentati dall'evoluzione del ***costo sociale procapite*** che fornisce una lettura ponderata del rischio determinato dagli incidenti stradali. L'esame dell'evoluzione dell'indice sintetico di rischio consente di individuare quattro configurazioni di base.

- Le quattro regioni che nel 1970 presentavano i più elevati livelli di rischio (Trentino-Alto Adige, Toscana, Emilia-Romagna e Friuli e Venezia Giulia) con un costo procapite che, a valori e parametri costanti, si aggirava sugli 850 Euro procapite hanno registrato tutte sensibili riduzioni (con particolare riferimento al Trentino-Alto Adige che è riuscito quasi a dimezzare il livello complessivo di rischio) con la notevole eccezione dell'Emilia-Romagna che ha subito un ulteriore incremento del rischio e attualmente rappresenta l'area con il massimo costo sociale procapite da incidenti stradali: 937 contro una media nazionale di 598. Da notare che in Emilia-Romagna l'incremento del livello di rischio si determina tutto nell'ultimo decennio dacché nei venti anni precedenti si era verificato un leggero miglioramento.
- Al capo opposto, sette regioni meridionali (Sardegna, Puglia, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia e Calabria) fanno registrare una sensibile crescita dei livelli di rischio (a meno della Campania in riduzione e della Puglia stabile) ma il livello di rischio di partenza, nel 1970, era così basso che continuano a mantenersi nettamente al di sotto della media nazionale (350-400 Euro procapite contro una media dei 600).
- Due regioni (Abruzzo e Liguria) fanno registrare i maggiori incrementi di rischio, sempre su base trentennale, e passano da un livello di costo sociale da incidenti stradali di circa 450 Euro procapite a 600-700 Euro procapite e cioè da valori nettamente inferiori alla media nazionale a valori nettamente superiori.
- Una regione, la Lombardia, presenta una dinamica analoga a quella indicata nel punto precedente ma parte da valori più elevati (analoghi alla media nazionale) e la crescita non è così esasperata (da 600 a 740 Euro procapite). Occorre tuttavia notare che la contenuta crescita della Lombardia deriva da una consistente riduzione del rischio verificatasi negli anni '70 e '80 e da una straordinaria crescita (la più ele-

vata che sia dato misurare) dell'ultimo decennio (da 400 a 740 Euro procapite).

- L'ultimo raggruppamento è costituito da sei regioni (Lazio, Veneto, Marche, Valle d'Aosta, Umbria e Piemonte) si collocano in una fascia di rischio medio-alta e sono caratterizzate da un'evoluzione moderata (bassa crescita o bassa riduzione) a meno del Veneto che fa registrare un a decisa riduzione del rischio. A proposito del Veneto si ritiene utile evidenziare che nell'ultimo decennio si è registrato un deciso deterioramento dei livelli di sicurezza che evidenzia come i vantaggi in termini di sicurezza siano stati conseguiti tutti nei venti anni precedenti. (figura 4/20)

Fig. 4/20



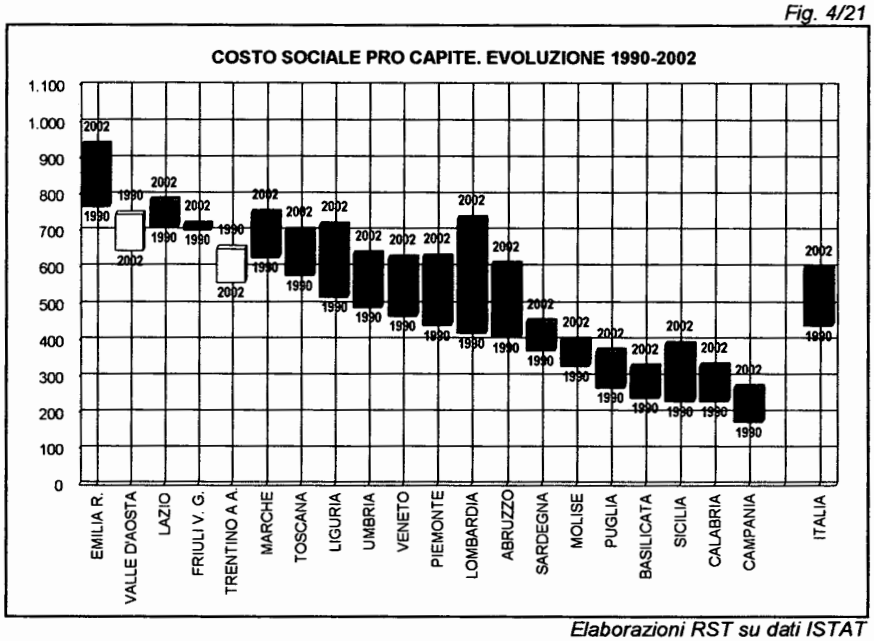
Elaborazioni RST su dati ISTAT

Infine, l'esame dell'ultimo, decennio, quello durante il quale si è verificata l'inversione di tendenza che ha determinato il progressivo ritardo dell'Italia nei confronti degli altri Paesi dell'UE15, mostra con chiarezza che:

- le uniche due regioni che hanno conseguito una riduzione del livello di rischio sia lungo tutto il trentennio che negli ultimi dieci anni sono la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige;

- sei regioni (Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Abruzzo, Sicilia e, in particolare, la Lombardia) negli ultimi dodici anni hanno subito un forte incremento del livello complessivo di rischio;
- altre sette regioni (Marche, Toscana, Umbria, Veneto, Puglia, Calabria e Campania) hanno registrato incrementi di rischio più contenuti;
- le ultime cinque regioni (Lazio, Friuli, Sardegna, Molise e Basilicata) hanno registrato incrementi di rischio decisamente ridotti. (figura 4/21)

Fig. 4/21



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Tab. 4/4

POPOLAZIONE, VITTIME E COSTO SOCIALE AL 2003

	POPOLAZIONE	MORTI	FERITI	CsS
		QUANTITÀ		
PIEMONTE	4.270.215	549	21.714	2.363
VALLE D'AOSTA	122.040	16	557	63
LOMBARDIA	9.246.796	936	66.971	6.234
TRENTINO A.A.	962.464	124	4.230	484
VENETO	4.642.899	686	25.330	2.821
FRIULI V.G.	1.198.187	185	7.348	799
LIGURIA	1.577.474	123	11.963	1.052
EMILIA ROMAGNA	4.080.479	700	34.158	3.490
TOSCANA	3.566.071	387	25.587	2.423
UMBRIA	848.022	145	5.002	570
MARCHE	1.504.827	189	10.598	1.043
LAZIO	5.205.139	482	37.891	3.461
ABRUZZO	1.285.896	148	7.643	769
MOLISE	321.697	36	958	121
CAMPANIA	5.760.353	347	14.321	1.538
PUGLIA	4.040.990	331	12.877	1.409
BASILICATA	597.000	39	1.282	149
CALABRIA	2.011.338	136	6.268	651
SICILIA	5.003.262	302	18.096	1.753
SARDEGNA	1.643.096	154	6.167	669
ITALIA	**57.888.245**	**6.015**	**318.961**	**31.860**
		QUOTE REGIONALI SUL TOTALE		
PIEMONTE	7,4%	9,1%	6,8%	7,4%
VALLE D'AOSTA	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%
LOMBARDIA	16,0%	15,6%	21,0%	19,6%
TRENTINO A.A.	1,7%	2,1%	1,3%	1,5%
VENETO	8,0%	11,4%	7,9%	8,9%
FRIULI V.G.	2,1%	3,1%	2,3%	2,5%
LIGURIA	2,7%	2,0%	3,8%	3,3%
EMILIA ROMAGNA	7,0%	11,6%	10,7%	11,0%
TOSCANA	6,2%	6,4%	8,0%	7,6%
UMBRIA	1,5%	2,4%	1,6%	1,8%
MARCHE	2,6%	3,1%	3,3%	3,3%
LAZIO	9,0%	8,0%	11,9%	10,9%
ABRUZZO	2,2%	2,5%	2,4%	2,4%
MOLISE	0,6%	0,6%	0,3%	0,4%
CAMPANIA	10,0%	5,8%	4,5%	4,8%
PUGLIA	7,0%	5,5%	4,0%	4,4%
BASILICATA	1,0%	0,6%	0,4%	0,5%
CALABRIA	3,5%	2,3%	2,0%	2,0%
SICILIA	8,6%	5,0%	5,7%	5,5%
SARDEGNA	2,8%	2,6%	1,9%	2,1%
ITALIA	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Elaborazioni RST su dati ISTAT

4.4.3 L'EVOLUZIONE REGIONALE NEL 2003

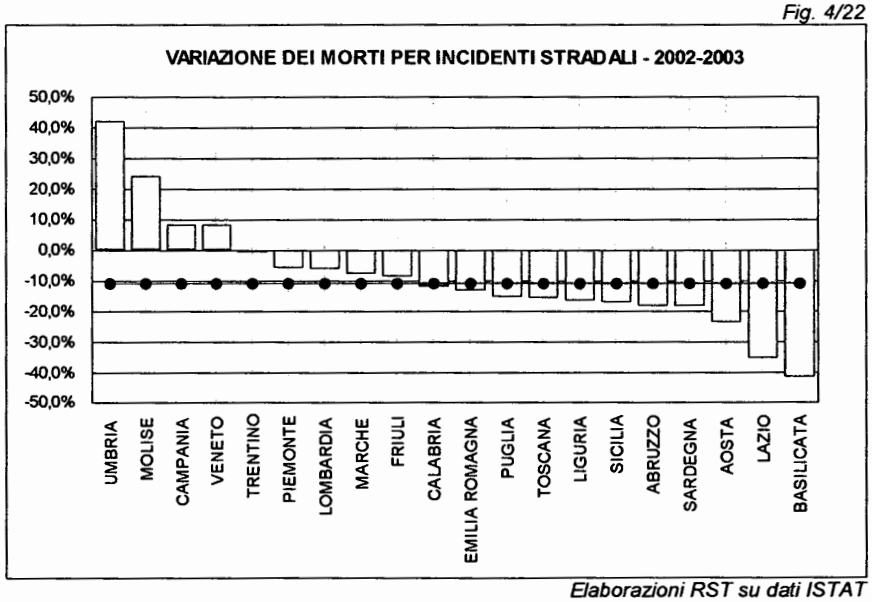
L'evoluzione regionale dell'incidentalità nel corso del 2003 risulta abbastanza omogenea (dieci regioni fanno registrare delle variazioni prossime alla media nazionale) con alcune significative eccezioni.

Per quanto riguarda la mortalità va segnalato quanto segue.

- In quattro regioni si è verificata una evoluzione in controtendenza rispetto al dato nazionale, con un incremento del numero di morti compreso tra +8% e +42%, a fronte della riduzione media nazionale del 10,7%. Si tratta del Molise (+7 morti, +24,1%), della Campania (+27 morti, +8,4%) e del Veneto (+52 morti, +8,2%) e, soprattutto, dell'Umbria che con un aumento di 43 morti fa registrare una crescita del 42,2%.
- In un altro gruppo di tre regioni pur registrandosi una contrazione della mortalità, questa non assume lo stesso livello di intensità della media nazionale. Si tratta di Trentino Alto Adige (-0,8%), Piemonte (-5,8%), e Lombardia (-6,3%).
- In tre regioni al contrario la variazione dell'ultimo anno assume valori molto più marcati rispetto a quelli medi nazionali. Si tratta della Valle d'Aosta (-23,8%), del Lazio (-35,6%) e della Basilicata (-41,8%).

Le altre dieci regioni presentano valori di riduzione simili alla media nazionale. (figura 4/22)

Fig. 4/22

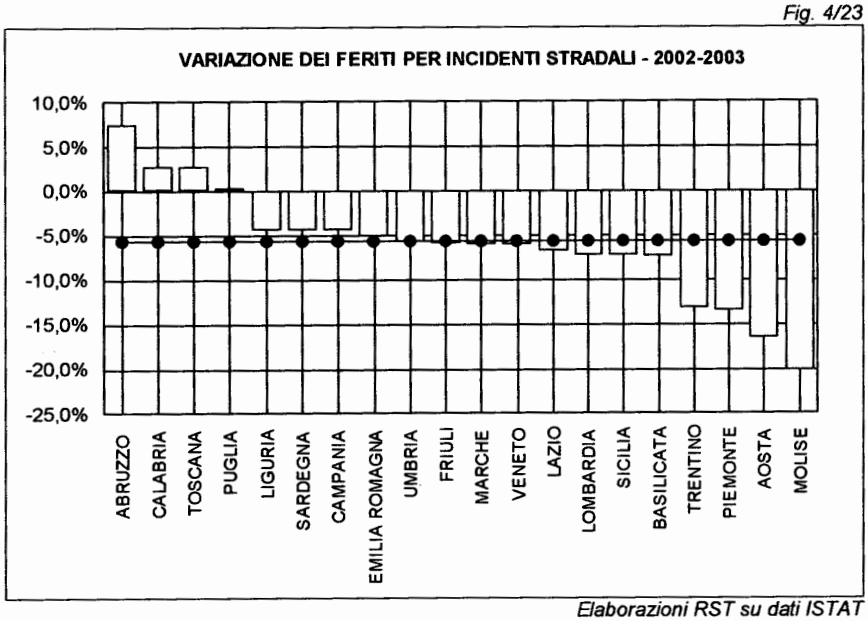


Elaborazioni RST su dati ISTAT

Per quanto riguarda i feriti, che a livello nazionale, nel 2003 mediamente hanno subito una riduzione pari al 5,6%, si evidenziano le seguenti condizioni.

- Quattro regioni registrano un andamento in controtendenza, con un aumento del numero di feriti. Si tratta di Abruzzo (+530 feriti; +7,5%), Calabria (+170; +2,8%), Toscana (+674; +2,7%) e Puglia (+52; +0,4%).
- In altre quattro circoscrizioni regionali il decremento dei feriti appare decisamente più intenso rispetto a quello medio nazionale. Si tratta di Trentino Alto Adige (-13,2%), Piemonte (-13,6%) Valle d'Aosta (-16,6%) e Molise (-20,2%).
- Nelle restanti 12 regioni l'evoluzione è del tutto simile a quella nazionale. (figura 4/23)

Fig. 4/23



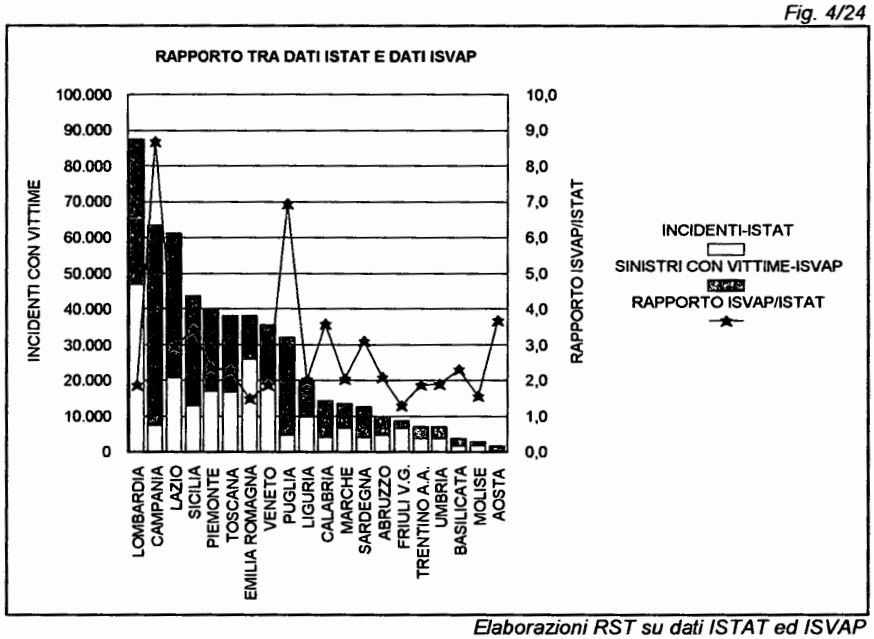
Elaborazioni RST su dati ISTAT

4.4.4 UNA ASTRATTA RIFLESSIONE SUL NUMERO DI VITTIME DEGLI INCIDENTI STRADALI NELLE REGIONI

I dati sull'incidentalità stradale resi disponibili dall'ISVAP, con particolare riferimento ai dati sugli incidenti con danni a persone, consentono di elaborare una valutazione di larga massima della sottostima dei dati ISTAT basati sui verbali di polizia nei diversi territori regionali.

Tale valutazione porta a ridimensionare leggermente l'entità del divario regionale in quanto alcune regioni con tassi di mortalità e ferimento decisamente bassi (la Campania, la Puglia, la Sicilia, la Calabria e la Sardegna) mostrano scarti tra il numero di incidenti con vittime rilevato dall'ISTAT e il numero di incidenti con vittime rimborsato dalle società di assicurazioni molto più alto di quello rilevato in altre regioni. In tali condizioni si trovano tuttavia anche regioni ad alta incidentalità (come il Lazio) cosicché la configurazione di incidentalità basata sulla stima delle vittime condotta sulla base dei dati ISVAP determina, in primo luogo un generalizzato aumento degli indici di mortalità e ferimento e, in secondo luogo, una limitata riduzione del divario dei livelli di sicurezza tra le diverse regioni. (figura 4/24)[59]

Fig. 4/24



Elaborazioni RST su dati ISTAT ed ISVAP

[59] Una illustrazione più ampia della stima del numeri di vittime secondo i dati ISVAP è riportata nella appendice A, *"Il numero di vittime degli incidenti stradali secondo tre fonti"*.

4.5 I DIVARI PROVINCIALI

4.5.1 PROFILO GENERALE

Il divario di rischio provinciale, come è facilmente intuibile, è ancora più ampio poiché, sempre con riferimento al 2003:

- l'arco di variazione dei tassi provinciali di mortalità è compreso tra 23,5 morti per 100.000 abitanti della provincia di Terni e i 3,2 morti per 100.000 abitanti della provincia di La Spezia, con un fattore di variazione pari a 7,3;[60]
- i tassi di ferimento fanno registrare una situazione del tutto analoga con valori compresi tra 1.367 feriti per 100.000 abitanti nella provincia di Rimini e i 127 feriti per 100.000 abitanti nella provincia di Potenza, con un fattore di variazione pari a 10,8;[61]
- infine, il costo sociale procapite varia da un valore massimo di 1.234 Euro per abitante nella provincia di Rimini ad un valore minimo di 153 Euro per abitante nella provincia di Potenza, con un fattore di variazione pari a 8.[62]

Da notare che le venti province che registrano il più elevato costo sociale in valore assoluto concentrano il 51% del costo sociale complessivamente sopportato dal Paese: 16.097 milioni di Euro. Da un punto di vista quantitativo dunque queste province esprimono *"la metà"* del problema sicurezza stradale.

Tab. 4/5

LE VENTI PROVINCE CON IL PIÙ ELEVATO COSTO SOCIALE DA INCIDENTI STRADALI			
MILANO	3214	PADOVA	553
ROMA	2524	MODENA	527
TORINO	1057	TREVISO	510
FIRENZE	793	LATINA	459
BOLOGNA	718	REGGIO EMILIA	459
BRESCIA	692	VARESE	446
NAPOLI	684	BERGAMO	443
GENOVA	616	VENEZIA	421
VERONA	611	VICENZA	409
BARI	555	SALERNO	406

Elaborazioni RST su dati ISTAT

[60] A livello regionale il fattore di variazione dei tassi di mortalità era pari a 2,8.
[61] A livello regionale il fattore di variazione dei tassi di ferimento era pari a 3,9.
[62] A livello regionale il fattore di variazione del costo sociale procapite era pari a 3,4.

Tuttavia il problema come è stato già rilevato nel precedente paragrafo, si pone non solo in termini quantitativi assoluti ma anche in termini di intensità di rischio e di diritto di tutti i cittadini a vivere e lavorare in un territorio dove la mobilità non registri tassi di rischio straordinariamente elevati.

Sotto questo profilo emergono gli elevati valori di costo sociale procapite di altre venti province: Rimini (1.234) Reggio Emilia (972), Forlì-Cesena (926), Ravenna (917), Latina (897), Piacenza (879), Terni (870), Milano (851), Firenze (827), Modena (808), Savona (797), Rovigo (773), Bologna (768) Ferrara (765), Trieste (757), Ancona (749), Massa Carrara (747), Grosseto (740), Cremona (739) e Pisa (737).

Come si può agevolmente notare, sei province (Milano, Firenze, Bologna, Modena, Latina e Reggio Emilia)) sono **contemporaneamente territori con elevate quote di danno sociale e con elevate intensità di danno sociale**, le altre 24 presentano i maggiori valori o per entità del danno sociale o per intensità di questo. (figure 4/25; 4/26; 4/27 e mappe 4/5; 4/6 e 4/7)

Le condizioni sopra indicate evidenziano, in termini generali, tre ordini di priorità per una strategia che avesse l'obiettivo di migliorare la sicurezza stradale:

I. le province che presentano contemporaneamente il più alto numero di vittime da incidenti stradali (e, quindi, il più elevato danno sociale) e il più alto rapporto tra vittime e popolazione (e, quindi, le condizioni generali di rischio più elevate);

II. le province che presentano o valori molto elevati di danno sociale o valori molto elevati di danno sociale procapite;

III. le province che presentano i minori valori di danno sociale e di danno sociale procapite.

Più in particolare si possono definire sei diverse classi di incidentalità (figura 4/28).

1) Nove province sono caratterizzate dai più elevati indici di rischio (oltre 800 euro procapite di danno sociale rispetto ad una media nazionale di 558) e presentano anche un numero di vittime particolarmente elevato con un costo sociale complessivo da incidenti stradali che oscilla tra 200 e 800 milioni di Euro/anno (Rimini, Reggio Emilia, Forlì-Cesena, Ravenna, Latina, Piacenza, Terni, Firenze e Modena).

2) Due province che sono caratterizzate da un livello di rischio molto elevato (tra 650 e 900 Euro procapite di danno sociale da incidenti stradali) e, soprattutto, da un numero di vittime straordinariamente elevato (insieme raccolgono quasi 1/3 delle vittime complessivamente determinate dagli incidenti stradali nel nostro Paese), con un costo sociale provinciale compreso tra 2.500 e 3.500 milioni di Euro (Roma e Milano).

3) Undici province con livelli di rischio del tutto analoghi a quelli rilevati a Milano e Roma ma con un danno sociale complessivo decisamente più contenuto, compreso tra 300 e 700 milioni di Euro/anno (Bologna, Ancona, Verona, Genova, Brescia, Padova, Treviso, Perugia, Udine, Cuneo e Pavia).

Le ventidue province che rientrano in questi tre raggruppamenti, e in particolare le nove che rientrano nel primo, costituiscono sicuramente le zone del Paese dove gli incidenti generano sia il **maggior numero di vittime** sia le **condizioni di rischio più intense**.

4) Nove province presentano i più bassi livelli di rischio, un costo sociale procapite compreso tra 100 e 400 Euro, un numero di vittime altrettanto contenuto, con un costo sociale complessivo da incidenti stradali inferiore a 100 milioni di Euro, con due eccezioni che superano di poco tale valore (Enna, Campobasso, Biella, Benevento, Vibo Valentia, Agrigento, Potenza, Calatanissetta, e Isernia quest'ultima provincia è quella dove gli incidenti stradali, stando ai dati ufficiali, determinano il più basso numero di vittime, con un costo sociale complessivo inferiore a 30 milioni di Euro/anno e con un costo sociale procapite inferiore a 328 Euro).

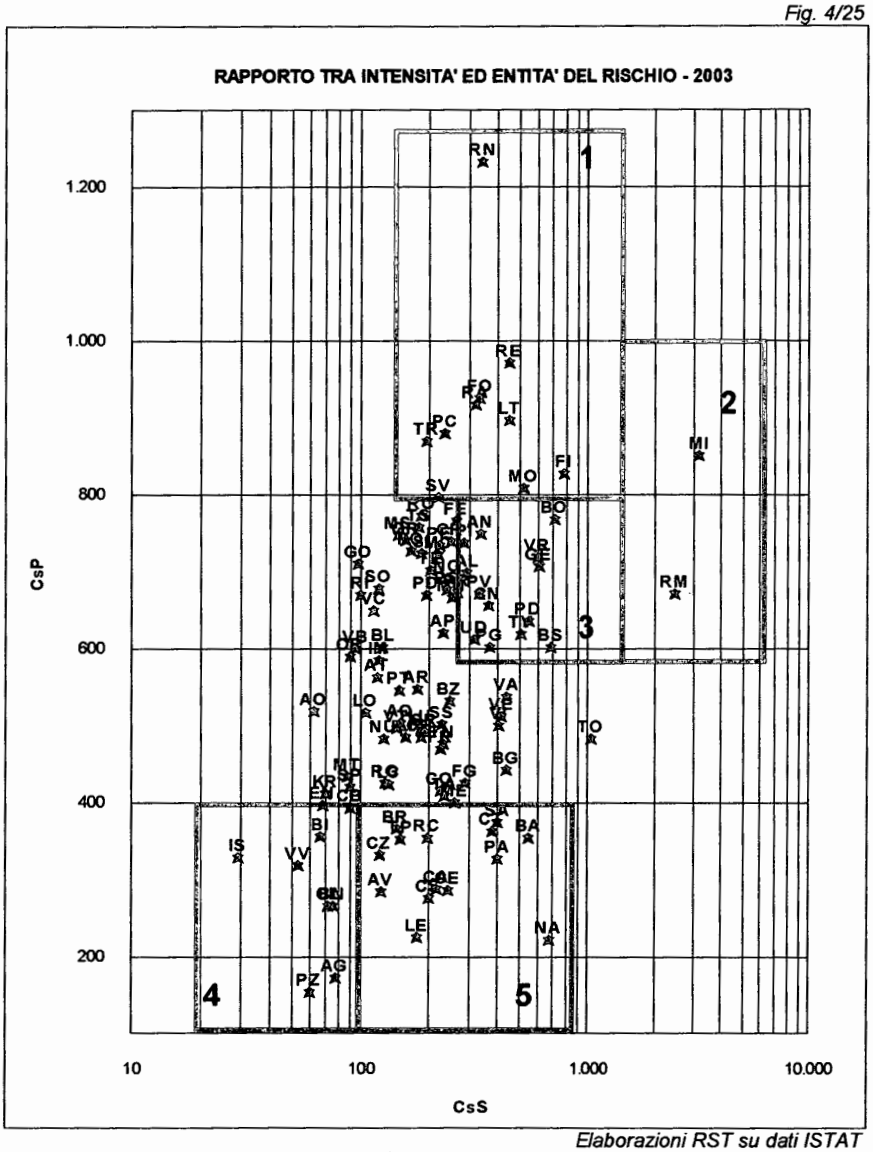
5) Quattordici province presentano livelli di rischio analoghi (tra 100 e 400 Euro procapite) ma un numero di vittime sensibilmente superiore, con un costo sociale complessivo compreso tra 200 e 700 milio-

ni di Euro/anno, unicamente a causa delle maggiori dimensioni demografiche e della maggiore esposizione al rischio.

Le ventitre province che compongono i due raggruppamenti sopra delineati costituiscono le aree del Paese dove si registra il **minor numero di vittime e i livelli di rischio più contenuti** ma occorre segnalare che per molte di queste esiste la concreta possibilità di una rilevante sottostima dell'incidentalità da parte delle statistiche ufficiali.

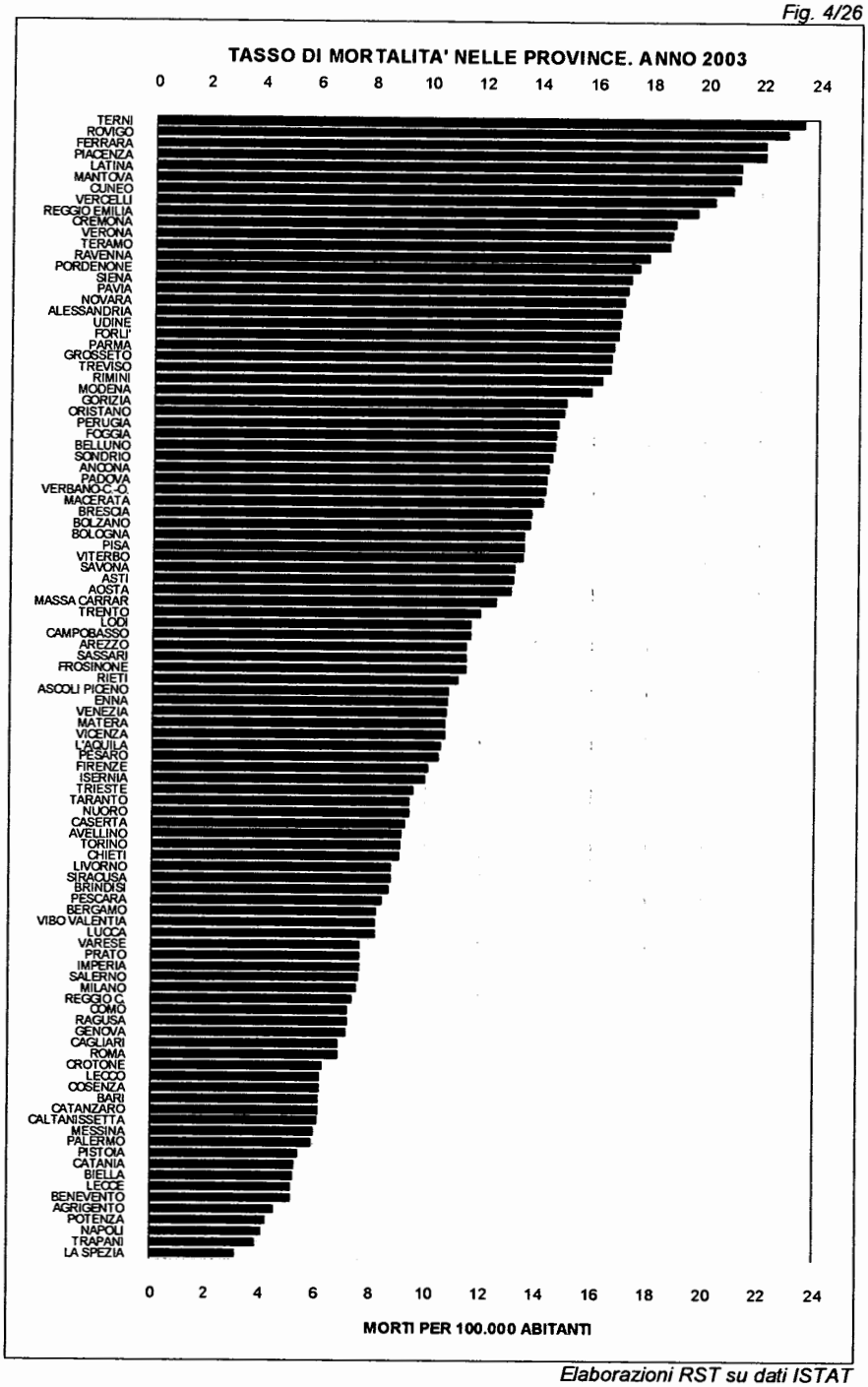
6) Le restanti province rientrano in una diversificata classe intermedia con un livello di rischio compreso tra 400 e 800 Euro procapite e un costo sociale complessivo da incidenti stradali compreso tra i 60 milioni di Euro/anno di Aosta e i 1.000 milioni di Euro/anno di Torino. (figura 4/28)

Fig. 4/25



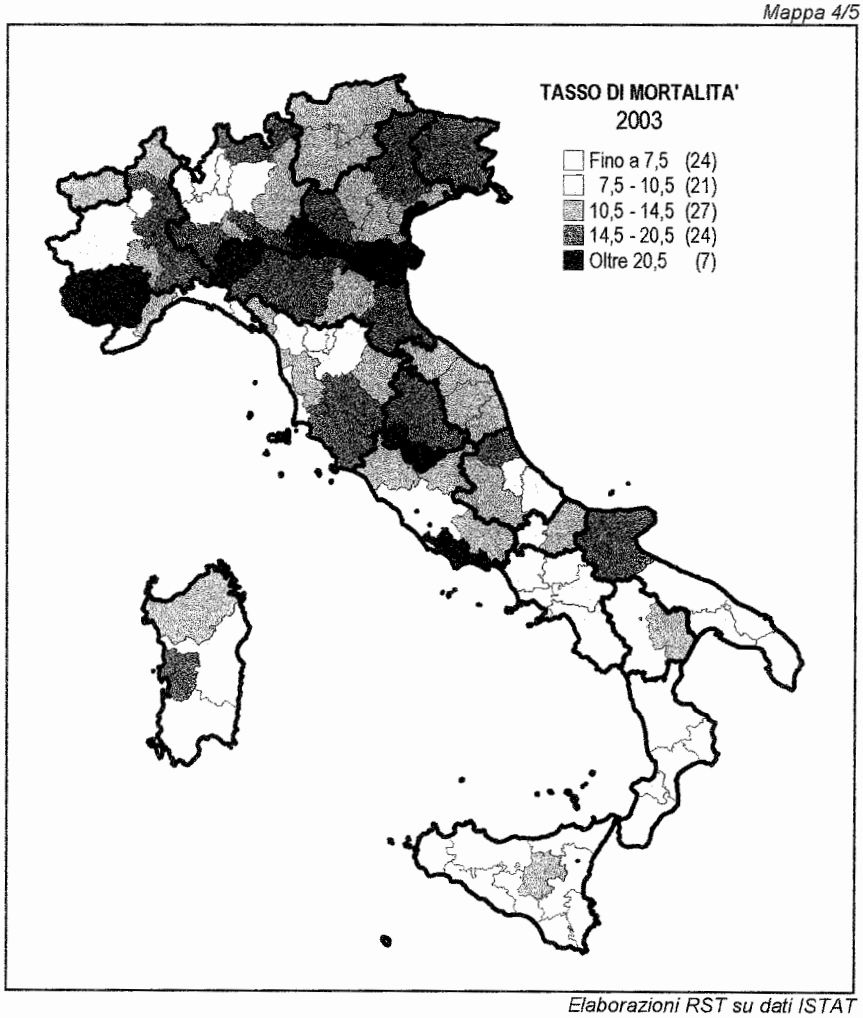
Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 4/26



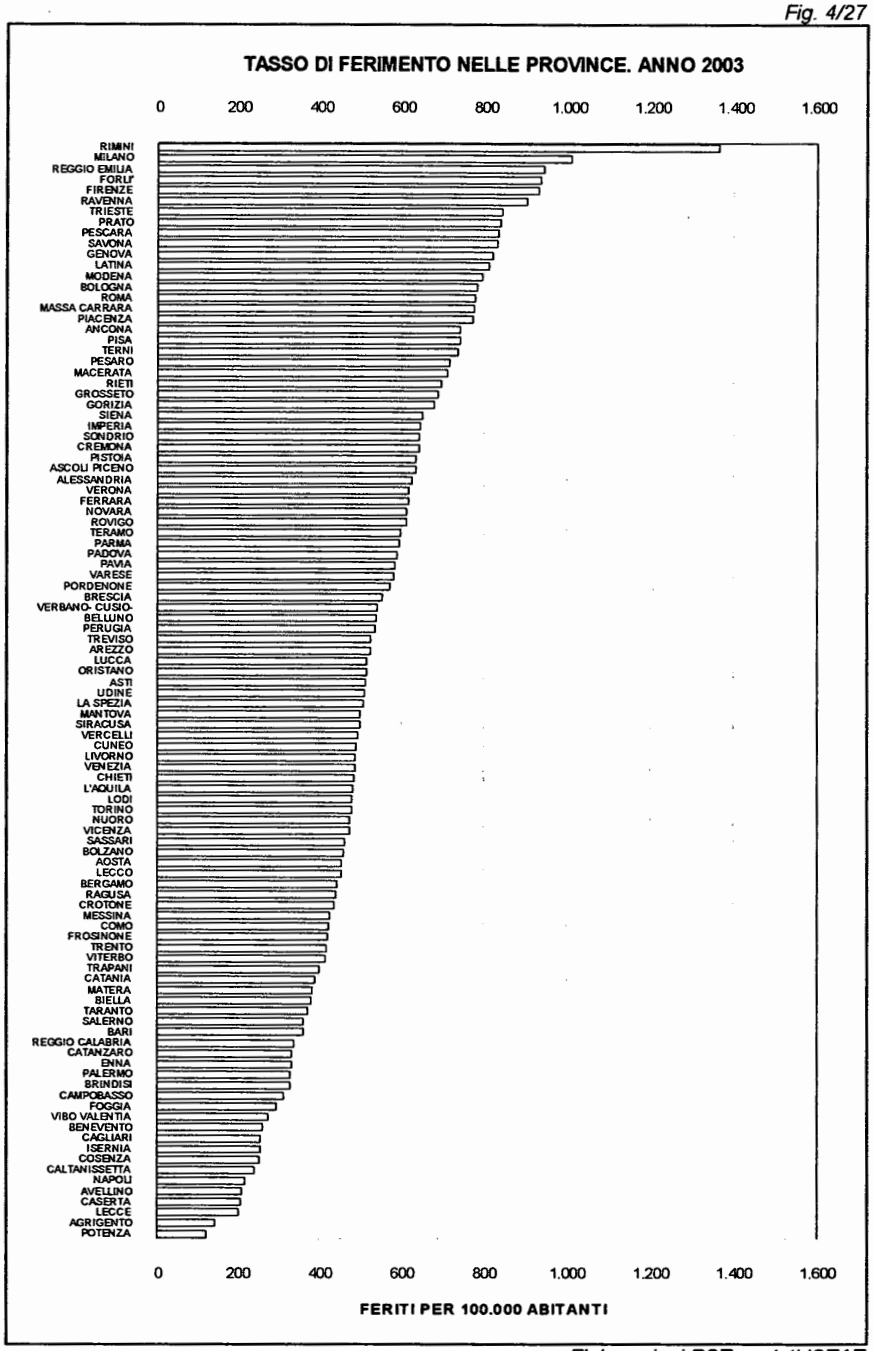
Elaborazioni RST su dati ISTAT

Mappa 4/5



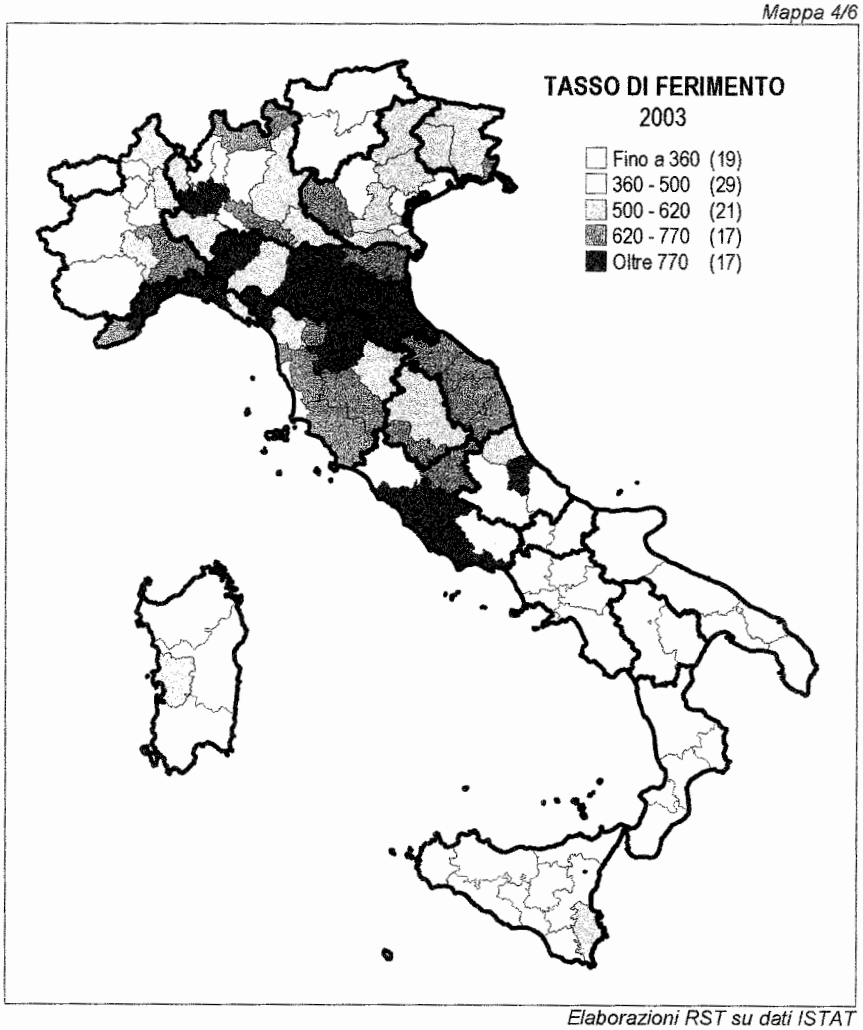
Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 4/27



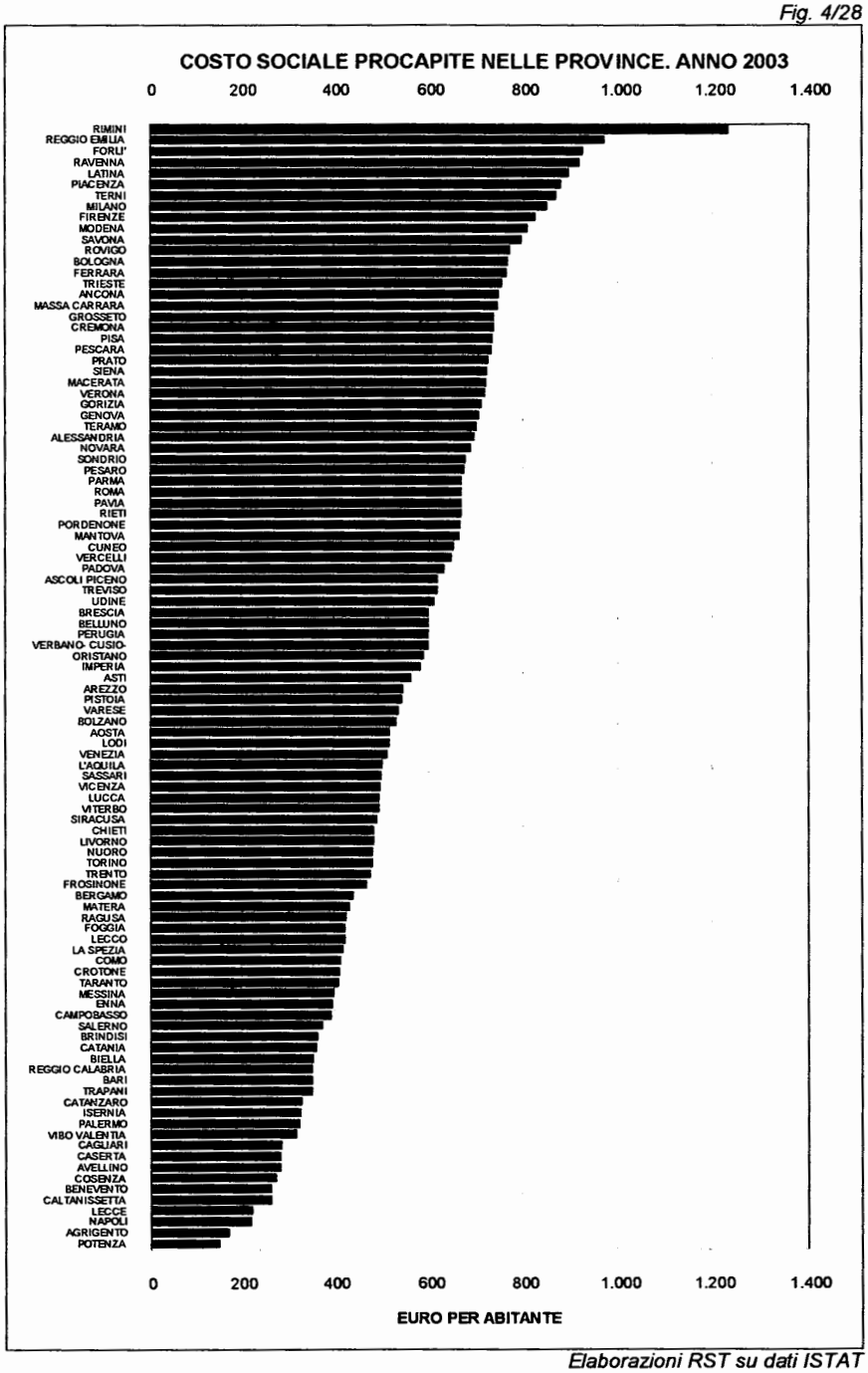
Elaborazioni RST su dati ISTAT

Mappa 4/6



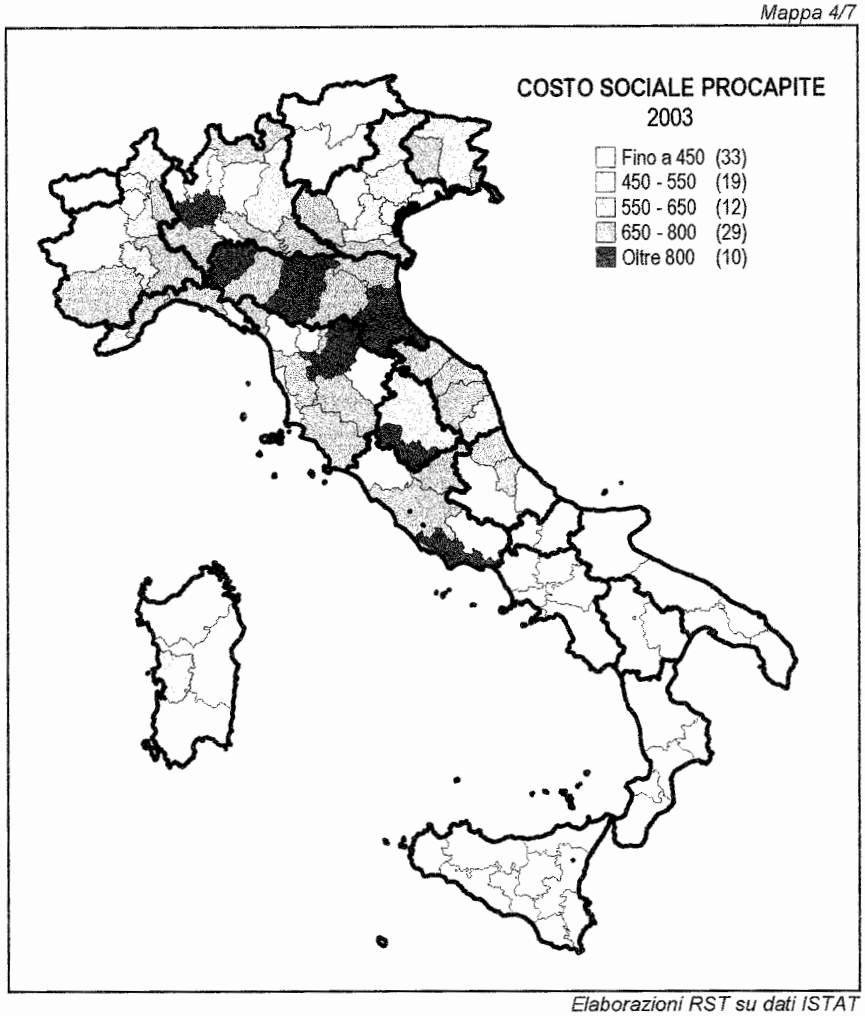
Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 4/28



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Mappa 4/7



Elaborazioni RST su dati ISTAT

4.5.2 L'ARCO DI MASSIMO RISCHIO

Un ulteriore elemento sul quale si ritiene opportuno richiamare l'attenzione è costituito dagli **elevati tassi di mortalità** che si registrano in sei province contigue (Piacenza, Cremona, Mantova, Ferrara, Ravenna e Forlì-Cesena) che, nel loro insieme, danno luogo ad un comparto territoriale con una vaga forma di arco che procede dalla costa romagnola fino alla pianura padana lombarda per piegare di nuovo verso l'Emilia (Piacenza). Su questo territorio, con un'estensione di oltre 13.500 chilometri quadrati e una popolazione di poco più di 2 milioni di abitanti, nel 2003 gli incidenti stradali hanno determinato 410 morti e 15.062 feriti con un costo sociale di 1.680 milioni di Euro. Il livello medio di rischio straordinariamente elevato con 19,8 morti e 728 feriti per 100.000 abitanti e un costo sociale procapite decisamente molto alto, 812 Euro.[63] (tab. 4/6, mappa 4/8)

Tab. 4/6

ARCO DI MASSIMO RISCHIO.
DIMENSIONI CARATTERISTICHE AL 2003

	Sup. (Kmq)	Pop (migliaia)	Morti (numero)	Feriti (numero)	Costo sociale (M Euro)
Cremona	1.771	342.844	65	2.211	253
Mantova	2.339	385.900	82	1.937	257
Parte lombarda	*4.110*	*728.744*	*147*	*4.148*	*510*
Piacenza	2.589	270.946	60	2.101	238
Ferrara	2.632	347.360	77	2.154	266
Ravenna	1.859	355.395	64	3.217	326
Forlì-Cesena	2.377	366.805	62	3.442	340
Parte emiliana	*9.457*	*1.340.506*	*263*	*10.914*	*1.170*
Totale	**13.567**	**2.069.250**	**410**	**15.062**	**1.680**
Quota su Italia	*4,5%*	*3,6%*	*6,8%*	4,7%	5,3%
Italia	**301.337**	**57.888.245**	**6.015**	**318.961**	**31.860**

ARCO DI MASSIMO RISCHIO.
INDICI DI RISCHIO AL 2003 ED EVOLUZIONE 1990-2003

		Tassi di	Costo	Evoluzione 1990 – 2003	
	mortalità	ferimento	sociale procapite	Numero morti	Costo sociale
Cremona	19,0	644,9	739	-0,5%	2,4%
Mantova	21,2	501,9	666	2,5%	4,2%
Parte lombarda	*20,2*	*569,2*	*700*	*0,9%*	*3,2%*
Piacenza	22,1	775,4	879	-1,5%	0,2%
Ferrara	22,2	620,1	765	-1,9%	0,5%
Ravenna	18,0	905,2	917	-3,0%	-1,6%
Forlì-Cesena	16,9	938,4	926	-3,6%	-2,2%
Parte emiliana	*19,6*	*814,2*	*873*	*-2,6%*	*-1,1%*
Totale	19,8	727,9	812	-1,8%	-0,2%
Arco MR su Italia	1,9	1,3	1,5	1,5	1,5
Italia	**10,4**	**558,4**	**558**	**-0,7%**	**1,9%**

Elaborazioni RST su dati ISTAT

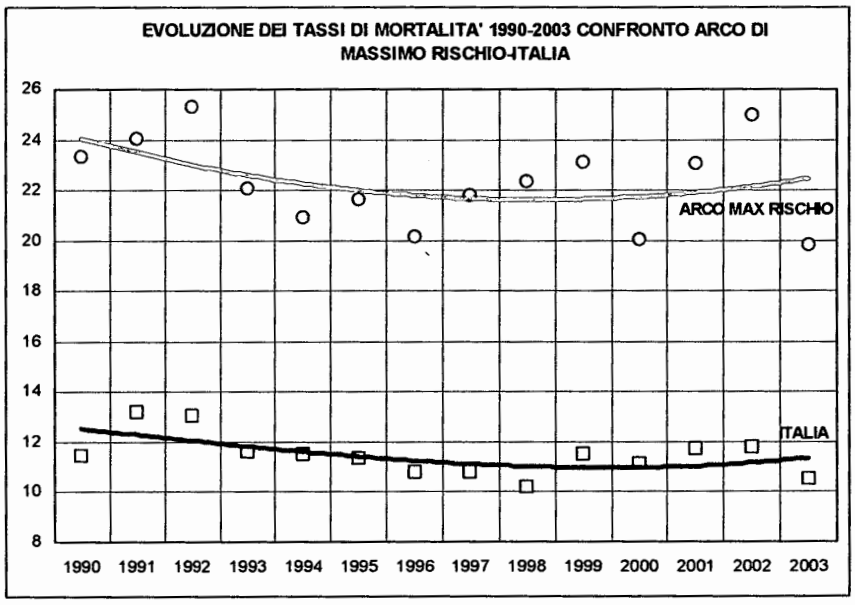
[63] Altre province (Terni, Rovigo, Latina, Cuneo, etc.) nel 2003 registrano tassi di mortalità superiori ma non sono contigue e soprattutto, non presentano la stessa continuità nel tempo di valori massimi.

Mappa 4/8

Elaborazioni RST su dati ISTAT

Il forte divario tra i tassi di mortalità delle province sopraindicate e quelli rilevati nei territori limitrofi suggerisce la possibilità che nelle province dell'arco di massimo rischio siano presenti fattori di rischio specifici che andrebbero indagati e opportunamente contrastati. Sembra poi rilevante segnalare che il divario tra i tassi di mortalità dell'arco di massimo rischio e quelli medi nazionali sta progressivamente aumentando, il che farebbe supporre che i fattori di rischio che deteriorano i livelli di sicurezza di questi territori stiano rafforzandosi. (figura 4/29)

Fig. 4/29



Elaborazioni RST su dati ISTAT

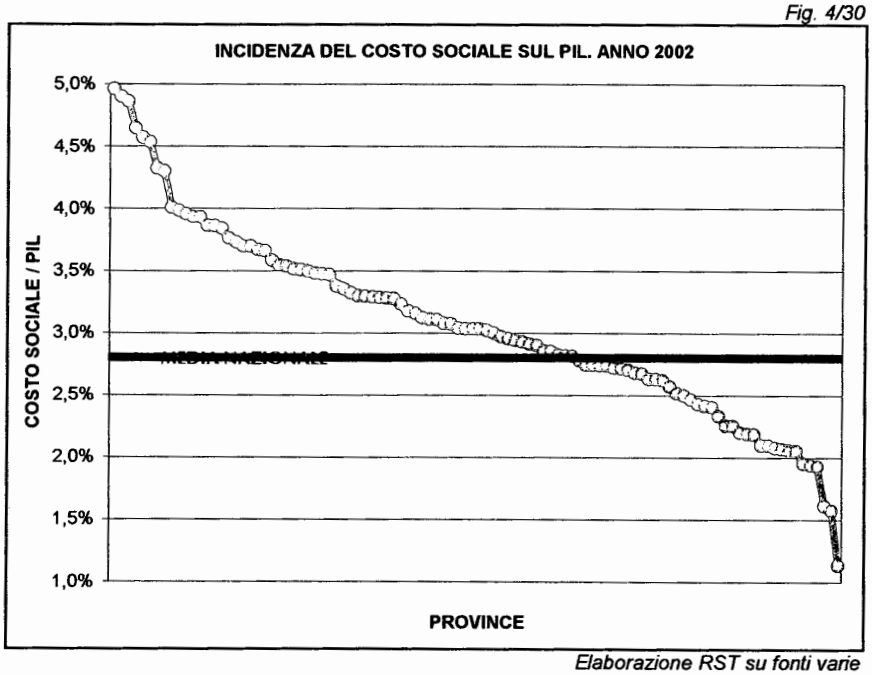
Le condizioni schematicamente riportate potrebbero suggerire l'opportunità di prevedere un programma di azione specifico per una situazione territoriale che presenta livelli di rischio straordinariamente elevati e del tutto inusuali nel nostro Paese. In particolare, sembrerebbe utile valutare l'opportunità di porre in essere misure specifiche di sostegno e incentivazione per studi e programmi di interventi che abbiano due caratteristiche di fondo:

- offrano una concreta prospettiva di ricondurre i livelli di incidentalità ivi misurati su valori meno distanti dalla media nazionale;
- rappresentino una strategia unitaria alla quale aderiscano attivamente i Comuni, le Province e le due Regioni (Emilia-Romagna e Lombardia) nel cui territorio si sviluppa l'arco di massimo rischio.

4.6 COSTO SOCIALE DEGLI INCIDENTI E PIL

Il forte divario territoriale del numero di vittime e dei tassi di mortalità e ferimento ha una rilevante implicazione in termini di incidenza del costo sociale sul PIL. In particolare la quota di PIL assorbita dal costo sociale degli incidenti stradali a livello provinciale varia dal 5% a poco più dello 1%, laddove l'incidenza media nazionale del costo sociale di incidenti stradali sul PIL è pari al 2,7%.[64] Un esame puntuale dei dati mostra che le più alte incidenze del costo sociale da incidenti stradali sul PIL (oltre il 4%) sono presenti nelle province che uniscono i più elevati tassi di incidentalità, mortalità e ferimento a valori del PIL procapite piuttosto moderati: Latina (che con il 5,0% costituisce in massimo), Oristano, Ravenna, Ferrara, Rimini, Teramo, Matera, Forlì, Macerata, Reggio Emilia e Pescara. Per converso, le incidenze più basse (meno del 2,0%) sono presenti in territori a bassa incidentalità o con un livello di incidentalità medio ma un PIL procapite piuttosto elevato (Bergamo, Como, Isernia, Bolzano, Lodi, Benevento, Massa - Carrara, Brindisi, Trento, Agrigento, Napoli e Potenza, che con l'1,1% costituiscono il minimo. (figura 4/30)

Fig. 4/30



Elaborazione RST su fonti varie

[64] La DG TREN valuta per i Paesi della UE15 una incidenza media del costo sociale da incidenti stradali sul Pil pari al 2%, l'OMS indica un valore compreso tra il 2,5% e il 3,0%.

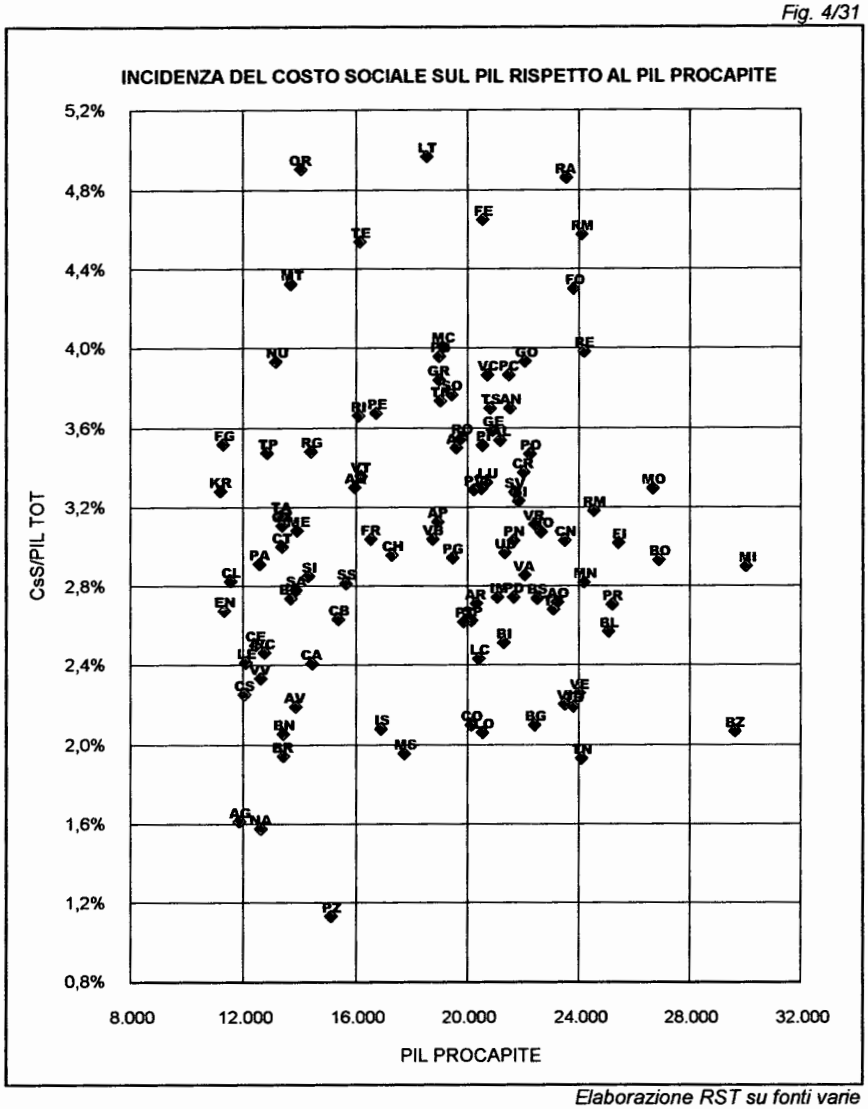
Da notare che tra il valore del PIL procapite (valore al quale solitamente è correlato il volume relativo di traffico e, quindi, l'esposizione al rischio) e l'entità del Costo sociale determinato dagli incidenti stradali **non v'è alcuna correlazione diretta** cosicché accade di trovare tra le province ad alta incidenza del costo sociale sul PIL (oltre 4,8% e cioè 2,4 volte la media europea) sia la provincia di Oristano con un PIL procapite di circa 14.000 Euro, sia la provincia di Latina (PIL procapite pari a 18.000 Euro), sia la provincia di Ravenna con poco meno di 24.000 Euro. Al capo opposto tra le province a bassa incidenza della spesa sociale da incidenti stradali sul PIL (sotto al 2%) troviamo Brindisi con un PIL procapite intorno a 14.000 Euro, Massa con un PIL procapite di circa 18.000 Euro e Bolzano con un PIL procapite di circa 29.000 Euro.

Più in particolare, assumendo il PIL procapite come indice di sviluppo economico correlato al volume di traffico di merci e persone, si individua come **a parità di indice di sviluppo si verifichino livelli di incidentalità estremamente diversificati che si traducono in incidenze del costo sociale da incidenti stradali sul PIL altrettanto diversificate:**

- tra le circoscrizioni provinciali ad elevato sviluppo economico (PIL procapite eguale o superiore a 24.000 Euro) si oscilla infatti da un'incidenza minima del 2% di Trento ad una incidenza massima del 4,8% a Ravenna;
- una variazione ancora più marcata si rileva tra le province a basso sviluppo (PIL procapite inferiore a 15.000 Euro) che registrano un'incidenza del costo sociale sul PIL compresa tra il 4,9% di Oristano e l'1,2% di Potenza o l'1,6% di Agrigento e di Napoli. (figura 4/31).

Fermo restando che taluni valori possono essere sottostimati, appare evidente come la assoluta assenza di correlazione tra indici di sviluppo economico e indici di incidentalità confermi che **gli alti tassi di mortalità e ferimento non sono la *"naturale"* conseguenza degli elevati volumi di traffico ma il tendenziale risultato, salvo rare eccezioni legate a fattori particolari, di una inadeguata o insufficiente politica di sicurezza stradale.**

Fig. 4/31



Elaborazione RST su fonti varie

4.7 RISCHIO E VULNERABILITÀ

4.7.1 DUE INDICI COMPLEMENTARI

Gli indici di rischio (incidenti, morti e feriti ogni 100.000 abitanti o, più raramente, ogni milione di abitanti) vengono utilizzati sistematicamente in quasi tutti gli studi sull'incidentalità stradale e in tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione delle azioni per migliorare la sicurezza stradale di livello nazionale realizzati dall'UE e nei principali Paesi sviluppati per tre motivi:

- sono molto semplici da elaborare poiché si basano su dati che, in generale, sono agevolmente accessibili;
- consentono confronti diretti tra diverse circoscrizioni territoriali e per circoscrizioni territoriali di diverso livello (da quello comunale o sub-comunale fino a quello nazionale o continentale);
- descrivono con soddisfacente precisione un aspetto di importanza fondamentale ai fini della determinazione delle priorità di intervento delle politiche di sicurezza stradale: il rischio complessivo di una determinata popolazione di restare vittima di un incidente stradale.

Per contro gli indici di rischio presentano un limite sostanziale: non tengono conto dei volumi di traffico e quindi dell'esposizione al rischio. In termini più espliciti, un elevato indice di rischio si può determinare sia in un territorio con una mobilità molto intensa (un alto numero di spostamenti e/o spostamenti molto ampi) ma con un basso tasso di incidenti per numero di spostamenti, sia in un territorio con una mobilità ridotta (basso numero di spostamenti e/o spostamenti di breve raggio) ma con un elevato tasso di incidenti per numero di spostamenti.
La distinzione tra indici di rischio (incidenti e vittime rapportati alla popolazione) e indici di vulnerabilità (incidenti e vittime rapportati al volume del traffico) risulta essenziale per comprendere:

- se in una determinata area l'incidentalità sia generata prevalentemente dai volumi di traffico oppure dal livello di pericolosità (vulnerabilità) di questi;
- quali siano le modalità di spostamento (a piedi, in bicicletta, in ciclomotore, in motociclo, in autovettura privata, in mezzo di traffico pubblico, etc.) più vulnerabili e quali quelle più sicure;
- quali siano le infrastrutture che presentano alti livelli di vulnerabilità (e cioè un più elevato numero di incidenti con vittime a parità di flussi si traffico) e che, dunque, risultano meno sicure.

In sostanza, i tassi di mortalità e ferimento (morti e feriti per 100.000 abitanti) e il costo sociale procapite forniscono una **indicazione precisa del livello di rischio** ma sono scarsamente utili per individuare le cause e i fattori di rischio e, conseguentemente, per individuare gli interventi più

adeguati ed efficaci per ridurre il rischio e il numero di incidenti con vittime. Per passare dalla misura di un livello di rischio alla definizione puntuale e argomentata degli interventi necessari per ridurlo occorre acquisire adeguati elementi conoscitivi anche sui volumi, sulla composizione e sulle caratteristiche degli spostamenti.[65]

Disgraziatamente questa conoscenza nel nostro Paese non è disponibile se non in rare situazioni. Una delle Regioni che ha realizzato questa importante rilevazione è la **Regione Lombardia** che, successivamente, ha utilizzato questi stessi dati per una analisi della vulnerabilità sui base regionale, provinciale e sub-provinciale.[66] A titolo meramente esemplificativo riportiamo schematicamente i principali risultati che presentano un interesse generale ai fini della definizione di una politica di costruzione della base conoscitiva necessaria per individuare le linee di intervento più efficaci.

4.7.2 UN ESEMPIO

Nel 2001 la Regione Lombardia promuove un approfondito studio su tutti gli spostamenti effettuati sul territorio regionale, ivi compresi gli spostamenti interregionali).[67] Lo studio consente di distinguere tra le diverse modalità di trasporto (nave, treno, aereo e tutti i mezzi di trasporto su strada, compresi gli spostamenti pedonali) con grande disaggregazione territoriale e, sebbene questo non fosse il suo fine, è stato utilizzato anche per porre a confronto il numero e le caratteristiche delle vittime degli incidenti stradali con il numero e degli spostamenti su strada distinto per modalità di spostamento (a piedi, in bicicletta, si ciclomotore, su motociclo, su autovettura, su mezzo di trasporto collettivo, etc.), secondo una articolazione molto ampia di mezzi di trasporto. I più rilevanti risultati dell'analisi del numero e configurazione delle vittime in relazione alle caratteristiche della mobilità sono di tre ordini, che illustriamo brevemente di seguito.

In primo luogo si nota che il confronto (provinciale e sub provinciale) tra indici di rischio (morti e feriti per 100.000 abitanti o costo sociale pro-

---

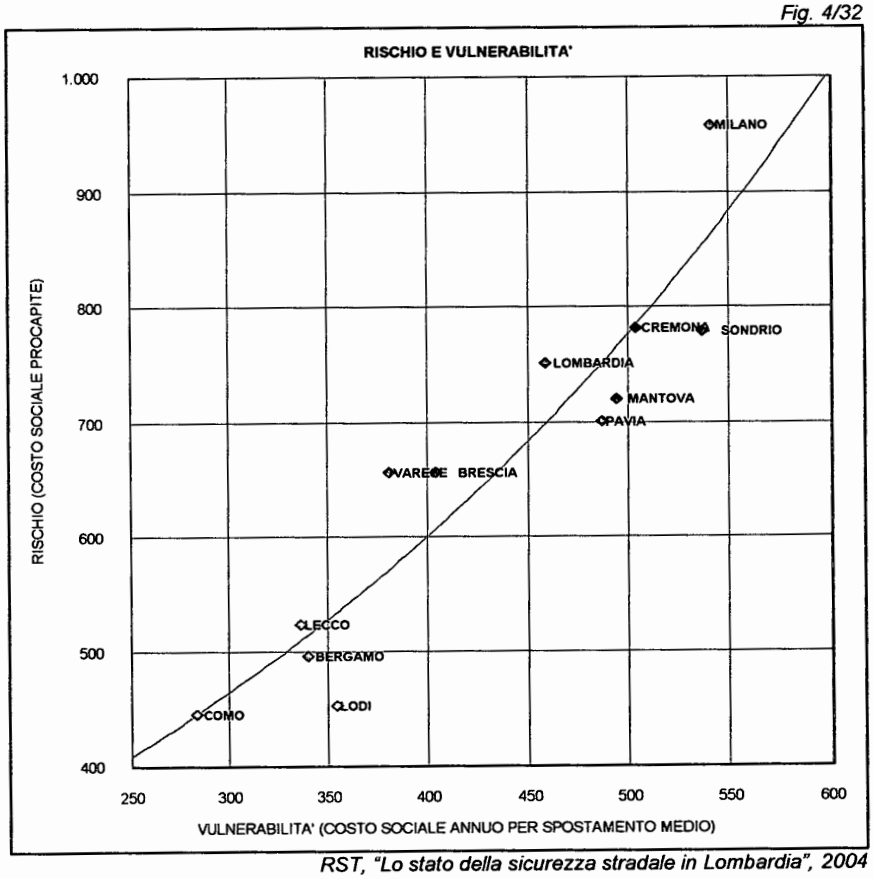
[65] Ovviamente, la configurazione del traffico non è la sola conoscenza necessaria, occorre un'analisi delle caratteristiche del sistema infrastrutturale, dell'attività di controllo, e di molti altri settori.

[66] Per *"macroaree"* e cioè per circoscrizioni territoriali che raggruppano i comuni di minori dimensioni demografiche.

[67] Regione Lombardia, Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità, *"Indagine Origine/Destinazione regionale. 2002"*, Milano, 2003.

capite) e indici di vulnerabilità (morti e feriti e costo sociale per 100.000 spostamenti)[68] evidenzia una alta correlazione diretta tra indici di rischio e indici di vulnerabilità, con poche oscillazioni significative. Ciò deriva dal fatto che in un territorio relativamente omogeneo per sviluppo economico, tipo di mobilità e sistema infrastrutturale, il numero di spostamenti procapite è altrettanto omogeneo e i divari degli indici di rischio e degli indici di vulnerabilità sono determinati sostanzialmente dalla maggiore o minore pericolosità della mobilità nelle diverse aree.

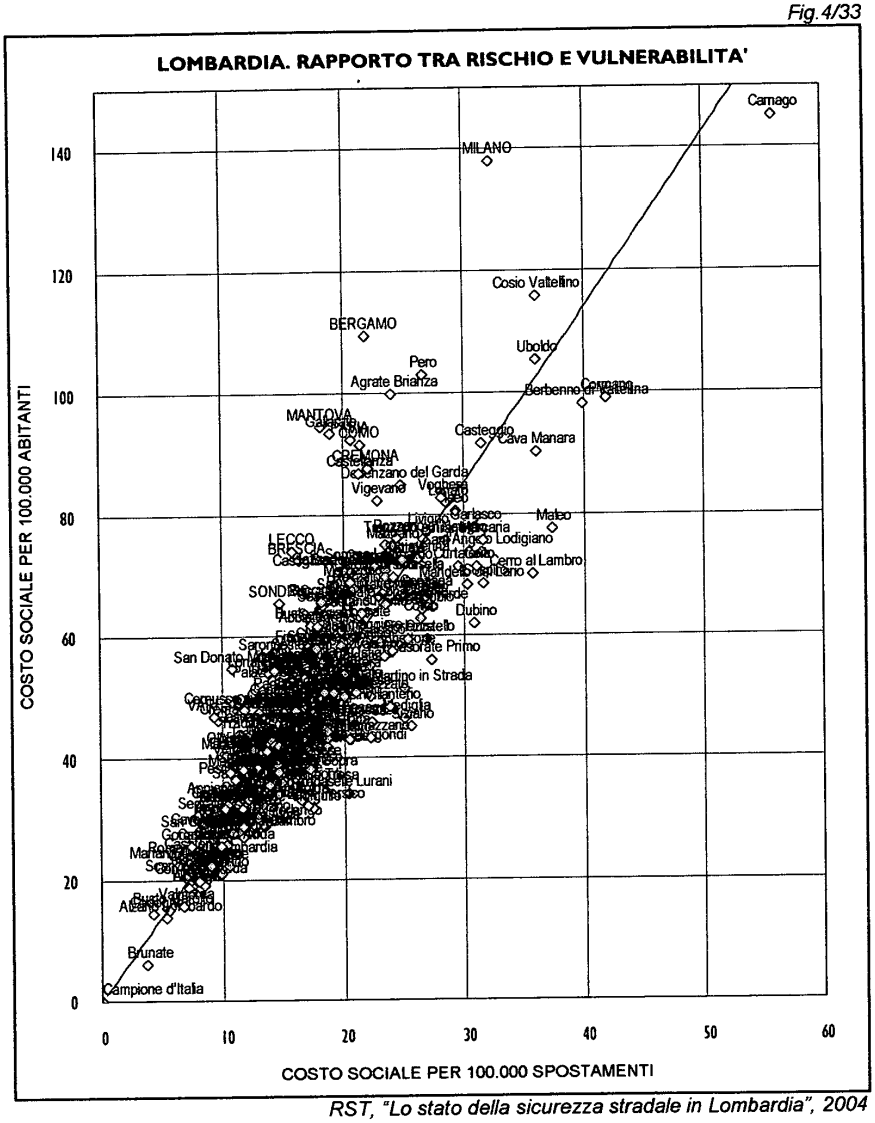
Fig. 4/32



RST, "Lo stato della sicurezza stradale in Lombardia", 2004

[68] Regione Lombardia, *"Lo stato della sicurezza stradale in Lombardia. Relazione"* e *"Lo stato della sicurezza stradale in Lombardia. Spostamenti e sicurezza stradale"*, RST, 2004.

Fig.4/33

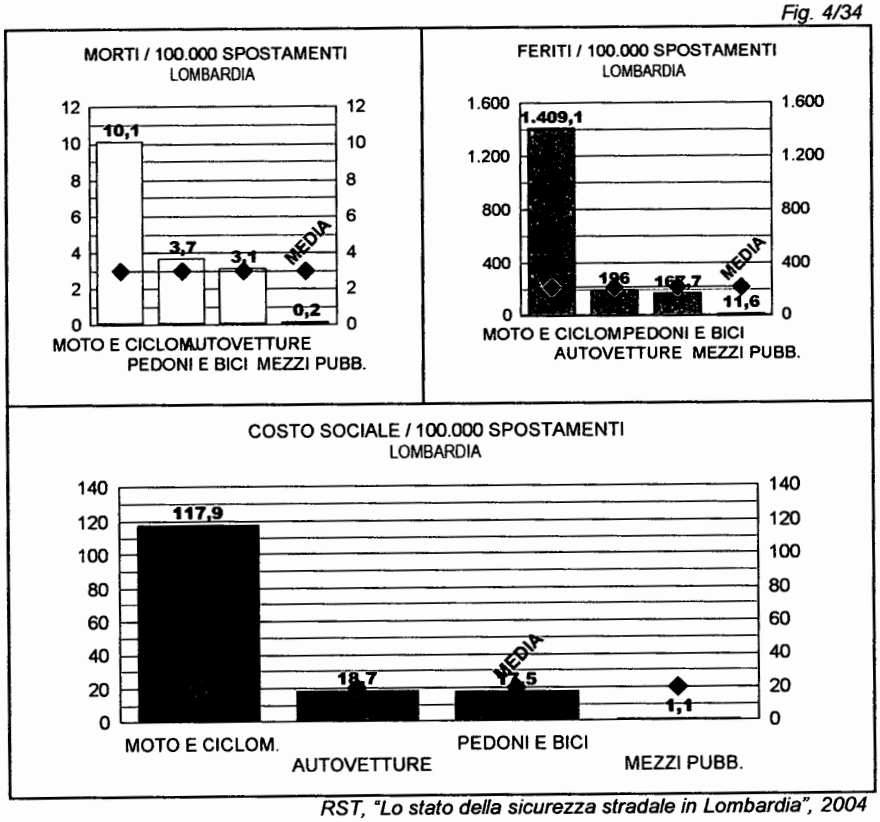


RST, "Lo stato della sicurezza stradale in Lombardia", 2004

In secondo luogo emerge con chiarezza che alcune modalità di spostamento sono molto più pericolose di altre. In Lombardia infatti ogni 100.000 spostamenti si registrano:

- per la mobilità su ciclomotori e motocicli, 10,1 morti e 1,409 feriti;
- per la mobilità a piedi e in bicicletta, 3,7 morti e 196 feriti;
- per la mobilità su autovetture, 3,1 morti e 168 feriti;
- per la mobilità su mezzo di trasporto pubblico, 0,2 morti e 12 feriti.

Fig. 4/34



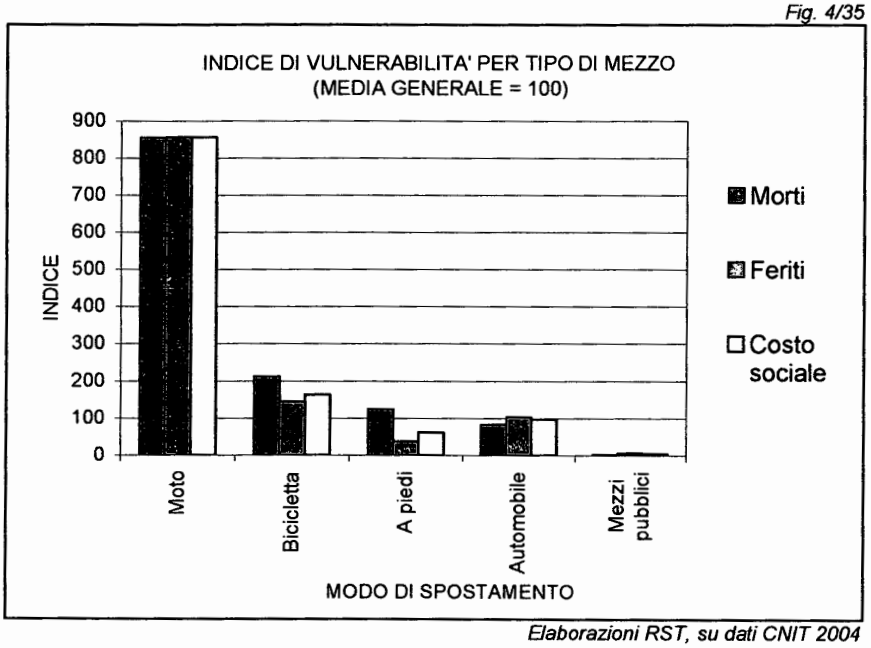
RST, "Lo stato della sicurezza stradale in Lombardia", 2004

Nella regione si verifica dunque, a parità di numero di spostamenti, un divario di sicurezza tra la modalità di spostamento meno sicura (motocicli e ciclomotori) e la modalità più sicura (il mezzo di trasporto pubblico) di circa 50 volte per quel che riguarda la mortalità, di 121 volte per quello che riguarda il numero di feriti e di 107 volte per quel che riguarda il costo sociale.

Il divario di pericolosità è del tutto analogo a quello indicato dal *Conto Nazionale della Infrastrutture e dei Trasporti* a livello nazionale. A questo livello tuttavia il maggior divario si registra nel comparto della mortalità, dove il mezzo di trasporto più pericoloso presenta un fattore di rischio 428 volte più elevato d quello meno pericoloso mentre per quanto riguarda gli indici di ferimento e di costo sociale il divario si riduce (per così dire) a 140 / 170 volte.[69]

[69] Valori analoghi di divario di vulnerabilità tra i diversi mezzi di trasporto sono desumibili anche dai dati resi disponibili da Eurostat.

Fig. 4/35



Elaborazioni RST, su dati CNIT 2004

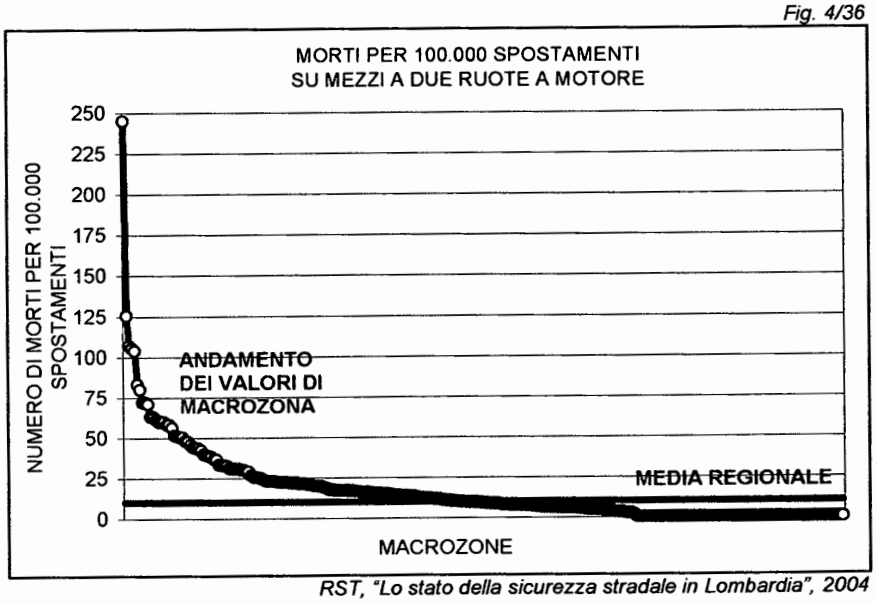
Gli enormi divari di sicurezza sopra illustrati presentano una implicazione di strategica rilevanza: **una variazione anche non ampia della composizione del traffico per modalità di trasporto ha effetti rilevantissimi sul livello di vulnerabilità e di rischio e, quindi, sul numero di vittime, a parità di altre condizioni.** Ciò, in altri termini, significa che il trasferimento di una quota, anche non ampia, di spostamenti da una modalità sicura ad una meno sicura determina un rilevante aumento di feriti e morti e, viceversa, lo spostamento di quote di traffico da vettori insicuri a vettori sicuri riduce il numero di vittime, sempre a parità di altre condizioni.

Questa circostanza evidenzia l'opportunità di prevedere, nelle politiche di sicurezza stradale, anche azioni specifiche mirate a favorire il riassetto della mobilità su configurazioni strutturalmente più sicure.

Un ulteriore risultato di grande rilievo riguarda il fatto che i tassi di vulnerabilità medi regionali di ciascuna modalità di trasporto presentano una fortissima variazione territoriale. A titolo puramente esemplificativo si evidenzia come l'indice di vulnerabilità medio regionale degli spo-

stamenti su due ruote a motore (10,1) oscilla su base provinciale varia da 29,3 a 5,5 morti per 100.000 spostamenti (fattore di variazione di 5,3 volte). In altri termini le caratteristiche della mobilità in generale, della rete stradale, le condizioni climatiche, e tutti gli altri fattori che incidono sui livelli di sicurezza, modificano profondamente il livello di pericolosità di questa modalità di spostamento (e di tutte le altre). A livello sub provinciale (macrozone) il divario è ancora più marcato e, restando nell'esempio degli indici di mortalità riferiti ogni 100.000 spostamenti su due ruote a motore, si rilevano valori compresi tra un massimo di 245 morti per 100.000 spostamenti (valore straordinariamente elevato) e un minimo di 0 morti in 76 aree (dove, peraltro, è stata verificata la presenza di quote rilevanti di spostamenti su mezzi a due ruote a motore).[70]

Fig. 4/36



RST, "Lo stato della sicurezza stradale in Lombardia", 2004

In tali condizioni il fattore di divario non è computabile (tecnicamente è pari a infinito) ma si deve notare che a fronte di un valore medio pari a 10,1 morti per 100.000 spostamenti, le condizioni infrastrutturali, di mobilità e di assetto territoriale, il numero e il tipo di controlli determinano da un lato una condizione di pericolosità estrema (indicata dal valore di 250 morti annui di media nell'ultimo quinquennio) e dall'altro una condizione di tendenziale sicurezza (nelle 76 macrozone che negli ultimi 5 anni non hanno mai registrato incidenti mortali).

---

[70] Il territorio della regione lombarda è suddiviso in 269 macrozone.

Ciò implica che le condizioni reali di rischio sono determinate dalla combinazione di molti fattori di diversa natura e che la conoscenza dei divari di vulnerabilità è essenziale per mettere a punto programmi di intervento riferiti in modo specifico alle diverse tipologie di spostamento e mirati a rimuovere i fattori che amplificano la vulnerabilità intrinseca di un determinato mezzo di trasporto e a rafforzare le condizioni e i fattori che, invece, ne migliorano la sicurezza.

5 IL SISTEMA INFRASTRUTTURALE

5.1 LE TIPOLOGIE STRADALI FONDAMENTALI

Il sistema infrastrutturale italiano può essere suddiviso in tre grandi componenti: la rete di interesse nazionale, la rete extraurbana di interesse regionale e locale, la rete viaria urbana.

A) La **rete stradale di interesse nazionale**, che ha uno sviluppo complessivo di 21.882 chilometri, è costituita da:
   - 261 tratte di strade statali[71] per un'estesa complessiva di 15.204 chilometri;
   - 26 tratte autostradali gestite direttamente dall'ANAS, per un'estesa complessiva di 1.290 chilometri;[72]
   - 69 tratte autostradali in concessione, per un'estesa complessiva di 5.638 secondo fonte AISCAT.[73]

B) La **rete stradale di interesse regionale e locale**, che ha uno sviluppo complessivo di 457.398 chilometri, è costituita da:
   - 828 tratte di strade ex statali conferite al demanio regionale per un'estesa complessiva di 30.027 chilometri;
   - un numero, allo stato non definito, di strade provinciali per una estesa complessiva di 115.222 chilometri;[74]
   - strade comunali extraurbane per una estesa complessiva valutata in 312.149 chilometri.

---

[71] Ai fini del presente bilancio sono considerate tratte stradali le infrastrutture che abbiano una continuità fisica e che siano di proprietà di uno stesso soggetto. Ne deriva che se, nell'ambito del conferimento della rete ANAS al demanio regionale, una infrastruttura è stata suddivisa tra più Regioni con tratte che restavano nella gestione ANAS, quella stessa infrastruttura viene contata come tante tratte stradali quante sono le tratte conferite alle singole regioni o rimaste all'ANAS, con il vincolo della continuità fisica.

[72] Nel complesso l'ANAS gestisce dunque una rete con uno sviluppo complessivo di 16.494 chilometri.

[73] L'estesa comprende 25,4 chilometri di trafori internazionali, oltre 220 chilometri di raccordi e tratte "aperte" e 5.388 chilometri soggetti a rilevamento sistematico del traffico. Si noti come anche su un dato elementare e, almeno in teoria, facilmente controllabile esistono informazioni diverse e non completamente coerenti. L'ISTAT, per l'anno 2000, riporta una estesa stradale complessiva della rete autostradale pari a Km 6.478 (non sono disponibili dati più aggiornati) ai quali si devono aggiungere Km 350 di raccordi autostradali per un complesso di 6.828 dato che indica un'estesa stradale con uno sviluppo diverso da quello determinato dalla somma delle autostrade concesse (fonte aiscat) e non concesse (fonte ACI). Nel seguito del documento per quanto riguarda la rete delle autostrade in concessione faremo riferimento alla fonte AISCAT e, in particolare, alla sola rete sottoposta a rilevazione sistematica del traffico (km 5.388).

[74] Nel complesso le Province e, in taluni casi, le Regioni gestiscono una rete stradale con uno sviluppo complessivo di 145.249 chilometri.

La rete stradale extraurbana italiana ha dunque uno sviluppo complessivo di 479.280 chilometri ed è costituita per il 4,6% da strade e autostrade di interesse nazionale e per il restante 95,4% da strade di interesse regionale e locale.

C) Per la **viabilità urbana** esiste una stima approssimativa che ne determina lo sviluppo in 171.779 chilometri.

In relazione a queste tipologie stradali le vittime degli incidenti stradali si distribuiscono nei seguenti termini.

a) Gli incidenti sulla rete stradale di livello nazionale nel 2003 hanno determinato 1.476 morti (il 24,5% del totale) e 42.418 feriti (il 13,3% del totale). Più in particolare:
   - sulle strade statali (compresa la rete delle autostrade gestite direttamente dall'ANAS) gli incidenti hanno determinato 805 morti (il 13,4% del totale) e 19.369 feriti (il 6,1% del totale);
   - le vittime sulla rete autostradale (autostrade concesse e a gestione diretta) sono state pari a 671 morti (lo 11,2% del totale) e 23.049 feriti (il 7,2% del totale), di queste vittime;
   - stando alla fonte Aiscat, 553 morti e 18.117 feriti sono determinati da incidenti sulla rete delle autostrade concesse;
   - cosicché i rimanenti 118 morti e 4.932 feriti dovrebbero essere determinati da incidenti localizzati sulla rete delle autostrade gestite direttamente dall'ANAS.

In effetti anche in questo caso siamo di fronte ad un insieme di dati scarsamente coerente. La differenza tra le vittime degli incidenti su tutta la rete autostradale (fonte ISTAT) e le vittime degli incidenti sulla sola rete delle autostrade in concessione (fonte Aiscat) in alcuni anni risulta negativa.[75] In altri termini, il numero di vittime registrato dall'Aiscat, sulla base dei verbali della Polostrada, in alcuni anni risulta superiore a quello complessivamente attribuito dall'ISTAT alla rete delle autostrade in concessione e alla rete delle autostrade non concesse. Il confronto (riportato in dettaglio nella tabella 5/1 posta di seguito) evidenzia come la verbalizzazione degli incidenti e delle vittime effettuata dalla Polizia Stradale di Stato sulla rete delle autostrade in concessione sia ricondotta a statistiche diverse e tra loro non coerenti dall'Aiscat e dall'ISTAT. In particolare i valori negativi indicano che in taluni anni o l'Aiscat ha registrato più vittime di quelle effettivamente determinate dagli incidenti stradali (ipotesi di scuola che, ovviamente, è da considerarsi piuttosto improbabile) o l'ISTAT (per motivi vari) ha registrato un numero di vittime localizzate

[75] Si noti che in entrambi i casi il dato su incidenti e vittime deriva dai verbali redatti da Polostrada. Tale circostanza rende ancora meno giustificata l'incoerenza tra le due serie di dati.

sulla rete autostradale in concessione inferiore a quello effettivo. Solo il verificarsi di una delle due condizioni appena indicate (o di entrambe) può infatti determinare un numero negativo di vittime o un numero di vittime cosi basso (2 o 7 in un anno su tutta la rete delle autostrade poco concesse) da risultare non credibile.

Tab. 5/1

MORTI PER TIPO DI AUTOSTRADA. EVOLUZIONE 1981-2203

Anno	Autostrade			Anno	Autostrade		
	Concesse	Gest. Dir.	Totale		Concesse	Gest. Dir.	Totale
1981	588	54	642	1992	773	-13	760
1982	576	54	630	1993	663	38	701
1983	613	83	696	1994	615	25	640
1984	545	84	629	1995	608	117	725
1985	572	54	626	1996	619	79	698
1986	676	57	733	1997	654	133	787
1987	665	50	715	1998	658	2	660
1988	641	37	678	1999	677	124	801
1989	620	7	627	2000	589	161	750
1990	688	-2	686	2001	598	132	730
1991	680	7	687	2002	625	133	758
				2003	553	118	671

Elaborazione RST su dati Aiscat e ISTAT

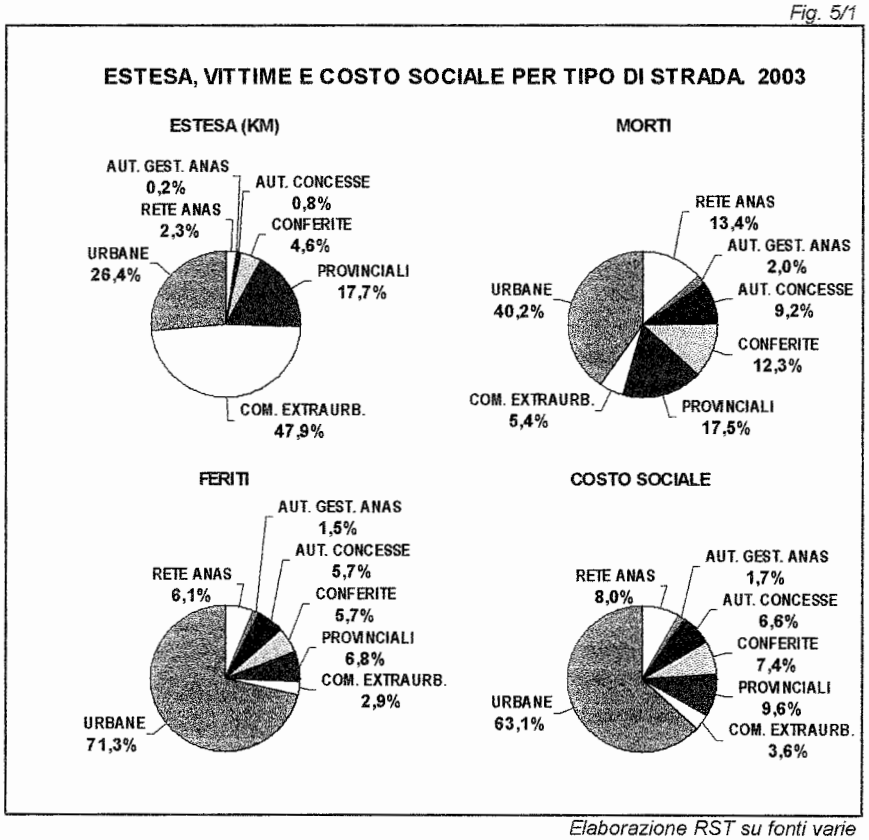
b) La rete di livello regionale e locale ha raccolto complessivamente 2.118 morti (il 35,2% del totale) e 49.192 feriti (il 15,4% del totale). Più in particolare:
   - sulla rete stradale ex ANAS conferita al demanio regionale si sono localizzati 741 morti (il 12,3% del totale) e 18.168 feriti (il 5,7% del totale);
   - sulle strade provinciali si sono localizzati 1.053 morti (il 17,5% del totale) e 21.766 feriti (il 6,8% del totale);
   - sulle strade comunali extraurbane si sono localizzati 324 morti (il 5,4%% del totale) e 9.258 feriti (il 2,9% del totale).

c) Gli incidenti sulla viabilità urbana determinano i restanti 2.421 morti (il 40,2% del totale) e 227.357 feriti (il 71,3% del totale).

Si evidenzia dunque con tutta chiarezza come la massima quota delle vittime (il 75,5% dei morti e il 86,7% dei feriti) e del danno sociale (il 83,7% del costo sociale complessivo) sia determinata da incidenti che avvengono sulla rete stradale regionale, provinciale, comunale urbana e comunale extraurbana. Questo prevalente **carattere locale** della incidentalità stradale assume una ancor maggiore preponderanza laddove si consideri che una quota molto rilevante di incidenti sulle strade statali di

interesse nazionale avvengono nelle tratte di accesso o di attraversamento dei centri abitati. Su questo aspetto specifico mancano analisi sistematiche ma l'analisi dei dati ISTAT di base evidenzia come sia usuale che fino al 40% delle vittime localizzate su una strada statale sia determinata da incidenti nelle tratte di attraversamento dei centri urbani minori o nelle tratte di inserimento e scambio con la viabilità urbana.[76]

Fig. 5/1



Elaborazione RST su fonti varie

[76] Nella regione Lombardia rispetto al complesso delle vittime localizzate sulla rete stradale statale e provinciale, la quota determinata da incidenti nelle tratte di attraversamento urbano sono pari al 35% per quel che riguarda il numero di morti e al 48% per quel che riguarda il numero di feriti (Regione Lombardia, Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità, *"Relazione sullo stato della Sicurezza Stradale nella Regione Lombardia", RST, 2004*). Occorre tuttavia considerare che la regione Lombardia è fortemente urbanizzata e che in altre aree a minore densità insediativa la quota di vittime nelle tratte di attraversamento urbano potrebbe risultare inferiore.

Tab. 5/2

SVILUPPO E VITTIME NELLE PRINCIPALI TIPOLOGIE STRADALI

VALORI

TIPOLOGIA	ESTESA (KM)	MORTI	FERITI	COSTO SOCIALE
RETE EXTRAURBANA	**479.280**	**3.594**	**91.610**	**11.753**
LIVELLO NAZIONALE	21.882	1.476	42.418	5.180
- RETE ANAS	15.204	805	19.369	2.548
- AUTOSTRADE NON CONCESSE	1.290	118	4.932	527
- AUTOSTRADE CONCESSE	5.388	553	18.117	2.104
LIVELLO REGIONALE/LOCALE	457.398	2.118	49.192	6.573
- REGIONALI E PROVINCIALI	145.249	1.794	39.934	5.440
- Rete ex ANAS conferita	30.027	741	18.168	2.370
- Strade provinciali	115.222	1.053	21.766	3.070
- COMUNALI EXTRAURBANE	312.149	324	9.258	1.133
RETE URBANA	**171.779**	**2.421**	**227.357**	**20.108**
NEL COMPLESSO	**651.059**	**6.015**	**318.967**	**31.861**

COMPOSIZIONE PERCENTUALE

TIPOLOGIA	ESTESA (KM)	MORTI	FERITI	COSTO SOCIALE
RETE EXTRAURBANA	**73,6%**	**59,8%**	**28,7%**	**36,9%**
LIVELLO NAZIONALE	3,4%	24,5%	13,3%	16,3%
- RETE ANAS	2,3%	13,4%	6,1%	8,0%
- AUTOSTRADE NON CONCESSE	0,2%	2,0%	1,5%	1,7%
- AUTOSTRADE CONCESSE	0,8%	9,2%	5,7%	6,6%
LIVELLO REGIONALE/LOCALE	70,3%	35,2%	15,4%	20,6%
- REGIONALI E PROVINCIALI	22,3%	29,8%	12,5%	17,1%
- Rete ex ANAS conferita	4,6%	12,3%	5,7%	7,4%
- Strade provinciali	17,7%	17,5%	6,8%	9,6%
- COMUNALI EXTRAURBANE	47,9%	5,4%	2,9%	3,6%
RETE URBANA	**26,4%**	**40,2%**	**71,3%**	**63,1%**
NEL COMPLESSO	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Elaborazione RST su fonti varie

5.2 L'EVOLUZIONE DELL'INCIDENTALITÀ PER TIPO DI STRADA

L'esame dell'evoluzione di lungo periodo (dal 1981 al 2003) del numero di vittime e del costo sociale da incidenti stradali per tipo di strada fa emergere due caratteri di fondo.

In primo luogo si evidenzia come nel corso di 23 anni la quota di **vittime in area urbana** sia rimasta attestata –salvo rare eccezione - intorno al 40%-42% del totale per quanto riguarda il numero di morti mentre e attorno al 69%-72% del totale per quanto riguarda il numero di feriti. In termini di costo sociale si rileva una leggera ma progressiva crescita che porta il danno sociale che si determina in questo sistema infrastrutturale dal 59% dei primi anni '80 al 63% dei primi anni del 2000.

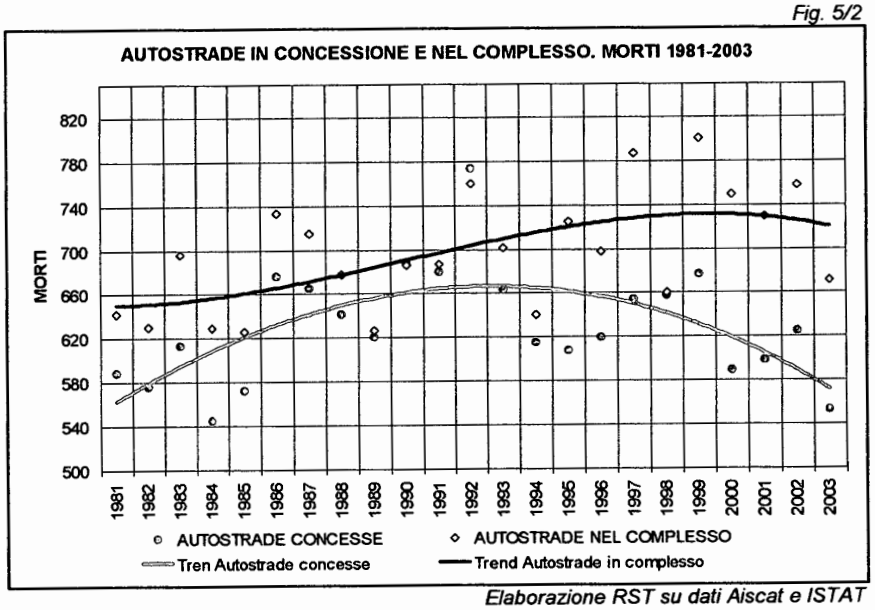
I dati ISTAT mostrano un analogo andamento crescente anche per le **vittime di incidenti sul sistema autostradale nel complesso** che passano dall'8,5% del totale dei primi anni '80 a poco più dell'11% del totale dell'ultimo quadriennio (2000-2003). In valore assoluto: da circa 650 morti (numero medio annuo nel quadriennio 1981-1984) a circa 730 morti (numero medio annuo nel quadriennio 2000-2003). Si consideri però che entrambi i dati debbono essere valutati tenendo conto del fatto che il numero di spostamenti nelle aree urbane e sulla rete autostradale sono aumentati notevolmente e che, conseguentemente, l'aumento di vittime è determinato in via prevalente dall'aumento di esposizione al rischio connesso all'aumento della mobilità.

Relativamente alla sola **rete autostradale in concessione**, l'evoluzione di lungo periodo mostra un andamento diverso. Il numero di morti aumenta leggermente passando da un valore medio di 580 nel quadriennio 1981-1984 ad un valore medio di 590 nel quadriennio 2000-2003. Tuttavia un esame puntuale del sentiero evolutivo (si veda la figura 5/2 riportata di seguito) rivela come la mortalità sulla rete delle autostrade concesse dopo un decennio di crescita (anni '80) è andata progressivamente riducendosi ed è passata da un valore di 660 morti/anno (nel 1994) ad un valore di 553 (nel 2003).[77] Per quanto riguarda i feriti la rete delle autostrade concesse registra un progressivo incremento, del tutto analogo a quello della rete autostradale complessiva e passa da un valo-

[77] Si rammenta che ogni confronto tra i dati di fonte ISTAT e quelli di fonte Aiscat sconta una sostanziale incoerenza che impone una estrema cautela nella interpretazione. Le sostanziali incoerenze rilevate rafforzano le valutazioni sui forti limiti della base conoscitiva a nostra disposizione ed evidenziano la necessità di avviare nei tempi più brevi una riorganizzazione della base conoscitiva mirata in via assolutamente prevalente sulle esigenze conoscitive e di valutazione degli organismi amministrativi e di governo che hanno responsabilità dirette in materia di sicurezza stradale.

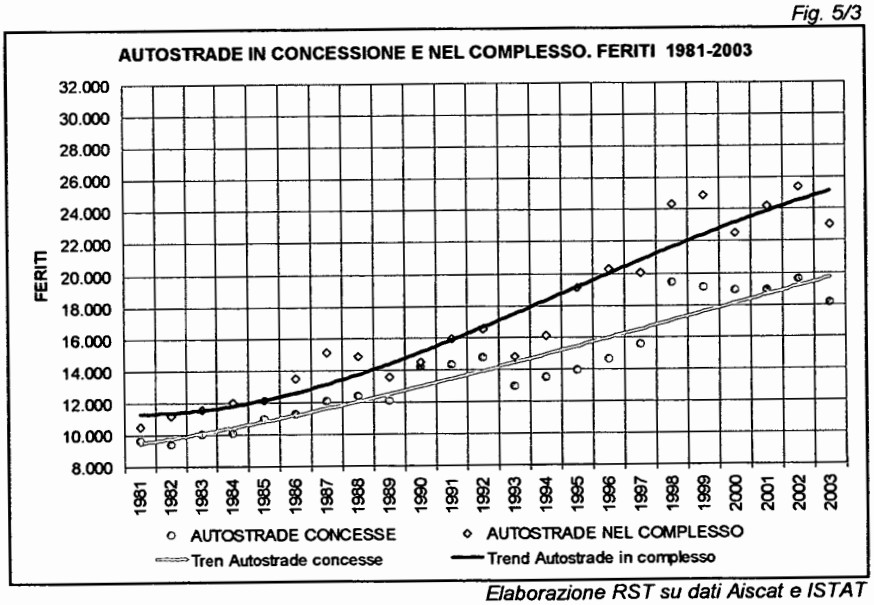
re medio attestato attorno a 9.800 feriti nei primi anni '80 ad un valore medio attestato intorno a 18.900 feriti del quadriennio 2000-2003 (si veda la figura 5/3 riportata di seguito).

Fig. 5/2



Elaborazione RST su dati Aiscat e ISTAT

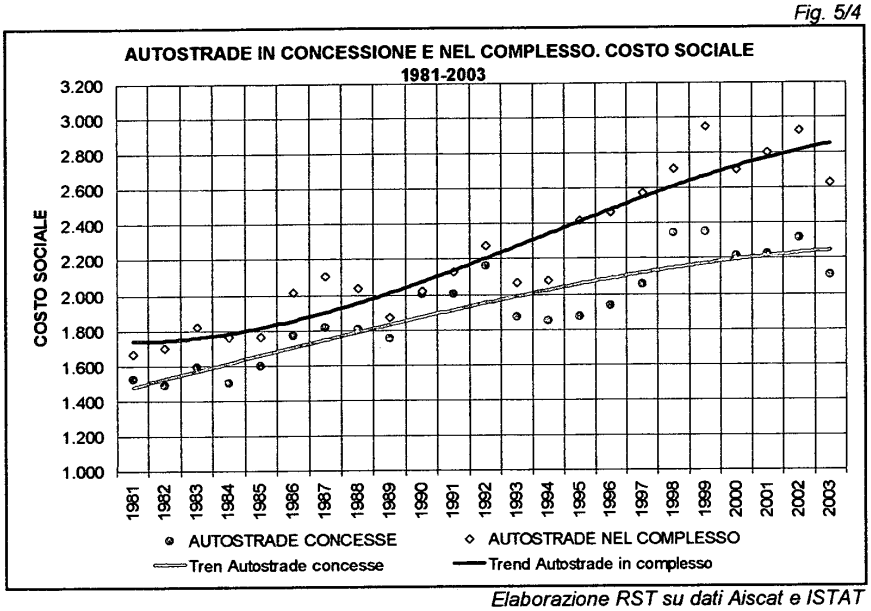
Fig. 5/3



Elaborazione RST su dati Aiscat e ISTAT

Infine, l'evoluzione del costo sociale determinato dagli incidenti stradali sulla rete autostradale registra una progressiva crescita sia sulla rete autostradale complessiva, sia su quella in concessione ma su questa ultima si verifica un forte rallentamento a partire dalla fine degli anni '90 (si veda la figura 5/4 riportata di seguito). Tale circostanza è determinata dalla forte e progressiva riduzione di mortalità che si manifesta sulla rete delle autostrade in concessione fin dai primi anni '90.

Fig. 5/4



Elaborazione RST su dati Aiscat e ISTAT

Un'evoluzione di segno opposto caratterizza la rete delle **strade statali** (che, per motivi di confrontabilità nel tempo, è calcolata al lordo della quota di rete conferita al demanio regionale) e quella delle **strade provinciali**. In questo caso si registra una netta riduzione del numero di morti (tra il -20% e il -25%) e una crescita del numero di feriti che, per la sola rete delle strade statali, risulta ben più lenta (+30%) di quella generale (+48%). Il risultato è una progressiva riduzione della quota di danno sociale determinato dagli incidenti sulle strade statali (dal 19% dei primi anni '80 al 15% dell'ultimo quadriennio) e sulle provinciali (dall'11% dei primi anni '80 al 9% dell'ultimo quadriennio).

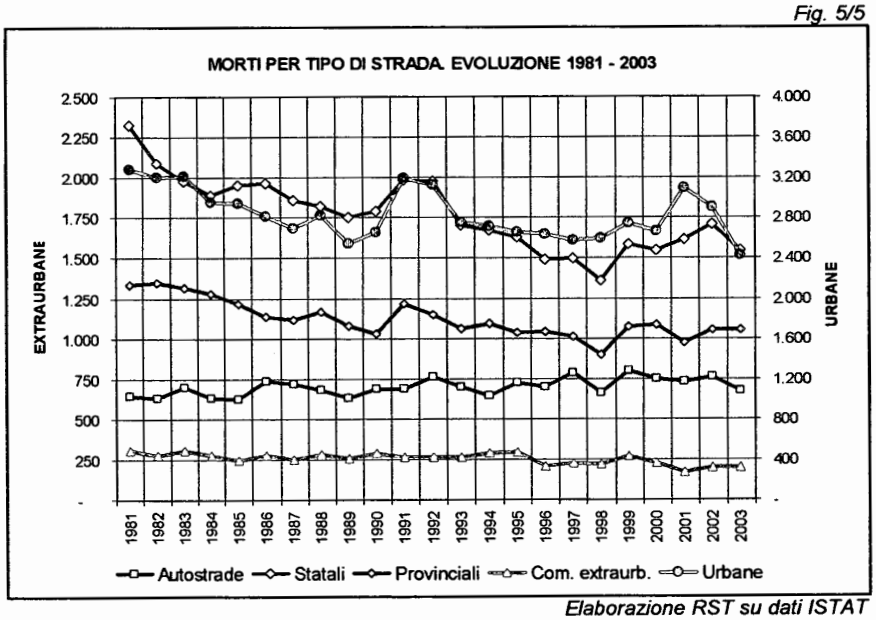
Come si nota agevolmente, si tratta di modificazioni non sostanziali che modificano i pesi e la ripartizione delle vittime e del costo sociale per il tipo di strada ma non alterano la configurazione di fondo:

- gli incidenti sulla rete stradale di livello nazionale (autostrade e strade statali) continuano a determinare circa il 25% del costo sociale

complessivo per tutto il quarto di secolo qui esaminato (laddove tale stabilità è il risultato di una sensibile crescita dell'incidentalità autostradale e di una parallela diminuzione dell'incidentalità sulle strade statali);

- gli incidenti sulle strade extraurbane locali (provinciali e comunali extraurbane) determinano un costo sociale che in 23 anni passa dal 16% al 13% del totale, riduzione determinata in netta prevalenza dalla evoluzione del sistema stradale provinciale);
- dell'incremento della quota di costo sociale a carico degli incidenti in area urbana si è già detto sopra, resta da ricordare che tale incremento si innesta su un livello di incidentalità urbana particolarmente elevato - il tasso di mortalità urbana italiano è il secondo tra i Paesi dell'Unione europea prima dell'ultimo allargamento e il terzo considerando l'UE nel suo complesso - e tale condizione presumibilmente indica che le nostre città presentano, in misura più elevata e con maggiore diffusione che in altri Paesi, fattori di rischio strutturali che si sono progressivamente rafforzati nel tempo.[78]

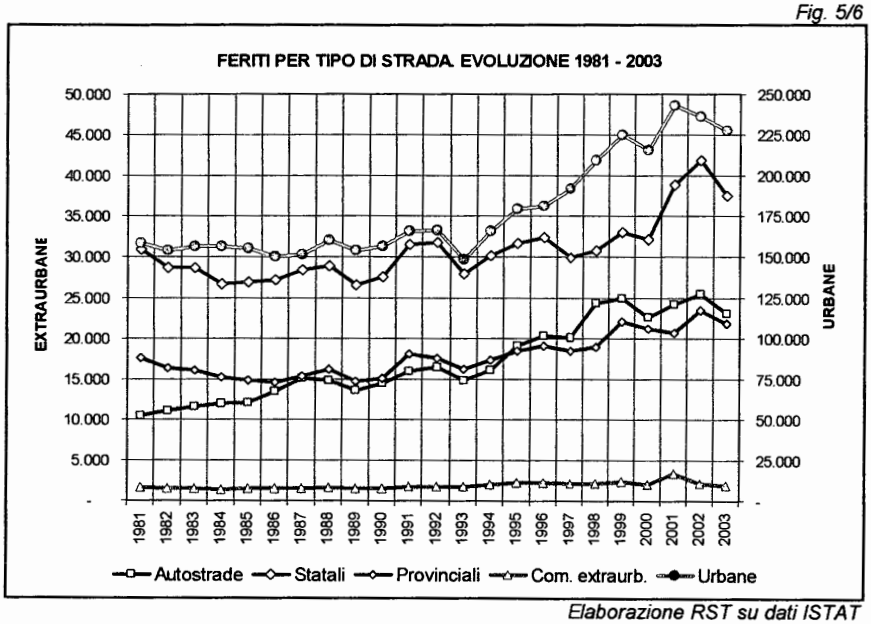
Fig. 5/5



Elaborazione RST su dati ISTAT

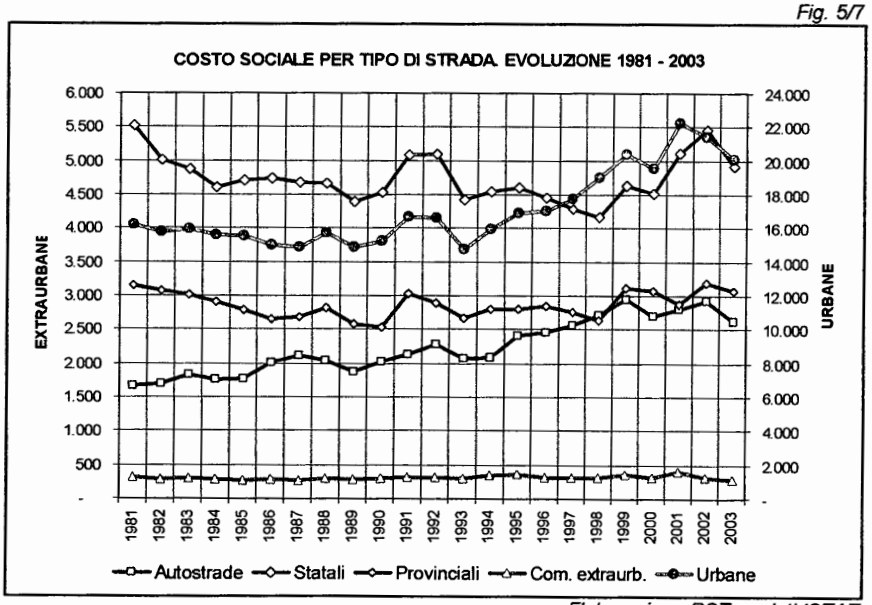
[78] Si veda anche quanto indicato a proposito delle arre urbane nel precedente paragrafo 4.3, *"Le città"*.

Fig. 5/6



Elaborazione RST su dati ISTAT

Fig. 5/7



Elaborazione RST su dati ISTAT

Tab. 5/3

MORTI PER TIPO DI STRADA. EVOLUZIONE 1981 - 2003

	Autostrade				Com.		
	Concesse	Tutte	Statali	Provinciali	extraurb.	Urbane	Totale
			Valori				
1981	*588*	642	2.326	1.333	490	3.281	8.072
1982	*576*	630	2.087	1.349	435	3.205	7.706
1983	*613*	696	1.979	1.313	488	3.209	7.685
1984	*545*	629	1.892	1.279	436	2.948	7.184
1985	*572*	626	1.953	1.218	386	2.947	7.130
1986	*676*	733	1.961	1.134	436	2.812	7.076
1987	*665*	715	1.855	1.118	399	2.697	6.784
1988	*641*	678	1.821	1.168	449	2.825	6.941
1989	*620*	627	1.754	1.077	405	2.547	6.410
1990	*688*	686	1.789	1.028	463	2.655	6.621
1991	*680*	687	1.982	1.217	423	3.189	7.498
1992	*773*	760	1.978	1.150	420	3.126	7.434
1993	*663*	701	1.704	1.062	422	2.756	6.645
1994	*615*	640	1.670	1.094	461	2.713	6.578
1995	*608*	725	1.627	1.034	472	2.654	6.512
1996	*619*	698	1.489	1.039	334	2.633	6.193
1997	*654*	787	1.495	1.008	363	2.573	6.226
1998	*658*	660	1.362	899	345	2.591	5.857
1999	*677*	801	1.581	1.075	429	2.747	6.633
2000	*589*	750	1.547	1.082	364	2.667	6.410
2001	*598*	730	1.616	970	270	3.096	6.682
2002	*625*	758	1.706	1.052	319	2.901	6.736
2003	*553*	671	1.546	1.053	324	2.421	6.015
			Composizione percentuale				
1981	*7,3%*	8,0%	28,8%	16,5%	6,1%	40,6%	100,0%
1982	*7,5%*	8,2%	27,1%	17,5%	5,6%	41,6%	100,0%
1983	*8,0%*	9,1%	25,8%	17,1%	6,4%	41,8%	100,0%
1984	*7,6%*	8,8%	26,3%	17,8%	6,1%	41,0%	100,0%
1985	*8,0%*	8,8%	27,4%	17,1%	5,4%	41,3%	100,0%
1986	*9,6%*	10,4%	27,7%	16,0%	6,2%	39,7%	100,0%
1987	*9,8%*	10,5%	27,3%	16,5%	5,9%	39,8%	100,0%
1988	*9,2%*	9,8%	26,2%	16,8%	6,5%	40,7%	100,0%
1989	*9,7%*	9,8%	27,4%	16,8%	6,3%	39,7%	100,0%
1990	*10,4%*	10,4%	27,0%	15,5%	7,0%	40,1%	100,0%
1991	*9,1%*	9,2%	26,4%	16,2%	5,6%	42,5%	100,0%
1992	*10,4%*	10,2%	26,6%	15,5%	5,6%	42,1%	100,0%
1993	*10,0%*	10,5%	25,6%	16,0%	6,4%	41,5%	100,0%
1994	*9,3%*	9,7%	25,4%	16,6%	7,0%	41,2%	100,0%
1995	*9,3%*	11,1%	25,0%	15,9%	7,2%	40,8%	100,0%
1996	*10,0%*	11,3%	24,0%	16,8%	5,4%	42,5%	100,0%
1997	*10,5%*	12,6%	24,0%	16,2%	5,8%	41,3%	100,0%
1998	*11,2%*	11,3%	23,3%	15,3%	5,9%	44,2%	100,0%
1999	*10,2%*	12,1%	23,8%	16,2%	6,5%	41,4%	100,0%
2000	*9,2%*	11,7%	24,1%	16,9%	5,7%	41,6%	100,0%
2001	*8,9%*	10,9%	24,2%	14,5%	4,0%	46,3%	100,0%
2002	*9,3%*	11,3%	25,3%	15,6%	4,7%	43,1%	100,0%
2003	*9,2%*	11,2%	25,7%	17,5%	5,4%	40,2%	100,0%

I dati relativi alla rete autostradale in concessione (fonte Aiscat)
non sono pienamente confrontabile con gli altri (fonte ISTAT)

Elaborazioni RST su dati Aiscat e ISTAT

Tab. 5/4

FERITI PER TIPO DI STRADA. EVOLUZIONE 1981 - 2003

	Autostrade				Com.		
	Concesse	Tutte	Statali	Provinciali	extraurb.	Urbane	Totale
			Valori				
1981	9.613	10.507	30.902	17.551	8.107	158.175	225.242
1982	9.353	11.151	28.629	16.328	7.237	154.081	217.426
1983	10.005	11.584	28.659	16.058	7.203	156.240	219.744
1984	10.076	12.015	26.644	15.251	7.136	156.507	217.553
1985	10.910	12.103	26.915	14.894	7.183	155.007	216.102
1986	11.260	13.469	27.195	14.646	7.384	150.465	213.159
1987	12.080	15.100	28.463	15.322	7.342	151.284	217.511
1988	12.361	14.852	28.975	16.148	8.036	160.175	228.186
1989	12.064	13.558	26.534	14.670	7.495	154.072	216.329
1990	14.195	14.478	27.579	15.039	7.226	156.702	221.024
1991	14.319	15.934	31.527	18.138	8.987	166.102	240.688
1992	14.737	16.511	31.778	17.626	8.890	166.289	241.094
1993	12.902	14.786	27.938	16.203	8.513	148.660	216.100
1994	13.492	16.126	30.201	17.377	9.863	165.617	239.184
1995	13.905	19.116	31.653	18.509	10.955	179.338	259.571
1996	14.592	20.305	32.424	19.116	10.977	181.391	264.213
1997	15.517	20.024	29.890	18.443	10.397	192.208	270.962
1998	19.416	24.356	30.849	18.925	10.450	209.262	293.842
1999	19.125	24.885	33.008	22.046	11.624	225.135	316.698
2000	18.929	22.542	32.120	21.248	10.157	215.492	301.559
2001	18.915	24.223	38.888	20.667	17.096	243.413	344.287
2002	19.608	25.383	41.954	23.440	10.759	236.342	337.878
2003	18.117	23.049	37.537	21.766	9.252	227.357	318.961
			Composizione percentuale				
1981	4,3%	4,7%	13,7%	7,8%	3,6%	70,2%	100,0%
1982	4,3%	5,1%	13,2%	7,5%	3,3%	70,9%	100,0%
1983	4,6%	5,3%	13,0%	7,3%	3,3%	71,1%	100,0%
1984	4,8%	5,5%	12,2%	7,0%	3,3%	71,9%	100,0%
1985	5,0%	5,6%	12,5%	6,9%	3,3%	71,7%	100,0%
1986	5,3%	6,3%	12,8%	6,9%	3,5%	70,6%	100,0%
1987	5,6%	6,9%	13,1%	7,0%	3,4%	69,6%	100,0%
1988	5,4%	6,5%	12,7%	7,1%	3,5%	70,2%	100,0%
1989	5,6%	6,3%	12,3%	6,8%	3,5%	71,2%	100,0%
1990	6,4%	6,6%	12,5%	6,8%	3,3%	70,9%	100,0%
1991	5,9%	6,6%	13,1%	7,5%	3,7%	69,0%	100,0%
1992	6,1%	6,8%	13,2%	7,3%	3,7%	69,0%	100,0%
1993	6,0%	6,8%	12,9%	7,5%	3,9%	68,8%	100,0%
1994	5,6%	6,7%	12,6%	7,3%	4,1%	69,2%	100,0%
1995	5,4%	7,4%	12,2%	7,1%	4,2%	69,1%	100,0%
1996	5,5%	7,7%	12,3%	7,2%	4,2%	68,7%	100,0%
1997	5,7%	7,4%	11,0%	6,8%	3,8%	70,9%	100,0%
1998	6,6%	8,3%	10,5%	6,4%	3,6%	71,2%	100,0%
1999	6,0%	7,9%	10,4%	7,0%	3,7%	71,1%	100,0%
2000	6,3%	7,5%	10,7%	7,0%	3,4%	71,5%	100,0%
2001	5,7%	7,0%	11,3%	6,0%	5,0%	70,7%	100,0%
2002	5,8%	7,5%	12,4%	6,9%	3,2%	69,9%	100,0%
2003	5,7%	7,2%	11,8%	6,8%	2,9%	71,3%	100,0%

I dati relativi alla rete autostradale in concessione (fonte Aiscat)
non sono pienamente confrontabile con gli altri (fonte ISTAT)

Elaborazione RST su dati Aiscat e ISTAT

Tab. 5/5

COSTO SOCIALE PER TIPO DI STRADA. EVOLUZIONE 1981 - 2003

	Autostrade				Com.		
	Concesse	Tutte	Statali	Provinciali	extraurb.	Urbane	Totale
			Valori				
1981	1.527	1.668	5.517	3.150	1.280	16.215	27.830
1982	1.491	1.699	5.016	3.082	1.139	15.808	26.745
1983	1.591	1.823	4.868	3.012	1.210	15.973	26.886
1984	1.501	1.761	4.598	2.905	1.133	15.628	26.026
1985	1.600	1.763	4.703	2.794	1.067	15.517	25.844
1986	1.771	2.013	4.735	2.659	1.151	14.994	25.552
1987	1.816	2.108	4.681	2.686	1.097	14.894	25.466
1988	1.803	2.038	4.671	2.817	1.217	15.727	26.470
1989	1.752	1.872	4.398	2.581	1.116	14.890	24.857
1990	2.004	2.022	4.524	2.540	1.177	15.234	25.497
1991	2.002	2.130	5.083	3.031	1.251	16.671	28.167
1992	2.162	2.275	5.096	2.900	1.240	16.597	28.108
1993	1.874	2.065	4.432	2.673	1.215	14.783	25.168
1994	1.850	2.079	4.551	2.804	1.369	15.971	26.774
1995	1.871	2.418	4.598	2.804	1.464	16.899	28.182
1996	1.937	2.467	4.462	2.855	1.274	17.021	28.079
1997	2.054	2.571	4.284	2.763	1.271	17.733	28.622
1998	2.346	2.713	4.169	2.646	1.250	19.014	29.791
1999	2.351	2.948	4.633	3.121	1.454	20.399	32.555
2000	2.214	2.705	4.521	3.072	1.255	19.578	31.130
2001	2.226	2.800	5.115	2.873	1.635	22.231	34.654
2002	2.314	2.925	5.466	3.192	1.237	21.439	34.258
2003	2.104	2.632	4.918	3.070	1.133	20.108	31.860
			Composizione percentuale				
1981	5,5%	6,0%	19,8%	11,3%	4,6%	58,3%	100,0%
1982	5,6%	6,4%	18,8%	11,5%	4,3%	59,1%	100,0%
1983	5,9%	6,8%	18,1%	11,2%	4,5%	59,4%	100,0%
1984	5,9%	6,8%	17,7%	11,2%	4,4%	60,0%	100,0%
1985	6,2%	6,8%	18,2%	10,8%	4,1%	60,0%	100,0%
1986	6,9%	7,9%	18,5%	10,4%	4,5%	58,7%	100,0%
1987	7,1%	8,3%	18,4%	10,5%	4,3%	58,5%	100,0%
1988	6,8%	7,7%	17,6%	10,6%	4,6%	59,4%	100,0%
1989	7,0%	7,5%	17,7%	10,4%	4,5%	59,9%	100,0%
1990	7,9%	7,9%	17,7%	10,0%	4,6%	59,7%	100,0%
1991	7,1%	7,6%	18,0%	10,8%	4,4%	59,2%	100,0%
1992	7,7%	8,1%	18,1%	10,3%	4,4%	59,0%	100,0%
1993	7,4%	8,2%	17,6%	10,6%	4,8%	58,7%	100,0%
1994	6,9%	7,8%	17,0%	10,5%	5,1%	59,7%	100,0%
1995	6,6%	8,6%	16,3%	9,9%	5,2%	60,0%	100,0%
1996	6,9%	8,8%	15,9%	10,2%	4,5%	60,6%	100,0%
1997	7,2%	9,0%	15,0%	9,7%	4,4%	62,0%	100,0%
1998	7,9%	9,1%	14,0%	8,9%	4,2%	63,8%	100,0%
1999	7,2%	9,1%	14,2%	9,6%	4,5%	62,7%	100,0%
2000	7,1%	8,7%	14,5%	9,9%	4,0%	62,9%	100,0%
2001	6,6%	8,1%	14,8%	8,3%	4,7%	64,2%	100,0%
2002	6,8%	8,5%	16,0%	9,3%	3,6%	62,6%	100,0%
2003	6,6%	8,3%	15,4%	9,6%	3,6%	63,1%	100,0%

I dati relativi alla rete autostradale in concessione (fonte Aiscat)
non sono pienamente confrontabile con gli altri (fonte ISTAT)

Elaborazione RST su dati Aiscat e ISTAT

5.3 LA LOCALIZZAZIONE DEGLI INCIDENTI SULLA RETE *"PRINCIPALE"*[79]

5.3.1 IL QUADRO GENERALE

Allo stato attuale delle conoscenze è possibile localizzare gli incidenti stradali e le vittime da questi determinate unicamente sulla rete stradale di interesse nazionale, sulla rete ex ANAS conferita alle Regioni e sul sistema autostradale.[80]

Queste componenti del sistema infrastrutturale costituiscono solo lo 8,0% della rete stradale complessiva ma raccolgono una quota ben più ampia di traffico e, aspetto di più diretto interesse per questa relazione, il 36,8% dei morti e il 19,0% dei feriti, con un costo sociale che risulta complessivamente pari al 23,7% di quello sostenuto dal nostro Paese.

La possibilità di localizzare gli incidenti stradali per strada e, nell'ambito di una stessa strada, per chilometrica, consente di esaminare la distribuzione degli incidenti (e delle vittime da questi causate) nelle diverse tratte stradali e di individuare da un lato le chilometriche che presentano le più elevate concentrazioni di incidenti e vittime e dall'altro le tratte stradali ove per lunghi periodi di tempo non si sono mai verificati incidenti stradali con danni alle persone.

Tale analisi è stata sviluppata nell'ambito degli studi preparatori del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e ha consentito di suddividere per densità di vittime per chilometro e, quindi:

- di individuare le strade che presentano i livelli di rischio più elevati (il maggior numero di vittime per chilometro nel complesso);
- di individuare le tratte stradali dove gli incidenti stradali con vittime hanno un carattere ricorsivo, si ripetono , cioè, ogni anno sulle stesse chilometriche.

L'elemento di interesse in questo caso è costituito dal fatto che gli incidenti e le vittime non si distribuiscono in modo relativamente omogeneo

---

[79] Con il termine di comodo *"rete principale"* si indica la rete stradale di interesse nazionale, il sistema autostradale in concessione e la rete ex ANAS conferita al demanio regionale.

[80] Si precisa che **non** tutte le schede degli incidenti sulle strade statali e su quelle conferite al demanio regionale risultano complete di riferimenti localizzativi puntuali. La quota di omessa definizione della chilometrica dove è avvenuto l'incidente in generale oscilla tra lo 10% e il 35%, solo in rari casi tutti gli incidenti su una strada locale sono localizzati con precisione.

sulla rete stradale ed autostradale ma tendono a concentrarsi su alcune strade e, come si illustrerà nel successivo punto 5.3.3, su alcune limitate tratte dell'intera rete. In particolare l'esame della distribuzione delle vittime per tratta stradale e autostradale consente di individuare la seguente configurazione.[81]

Sul sistema delle **autostrade in concessione** il 33,4% dei morti e il 27,7% dei feriti si localizzano su 10 tratte autostradali con una sviluppo complessivo pari al 19,6% dell'intera rete autostradale. Su queste infrastrutture si registrano mediamente 19,7 morti e 470 feriti per 100 chilometri di estesa autostradale. Al capo opposto, lo 0,6% dei morti e l'1,2% dei feriti si localizza su 30 tratte autostradali con un'estesa complessiva pari al 4,8% della rete autostradale. Su questo gruppo di autostrade si registrano mediamente 1,4 morti e 84,7 feriti per 100 chilometri. Tra questi due estremi sono individuabili diverse classi intermedie.[82]

Sulla rete delle **autostrade gestite direttamente dall'ANAS** il divario di rischio è ancora più elevato. Ad un estremo infatti il 44,5% dei morti e il 46,9% dei feriti è determinato da incidenti localizzati su 2 tratte la cui estesa complessiva costituisce il 26,8% della rete. La densità media di vittime in questo gruppo di autostrade e raccordi autostradali risulta pari a 12,4 morti e 502,5 feriti per 100 chilometri. All'estremo opposto, su altre 10 tratte autostradali che complessivamente rappresentano l'11,9% dell'estesa complessiva gli incidenti nel quinquennio di riferimento non hanno determinato alcun morto e 48 feriti. La densità di vittime risulta pari a 0 morti e 6 feriti per 100 chilometri.[83]

Sul sistema delle **strade statali di interesse nazionale** (non conferite al demanio regionale) il 32,9% dei morti e il 35,8% dei feriti è determinato da incidenti che si localizzano sul 19,7% della estesa. In queste 15 tratte si registrano mediamente 7,1 morti e 165,7 feriti per 100 chilometri.[84] Per converso lo 0,4% dei morti e l'1,9% dei feriti è determinato da inci-

---

[81] I risultati dell'esame dettagliato di ciascuna tratta stradale e autostradale sono riportati nell'allegato tecnico del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

[82] Sul sistema delle autostrade concesse, nel periodo 1996-2000, il numero medio di morti per 100 chilometri è stato pari a 11,8 e il numero medio di feriti, sempre per 100 chilometri è stato pari a 325.

[83] Sul sistema delle autostrade a gestione diretta, nello stesso periodo, il numero medio di morti per 100 chilometri è stato pari a 7,4 e il numero medio di feriti, sempre per 100 chilometri è stato pari a 287.

[84] Si noti che il netto abbassamento del valore dell'indice di densità di vittime è determinato almeno in parte dal fatto che sul complesso delle strade statali i flussi di traffico sono mediamente inferiori a quelli rilevati sulla rete delle autostrade in concessione e sulla rete delle autostrade gestite direttamente dall'ANAS.

denti che si verificano sull'11% della rete, con indici medi di densità di vittime pari a 0,2 morti e 15,5 feriti per 100 chilometri.

Infine, sul sistema delle **ex strade statali conferite al demanio regionale** (e, solitamente, dalle Regioni conferite alle Province), il 38,6% dei morti e il 36,0% dei feriti è determinato da incidenti stradali localizzati nel 14% della estesa stradale. In queste tratte si rileva una media di 7,1 morti e 140 feriti per 100 chilometri. Al capo opposto, lo 1,6% dei morti e il 5,8% dei feriti è determinato dal incidenti localizzati nel 26,4% dell'estesa di questa tipologia di strade, dove si rileva una media di 0,2 morti e 12 feriti per 100 chilometri di estesa stradale.

In definitiva, su tutti i tipi di strada sopra richiamati si rileva che su circa il 20% del sistema stradale/autostradale si localizza quasi il 40% delle vittime di incidenti stradali mentre, all'estremo opposto, su un altro 10%-15%% del sistema stradale/autostradale si verificano rarissimi incidenti mortali e sporadici incidenti con vittime al punto che in queste tratte si localizza solitamente meno dell'1% delle vittime. Siamo dunque in presenza di un divario di rischio estremamente elevato che solo in parte è imputabile alla maggiore intensità dei flussi di traffico. Ciò che tuttavia preme evidenziare in questa sede è che tale divario non presenta solo un interesse statistico ma **ha rilevanti implicazioni sul piano delle politiche della sicurezza stradal**e in quanto evidenzia l'opportunità di individuare le tratte stradali e autostradali dove gli incidenti determinano la maggiore quota di vittime e di concentrare in queste infrastrutture gli interventi di rafforzamento dei livelli di sicurezza.

5.3.2 INDICE DI DENSITÀ E INDICE DI VULNERABILITÀ

Occorre altresì notare che l'indice di densità (vittime per chilometro di estesa) è sicuramente approssimativo in quanto - come è già stato evidenziato - non tiene conto dell'entità dei diversi flussi di traffico e, quindi, dei diversi livelli di esposizione al rischio.

Tuttavia, **per il solo comparto delle autostrade in concessione è stato possibile misurare anche il rapporto tra vittime e volume di traffico** (misurato in termini di Veicoli x Km) e cioè l'indice di vulnerabilità. Il rapporto tra livello di rischio e livello di vulnerabilità delle diverse tratte autostradali consente di evidenziare due distinti ordini di risultati.

In primo luogo appare del tutto evidente che pur essendoci una correlazione tendenziale tra rischio e vulnerabilità i due parametri **non sono strettamente legati.**

Da un lato, infatti, vi sono tratte autostradali con un analogo tasso di morti per volume di traffico (come la A32 TO - Bard e la Tangenziale di Napoli che fanno registrare entrambe circa 7,5 morti per miliardo di veicoli chilometro) che però, a causa di volumi di traffico nettamente differenziati, presentano un numero di morti per 100 chilometri radicalmente diverso (la A32 TO - Bard fa registrare circa 3 morti per 100 chilometri mentre la Tangenziale di Napoli fa registrare un valore 13 volte più elevato, pari a 38 morti per 100 chilometri). In questo caso dunque strade con un livello di vulnerabilità identico (e cioè con un rapporto tra numero di vittime ed esposizione al rischio identico) generano una densità di vittime per estesa con un fattore di variazione di 13 volte a causa del volume di traffico molto più ampio sulla tratta napoletana. In termini più schematici si potrebbe parlare di strade con un identico livello di pericolosità sulle quali si determina una quantità di vittime diversa in rapporto ai diversi volumi di traffico (figura 5/8).

Dall'altro lato esistono tratte autostradali che presentano un analogo numero di vittime per chilometro di estesa (come la A3 NA-SA e la A21 PC-BS, entrambe con 11 morti per 100 chilometri di estesa) che esaminate rispetto ai volumi di traffico rivelano condizioni di vulnerabilità radicalmente diverse (dai 4 morti per miliardo di veicoli/chilometro per la A3 NA-SA ai 12 morti per veicolo/chilometro della A21 PC-BS, con un fattore di variazione di oltre 3 volte (figura. 5/8).

In sostanza, il numero di vittime è determinato da due fattori: il volume di traffico (che determina il livello di esposizione al rischio) il livello di vulnerabilità della infrastruttura e del flusso di traffico che la percorre. La combinazione di questi due fattori determina il numero complessivo di vittime.

La distinzione tra **indice di densità** (vittime per 100 chilometri di estesa) e **indice di vulnerabilità** (vittime per miliardo di veicoli chilometro) non ha un valore esclusivamente tecnico ma presenta rilevanti implicazioni sotto il profilo delle politiche e delle priorità di sicurezza stradale. È infatti evidente che dal punto di vista della rilevanza sociale risultano preminenti gli interventi su tratte ad alto indice di densità di vittime in quanto miglioramenti anche ridotti dei livelli intriseci di sicurezza della infrastruttura determinano effetti molto ampi in termini di riduzione delle vittime a causa degli elevati valori di traffico su cui tali interventi hanno effetto. Al contrario, interventi su tratte con indici di vulnerabilità molto alti potrebbero non avere gli stessi riflessi positivi nel caso di tratte autostradali con ridotti volumi di traffico interessati dall'intervento.

In termini schematici, potremmo considerare che gli **indici di densità sono più rilevanti per ridurre in generale il numero delle vittime ma gli indici di vulnerabilità sono quelli più rilevanti sia per individuare eventuali fattori di rischio connessi con lo stato dell'infrastruttura, sia per assicurare condizioni di equanime sicurezza a tutti gli utenti della** rete stradale.

Infine, appare importante segnalare che il divario di densità d vittime e di vulnerabilità appare estremamente ampio.[85] La densità delle vittime varia da un minimo di 0,5 morti per 100 chilometri ad un massimo di 38 morti per 100 chilometri, con un fattore di variazione pari a 76 volte.[86] L'indice di vulnerabilità varia da un minimo di 1 morto per miliardo di veicoli-chilometro ad un massimo di 16 morti per miliardo di veicoli chilometro, con un più contenuto fattore di variazione di 16 volte. Tale variabilità evidenzia come sia indispensabile sviluppare nei tempi più brevi un'analisi dettagliata degli indici di densità e, ove possibile, di vulnerabilità, **per individuare le tratte, i punti e i nodi ove l'intervento di miglioramento del livello di sicurezza determina i maggiori effetti di riduzione delle vittime o del divario di rischio tra gli utenti della strada.** Occorre inoltre segnalare che al momento:

a) è possibile sviluppare una analisi del livello di vulnerabilità solo sulla rete autostradale in concessione che ha uno sviluppo di 5.388 chilometri, lo 0,8% del totale, e dove si determinano 553 morti (il 9,2% del totale) e 18.117 feriti (il 5,7% del totale);
b) è possibile sviluppare una prima analisi di massima della densità delle vittime sulla *"rete principale"* che ha uno sviluppo complessivo di 51.909 chilometri, l'8,0% del totale, dove si localizzano 2.217 morti (il 36,9% del totale) e 60.586 feriti (il 19,0% del totale);[87]
c) non è possibile fare alcun tipo di analisi puntuale di incidentalità (salvo che per casi isolati) sulla restante rete che ha uno sviluppo complessivo di 599.150 chilometri, il 92,0% del totale, dove si loca-

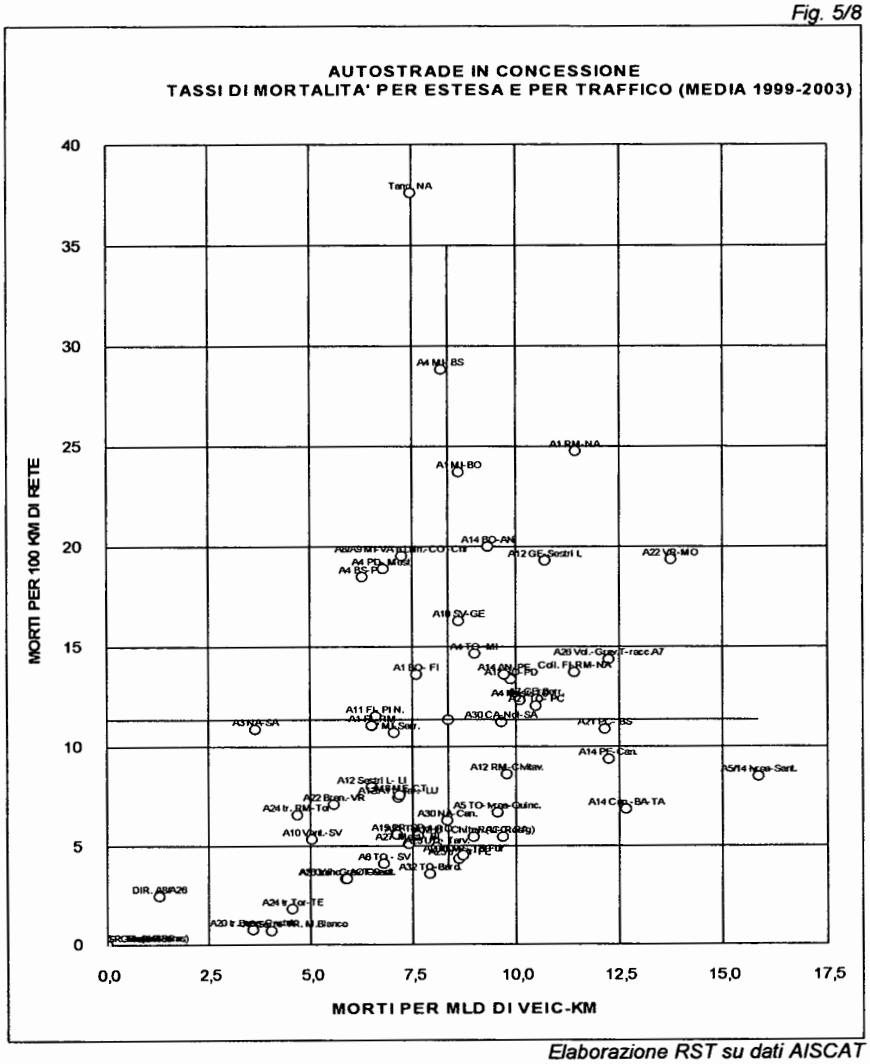
[85] I dati seguenti si riferiscono alla rete delle autostrade in concessione perché solo per questa si dispone di dati certi e sistematici sui flussi di traffico ma non v'è alcun motivo per ritenere che il fenomeno non si verifichi, sia pure con modalità differenti, anche sulle altre reti. In questa direzione procedono anche i risultati sul rapporto tra rischio e vulnerabilità sul sistema della mobilità della regione Lombardia presentati in, Regione Lombardia, Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità, *"Relazione sullo stato della Sicurezza Stradale nella Regione Lombardia", RST, 2004.*

[86] Il dato si riferisce ali valori medi di tratte stradali di diverse decine di chilometri. Il dato puntuale per singola chilometrica mostra indici di densità che oscillano da 0 a 4 morti per chilometro (in questo caso non ha alcun senso parlare di numero di morti per 100 chilometri).

[87] Il dato è comprensivo della rete delle autostrade in concessione.

lizzano 3.798 morti (il 63,1% del totale) e 258.381 feriti (il 81,0% del totale).[88]

Fig. 5/8



Elaborazione RST su dati AISCAT

Il secondo punto riguarda il fatto che su un piano puramente teorico è possibile ridurre il numero degli incidenti e delle vittime sia intervenendo sul primo fattore (i flussi di traffico) sia sul secondo (i livelli di vulnerabilità). Tuttavia mentre una contrazione della mobilità non risolve il problema della sicurezza stradale ma si limita a rimuoverlo determinan-

[88] Allo stato attuale solo poche province e pochissimi comuni dispongono di una sistematica localizzazione puntuale degli incidenti e delle vittime da questi determinate.

do, tra l'altro, effetti negativi sull'economia e sullo sviluppo sociale, un intervento sui livelli di vulnerabilità implica la ricerca di interventi che a parità di flussi di traffico riescano a ridurre il numero delle vittime.

Quali risultati sono raggiungibili da interventi di questa natura in termini di riduzione delle vittime degli incidenti stradali? Naturalmente non è possibile dare una risposta certa se non a posteriori ma allo stato attuale possiamo notare che un intervento efficace sulle tratte autostradali caratterizzate dai più elevati indici di vulnerabilità (quelli maggiori di 10 morti per miliardi di veicoli/chilometro) combinato con un intervento più sistematico su tutta la rete autostradale potrebbe determinare il dimezzamento delle vittime. Ovviamente questa non è affatto la sede per indicare in dettaglio il tipo di analisi e il tipo di interventi e neanche su quali tratte sia prioritario intervenire. Riteniamo tuttavia utile segnalare che allo stato attuale sono note le tratte autostradali con i più elevati indici di vulnerabilità e di rischio e che, quale che sia la strategia per la messa in sicurezza della rete autostradale italiana, questa dovrebbe basarsi certamente sull'approfondimento di tali elementi conoscitivi.

Resta da dire che è stato trattato il tema del rischio e della vulnerabilità sul sistema autostradale non perché in questo sistema si localizzino quote particolarmente elevate di vittime (al contrario, **in relazione ai flussi di traffico il sistema autostradale italiano vanta livelli di sicurezza estremamente alti**) ma solo a titolo esemplificativo e perché solamente per questo sistema infrastrutturale si dispone dei dati necessari. Resta, ovviamente, inteso che analoghe considerazioni si possono fare per la rete delle strade di interesse nazionale, per la rete delle strade provinciali e, sia pure in termini molto diversi, anche per la rete stradale urbana. Il fatto che per tutti questi altri sistemi manchino le conoscenze sistematiche per definire strategie di intervento alla scala nazionale o regionale deve essere inteso come un limite da superare al più presto e non certo come un motivo per trascurare il problema.

5.3.3 CONCENTRAZIONE E RICORSIVITÀ DEGLI INCIDENTI STRADALI NELLE TRATTE AD ALTO RISCHIO

Infine si nota che nel sistema delle strade statali e delle strade conferite alle Regioni (ivi comprese le autostrade a gestione diretta ANAS) si possono rilevare le quattro condizioni tipo che vengono sinteticamente delineate di seguito.[89]

[89] L'analisi della ricorsività è stata effettuata in via sistematica negli studi preparatori del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

a) Punti e tratte stradali dove gli incidenti assumono un carattere ricorsivo, tendono cioè a verificarsi stabilmente, anno dopo anno, con le stesse intensità e modalità. Le tratte ad **incidentalità ricorsiva** costituiscono una quota molto limitata dell'estesa stradale complessiva (poco più del 7%) ma concentrano circa il 35% delle vittime degli incidenti stradali e del costo sociale da questi determinato.[90]

b) Tratte stradali ad **alta incidentalità non ricorsiva**, dove, cioè, per un anno o due si verificano numerosi incidenti con morti e feriti ma nel medio periodo (tipicamente il quinquennio) non è rilevabile una stretta continuità temporale. Le tratte ad alta incidentalità non ricorsiva costituiscono circa il 38% della estesa delle strade statali al lordo delle strade conferite e raccolgono circa il 47% delle vittime degli incidenti stradali.

c) Tratte e segmenti stradali a **bassa incidentalità**, dove nell'ultimo quinquennio non si sono mai verificati incidenti mortali e gli incidenti con feriti hanno determinato quote estremamente ridotte di vittime (intorno all'1% del totale), queste tratte a bassa incidentalità costituiscono circa il 18% della estesa stradale.

d) Tratte stradali di **media incidentalità** dove gli incidenti assumono un andamento occasionale e determinano circa il 17% delle vittime e del costo sociale. Tali segmenti costituiscono circa il 36% dell'estesa stradale.

Una configurazione del tutto analoga si può rilevare sul sistema delle autostrade in concessione.

[90] Si ricorda che stiamo esaminando la rete stradale di livello nazionale. Sulla rete locale e sulla viabilità urbana non esistono dati che consentano una analisi dell'incidentalità ricorsiva relativa a tutto il Paese.

Tab. 5.6

STATALI E CONFERITE. SUDDIVISIONE PER TIPOLOGIA DI RISCHIO
Fonte ISTAT ***Media 1996 - 2000***

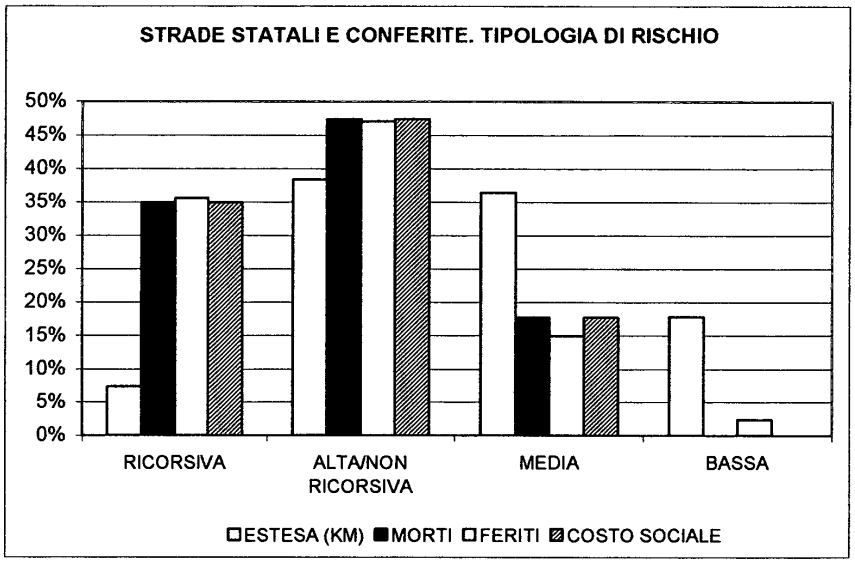
TIPOLOGIA DI INCIDENTALITÀ	ESTESA (KM)	MORTI	FERITI	CsS (M€)	CsS / 100 km(M€)
RICORSIVA	3.490	549	12.497	764,6	21,9
ALTA / NON RICORSIVA	18.139	744	16.537	1.037,3	5,7
MEDIA	17.237	279	5.265	388,4	2,3
BASSA	8.436	0	838	0,0	0,0
NEL COMPLESSO	**47.301**	**1.571**	**35.137**	**2.190,3**	**4,6**
COMPOSIZIONE PERCENTUALE					
RICORSIVA	7,4%	34,9%	35,6%	34,9%	
ALTA / NON RICORSIVA	38,3%	47,4%	47,1%	47,4%	
MEDIA	36,4%	17,7%	15,0%	17,7%	
BASSA	17,8%	0,0%	2,4%	0,0%	
NEL COMPLESSO	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	

AUTOSTRADE IN CONCESSIONE. SUDDIVISIONE PER TIPOLOGIA DI RISCHIO
Fonte AISCAT ***Media 1996 - 2000***

TIPOLOGIA DI INCIDENTALITÀ	ESTESA (KM)	MORTI	FERITI	CsS (M€)	CsS / 100 km(M€)
VALORI					
RICORSIVA	840	206	7.374	829,9	98,8
ALTA / NON RICORSIVA	3.601	386	9.049	1204,1	33,4
MEDIA	758	47	1.052	143,0	18,9
BASSA	189	0	41	3,0	1,6
NEL COMPLESSO	**5.388**	**639**	**17.516**	**2179,9**	**40,5**
COMPOSIZIONE PERCENTUALE					
RICORSIVA	15,6%	32,2%	42,1%	38,1%	
ALTA / NON RICORSIVA	66,8%	60,4%	51,7%	55,2%	
MEDIA	14,1%	7,4%	6,0%	6,6%	
BASSA	3,5%	0,0%	0,2%	0,1%	
NEL COMPLESSO	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	

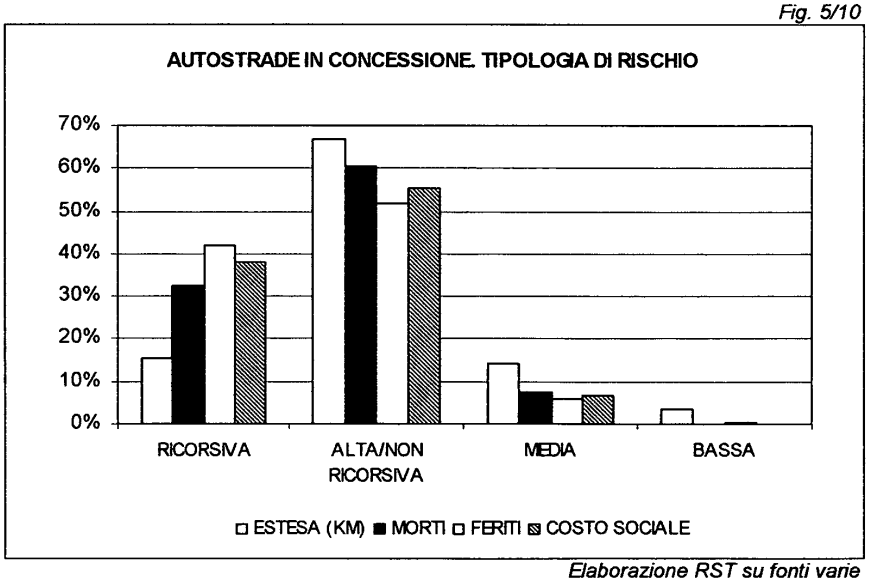
Elaborazione RST su fonti varie

Fig. 5/9



Elaborazione RST su fonti varie

Fig. 5/10



Elaborazione RST su fonti varie

Questa distribuzione "ineguale" dell'incidentalità sulla rete stradale (e autostradale) presenta due motivi di interesse.

Da un lato evidenzia come **la maggior parte delle vittime sia determinata da incidenti stradali localizzati su porzioni estremamente limitate della rete stradale** e, conseguentemente, come sia opportuno individuare tali sezioni – non solo sulla rete stradale di interesse nazionale ma anche su quella di livello regionale e locale e sulla viabilità urbana – per poter concentrare su questi punti le analisi sui fattori di rischio, la individuazione delle possibili soluzioni, le risorse finanziarie necessarie per la loro messa in sicurezza. Sotto questo profilo, l'individuazione delle tratte ad alto rischio e l'applicazione di tecniche di *road safety audit* e *road safety inspection*, costituiscono condizioni esenziali per aumentare l'efficacia e l'efficienza degli interventi per migliorare la sicurezza poiché consentono di concentrare le abilità professionali, le risorse finanziarie e le capacità realizzative esattamente laddove gli incidenti stradali determinano il massimo danno sociale.

Dall'altro lato l'elevata e stabile concentrazione della maggior parte degli incidenti e delle vittime su poche tratto ad alto rischio e la loro alternanza con tratte dove per molti anni non riverificano incidenti con vittime o incidenti mortali mostra come sia **opportuno riflettere seriamente sulla adeguatezza di un modello interpretativo dell'incidentalità stradale che attribuisce la causa degli incidenti ai comportamenti individuali**. Se così fosse dovremo ritenere che su alcune chilometriche i conducenti, anno dopo anno, attuano comportamenti di guida distratti o trasgressivi mentre sulla chilometrica immediatamente successiva, sempre anno dopo anno, attuano comportamenti di guida attenti, rispettosi delle regole della sicurezza stradale, adeguati alle condizioni di traffico e climatiche, etc. In realtà accade che i conducenti sono mediamente distratti e mediamente trasgressivi e attuano comportamenti di guida che generano un determinato livello medio di rischio. Quando il rischio determinato da tali comportamenti si somma a quello generato da fattori locali connessi alle caratteristiche dell'infrastruttura o al tipo di traffico o a qualsivoglia ulteriore fattore, il livello di rischio aumenta progressivamente fino a determinare livelli di rischio decine o centinaia di volte più elevati di quelli mediamente presenti su tutta la rete e in tutte le componenti di mobilità. In queste condizioni la probabilità che si verifichi un incidente stradale con vittime aumenta proporzionalmente al rischio e genera quegli accumuli localizzati di incidenti e vittime che sono stati descritti in precedenza.

6 PROFILI TIPOLOGICI

6.1 LE VITTIME PER FASCE DI ETÀ

L'esame dell'età delle vittime degli incidenti stradali conferma, almeno in parte, una opinione largamente diffusa: le fasce di età che presentano i più elevati tassi di rischio sono quelle costituite da giovani adulti (tra 18 e 29) e da anziani (oltre 64 anni). Presenta invece **un tasso di mortalità inferiore alla media la fascia degli adolescenti (14-17 anni).**
In termini assoluti nel 2003 il maggior numero di morti per incidenti stradali (2.523, il 41,9% del totale) lo si registra nella fascia d'età compresa tra 30 e 64 anni, seguita da quella oltre i 65 anni (1.243 morti, pari al 20,7% del totale).
Nel complesso la popolazione con oltre 29 anni (che costituisce il 57,8% totale) esprime il 65,7% della mortalità complessiva in Italia (3.766 morti) mentre le classi d'età più giovani, quelle cioè fino a 29 anni che costituiscono il 42,2% della popolazione totale, raccolgono il restante 34,3% dei decessi complessivi (1.966 morti).
Per quanto riguarda i feriti, la popolazione con oltre 29 anni di età esprime il 52,7% delle vittime (172.462 feriti) mentre la popolazione di età fino a 29 anni esprime il restante 47,3% (154.977 feriti).[91]

Se si rapporta tuttavia il numero di morti alla popolazione per classe d'età emerge che i tassi di mortalità più elevati si verificano tra:

- i giovani tra 18 e 20 anni che registrano 358 morti (il 6,0% del totale) ma esprimono un tasso di mortalità di 19,6; più elevato di oltre il 50% rispetto la media nazionale;
- i giovani tra 21 e 24 anni che registrano 552 morti (il 9,2% del totale) con un tasso di mortalità di 20,7 anche in questo caso oltre il 50% della media;
- gli anziani con oltre 64 anni che registrano 1.243 morti (il 20,74% del totale) con un tasso di mortalità di 11,4 che è circa il 10% più elevato della media generale.

Risultano invece inferiori alla media i tassi di mortalità tra gli adulti (la popolazione di età compresa tra 30 e 64 anni fa registrare un tasso di mortalità di 9,0 con 2.523 morti) e tra gli adolescenti (la popolazione di età compresa tra 14 e 17 anni fa registrare un tasso di mortalità di 8,2 con 187 morti).

[91] Non sono considerate ovviamente quelle vittime la cui classe d'età non è nota che, nel 2003, risultano essere 283 morti e oltre 10.000 feriti.

Infine, il tasso di mortalità più basso si registra tra i bambini (meno di 14 anni) dove nel 2003 si sono verificati 133 morti per incidenti stradali, con un tasso di 1,8.

In relazione ai tassi di ferimento, le uniche due classi d'età con valori nettamente inferiori alla media sono le due estreme: (169 feriti per 100.000 abitanti tra i giovanissimi con meno di 14 anni e 220 feriti per 100.000 abitanti nella popolazione oltre i 64 anni) mentre i tassi di ferimento più elevati si registrano, ancora una volta, tra i 18 e i 20 anni, con 1.382 feriti per 100.000 abitanti, tra i 21 e i 24 anni, con 1.337 feriti per 100.000 abitanti.

In sostanza emerge con assoluta chiarezza come le classi di età a maggiore rischio siano quelle che coincidono con i primi anni della patente di guida (18-24 anni), con un picco che non si colloca immediatamente a ridosso della acquisita abilitazione alla guida ma un paio di anni dopo, quando i conducenti acquistano una maggiore abitudine alla guida e sviluppano una maggiore (ed, evidentemente, eccessiva) fiducia nei propri mezzi.

Tab. 6/1

VITTIME E COSTO SOCIALE – VALORI ASSOLUTI 2003				
	POP	MORTI	FERITI	CsS
MENO DI 14	7.574.019	133	12.784	1.126
TRA 14 E 17	2.268.767	187	16.730	1.492
TRA 18 E 20	1.823.023	358	25.187	2.353
TRA 21 E 24	2.666.684	552	35.652	3.393
TRA 25 E 29	4.113.317	736	45.707	4.390
TRA 30 E 64	27.974.171	2.523	148.479	14.445
OLTRE 64	10.901.149	1.243	23.983	3.498
NON NOTA		283	10.439	1.163
TOTALE	**57.321.070**	**6.015**	**337.878**	**33.253**
VITTIME E COSTO SOCIALE – QUOTA SUL TOTALE – 2003				
	POP	MORTI	FERITI	CsS
MENO DI 14	13,2%	2,2%	3,8%	3,4%
TRA 14 E 17	4,0%	3,1%	5,0%	4,5%
TRA 18 E 20	3,2%	6,0%	7,5%	7,1%
TRA 21 E 24	4,7%	9,2%	10,6%	10,2%
TRA 25 E 29	7,2%	12,2%	13,5%	13,2%
TRA 30 E 64	48,8%	41,9%	43,9%	43,4%
OLTRE 64	19,0%	20,7%	7,1%	10,5%
NON NOTA	0,0%	4,7%	3,1%	3,5%
TOTALE	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Elaborazioni RST su dati ISTAT

Tab. 6/2

TASSI DI MORTALITÀ, FERIMENTO E COSTO SOCIALE PRO CAPITE - 2003

	TM	TF	Csp
MENO DI 14	1,8	168,8	148,7
TRA 14 E 17	8,2	737,4	657,6
TRA 18 E 20	19,6	1.381,6	1.290,6
TRA 21 E 24	20,7	1.336,9	1.272,5
TRA 25 E 29	17,9	1.111,2	1.067,3
TRA 30 E 64	9,0	530,8	516,4
OLTRE 64	11,4	220,0	320,9
TOTALE	**10,5**	**589,4**	**580,1**

Elaborazioni RST su dati ISTAT

Nel confronto con lo stato di incidentalità del 2002 va sottolineato che **l'unica classe d'età che registra una crescita, seppur limitata, del numero di morti in incidenti stradali è quella compresa tra i 14 e i 17 anni.**

A fronte della generale e significativa riduzione della mortalità, tra gli adolescenti si è verificata infatti una crescita dello 0,5%. Questo dato, soprattutto se confrontato con la parallela crescita del 10% della mortalità su ciclomotori, richiama l'attenzione su uno specifico comparto di mobilità. Più in generale si nota che riduzioni più contenute della media si riscontrano in due classi:

- tra 25 e 29 anni con una flessione del 7% (da 791 a 736 morti);
- tra 30 e 44 anni con una flessione del 4,2% da 1431 a 1371 morti.

Al contrario riduzioni ben più ampie della media si registrano la popolazione più giovane (meno di 14 anni) con -29% e tra i giovani adulti di età compresa tra 21 e 24 anni, con -17%.

Nel complesso i giovani fino a 29 anni nel 2003 subiscono nell'ultimo anno una riduzione complessivamente più intensa (-12,1%) sia in riferimento al dato nazionale che rispetto alle classi d'età più elevate (-9,6%).

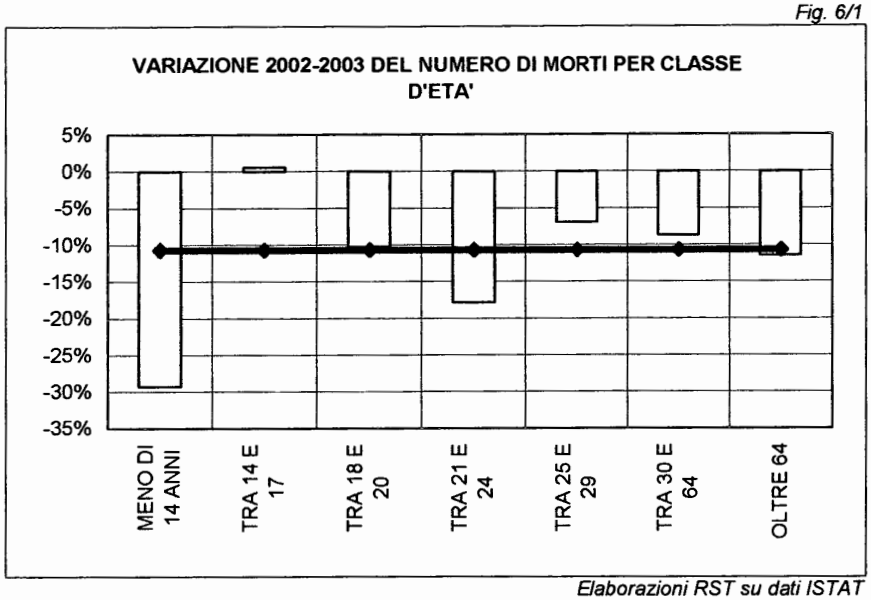
Tab. 6/3

MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE PER CLASSI D'ETA' – VARIAZIONE 2002-2003

	MORTI			FERITI			COSTO SOCIALE		
	2002	2003	02-03	2002	2003	02-03	2002	2003	02-03
< 14 ANNI	188	133	-29,3%	13.196	12.784	-3,1%	1.233,3	1.126,3	-8,7%
14-17	186	187	0,5%	16.806	16.730	-0,5%	1.496,2	1.492,0	-0,3%
18-20	399	358	-10,3%	27.023	25.187	-6,8%	2.545,1	2.352,8	-7,6%
21-24	672	552	-17,9%	38.957	35.652	-8,5%	3.804,0	3.393,5	-10,8%
25-29	791	736	-7,0%	48.896	45.707	-6,5%	4.701,4	4.390,0	-6,6%
30-64	2.763	2.523	-8,7%	154.427	148.479	-3,9%	15.217,4	14.445,1	-5,1%
OLTRE 64	1.404	1.243	-11,5%	25.355	23.983	-5,4%	3.823,3	3.497,9	-8,5%
Non nota	*333*	*283*	*-15,0%*	*13.218*	*10.439*	*-21,0%*	-	-	-
TOTALE	**6.736**	**6.015**	**-10,7%**	**337.878**	**318.961**	**-5,6%**	**34.257,8**	**31.860,4**	**-7,0%**

Elaborazione RST su dati ISTAT

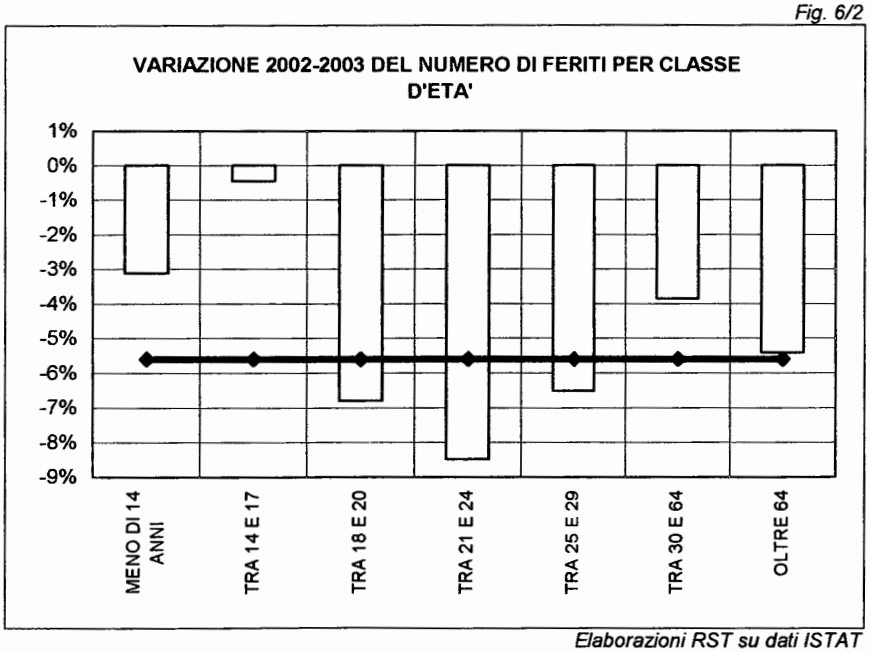
Fig. 6/1



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Per quanto riguarda i feriti, il 2003 segna una generale riduzione in tutte le classi d'età con flessioni tuttavia inferiori alla media nelle due classi di età inferiori ai 18 anni e nella classe degli adulti (30 – 64 anni). Al contrario riduzione più consistente si rileva nella classe di 21 – 24 anni.

Fig. 6/2



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Particolarmente interessante appare l'analisi degli andamenti temporali (1991-2003) del costo sociale pro capite per classe di età. Si nota infatti che tra i giovani si è verificata una crescita media annua (+2,6%) decisamente superiore a quella media nazionale (+1,1%) e a quella riferita agli adulti e agli anziani (+1,5%). Ciò implica che, complessivamente negli ultimi 12 anni il **livello di rischio specifico dei giovani è andato progressivamente crescendo**, nonostante le numerose e diversificate iniziative di informazione e sensibilizzazione loro rivolte.

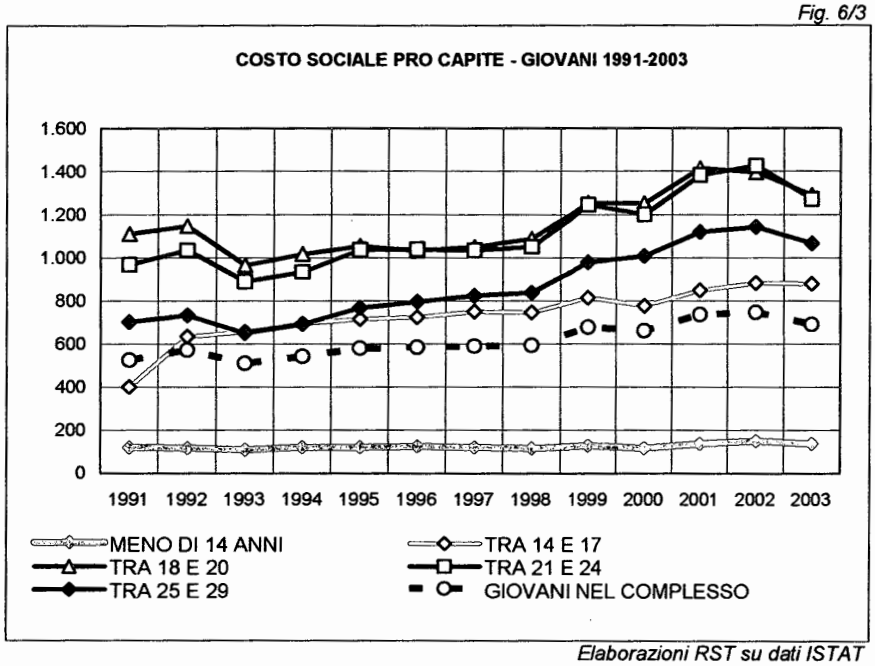
Analizzando in dettaglio le diverse classi riferite ai giovani si nota che:

- il costo sociale pro capite attribuito ai giovani tra 14 e 17 anni è cresciuto dal 1991 ad un ritmo medio annuo molto sostenuto, pari al 9,9% passando da 400 euro pro capite a circa 900;
- nella classe d'età tra 25 e 29 anni si registra una crescita media annua del costo sociale pro capite decisamente più contenuta (+4,3%) passando da 700 euro pro capite ad oltre 1.000;
- nella classe d'età tra 21 e 24 anni l'incremento medio annuo del periodo è pari al 2,6% con un costo sociale pro capite è passato da 970 euro a circa 1.300;
- nelle altre due classi (meno di 14 anni e tra 18 e 20 anni) la crescita del costo sociale pro capite è del tutto in linea con il valore medio. (figura 6/3)

Tra gli adulti e gli anziani infine l'evoluzione media, che mediamente si attesta sul +1,5% annuo, mette in evidenza nel dettaglio due situazioni nettamente diversificate. Da un lato la diminuzione media annua del costo sociale da incidenti stradali per la popolazione oltre i 64 anni (-1,2% medio annuo) e dall'altro la crescita piuttosto consistente (+2,5%) nella classe d'età compresa fra 30 e 64 anni.

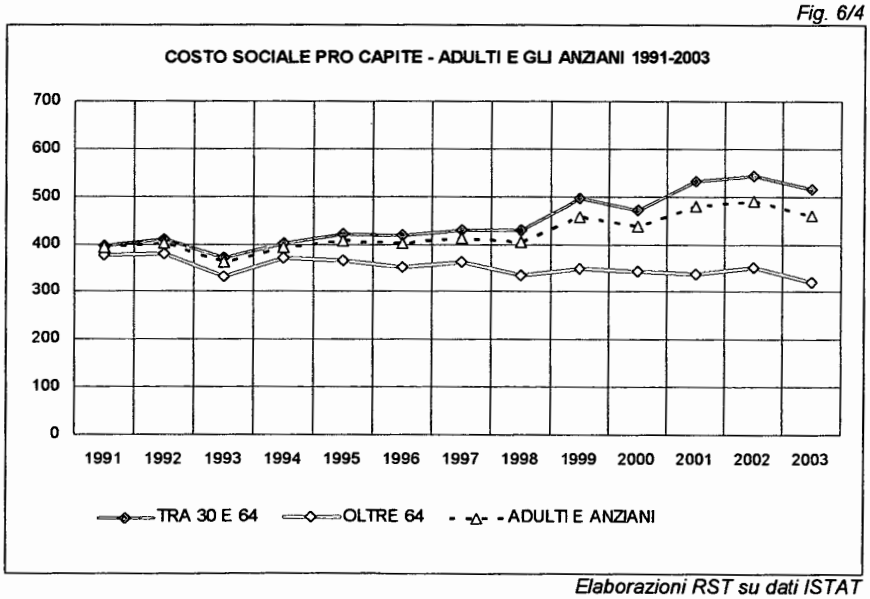
Di seguito si riportano i grafici degli andamenti del costo sociale procapite specifico per le diverse classi di età (figure 6/3 e 6/4) e una tabella di confronto sulle quantità e la composizione dei morti per classe di età nei diversi Paesi dell'UE. (tabelle 6/4 e 6/5)

Fig. 6/3



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 6/4



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Tab. 6/4

MORTI PER CLASSE D'ETÀ – EU 15 – 2002

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	EU-15
<14	63	14	216	47	151	245	18	188	3	37	25	62	18	18	149	**1.269**
14-17	46	26	318	51	173	254	19	186	3	62	43	54	15	20	183	**1.463**
18-25	281	76	1.550	385	935	1.644	79	1.071	10	205	172	269	73	100	684	**7.571**
26-50	632	172	2.506	697	2.298	3.084	137	2.612	36	355	348	707	131	180	1.326	**16.269**
51-65	192	72	975	284	808	977	43	942	5	114	157	241	79	103	429	**5.437**
>65	264	103	1.236	385	835	1.361	60	1.404	5	213	211	300	9	139	629	**7.278**
TOTALE	**1.478**	**463**	**6.801**	**1.849**	**5.200**	**7.565**	**356**	**6.403**	**62**	**986**	**956**	**1.633**	**325**	**560**	**3.400**	**38287**

NB In questa tabella non vengono contabilizzati i morti di età non nota.

Elaborazione RST su dati CARE

Tab. 6/5

MORTI PER CLASSE D'ETÀ – EU 15 – 2002

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	EU-15
<14	4,3%	3,0%	3,2%	2,5%	2,9%	3,2%	5,1%	2,9%	4,8%	3,8%	2,6%	3,8%	5,5%	3,2%	4,4%	3,3%
14-17	3,1%	5,6%	4,7%	2,8%	3,3%	3,4%	5,3%	2,9%	4,8%	6,3%	4,5%	3,3%	4,6%	3,6%	5,4%	3,8%
18-25	19,0%	16,4%	22,8%	20,8%	18,0%	21,7%	22,2%	16,7%	16,1%	20,8%	18,0%	16,5%	22,5%	17,9%	20,1%	19,8%
26-50	42,8%	37,1%	36,8%	37,7%	44,2%	40,8%	38,5%	40,8%	58,1%	36,0%	36,4%	43,3%	40,3%	32,1%	39,0%	39,9%
51-65	13,0%	15,6%	14,3%	15,4%	15,5%	12,9%	12,1%	14,7%	8,1%	11,6%	16,4%	14,8%	24,3%	18,4%	12,6%	14,2%
>65	17,9%	22,2%	18,2%	20,8%	16,1%	18,0%	16,9%	21,9%	8,1%	21,6%	22,1%	18,4%	2,8%	24,8%	18,5%	19,0%
TOTALE	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

NB In questa tabella non vengono contabilizzati i morti di età non nota.

Elaborazione RST su dati CARE

6.2 MODALITÀ DI SPOSTAMENTO SICURE E INSICURE

Nel corso del 2003 il maggior numero di vittime si verifica, come negli anni precedenti, nell'ambito degli spostamenti in autovettura, modalità di spostamento che resta quella nettamente prevalente.

Gli incidenti a causa delle **autovetture** infatti hanno provocato 3.125 morti (il 52% del totale) e 190.289 feriti (il 59,7%) per un costo sociale complessivo pari a 18.362 milioni di euro (il 57,6%).

La seconda modalità di spostamento che ha espresso il maggior numero di vittime è costituita dall'insieme di **ciclomotori e motocicli,** gli incidenti a carico di questi mezzi hanno causato complessivamente 1.419 morti (il 23,6% del totale) e 85.890 feriti (il 27%) per un costo sociale complessivo di 8.299 milioni di euro (il 26%).

Tra i **pedoni** si sono registrati 762 morti (il 12,7% del totale), 17.286 feriti (il 5,4%) per un costo sociale complessivo pari a 2.334 milioni di euro (il 7,3%).

Gli spostamenti in **bicicletta** infine ha causato 322 morti (il 5,4% del totale) e 10.848 feriti (il 3,4%) per un costo sociale complessivo di 1.247 milioni di euro (il 3,9%).

In sostanza, ciò significa che gli **utenti deboli** (pedoni, ciclisti, ciclomotori e motocicli) raccolgono nel 2003 una quota del tutto rilevante delle vittime della strada, pari al **41,6% dei morti e al 35,7% dei feriti.**

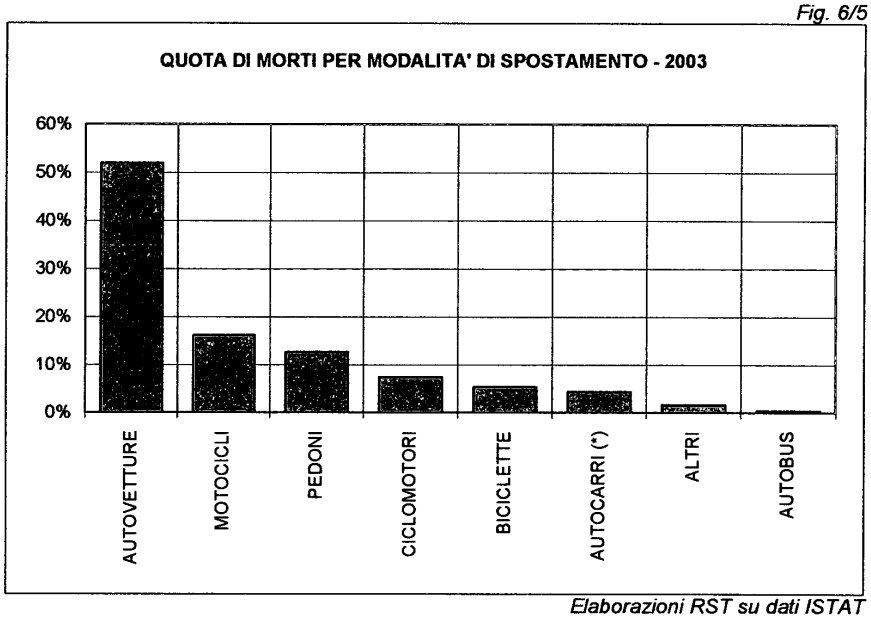
Tab. 6/6

VITTIME E COSTO SOCIALE PER TIPO DI MEZZO – 2003

	MORTI	FERITI	CsS	MORTI	FERITI	CsS
PEDONI	762	17.286	2.334	12,7%	5,4%	7,3%
CICLISTI	322	10.848	1.247	5,4%	3,4%	3,9%
CICLOMOTORI	448	45.146	3.947	7,4%	14,2%	12,4%
MOTOCICLI	971	40.744	4.352	16,1%	12,8%	13,7%
AUTOVETTURE	3.125	190.289	18.362	52,0%	59,7%	57,6%
TRASPORTO PUBB.	23	3.284	274	0,4%	1,0%	0,9%
VEICOLI MERCI	263	9.941	1.098	4,4%	3,1%	3,4%
ALTRI	101	1.423	246	1,7%	0,4%	0,8%
TOTALE	**6.015**	**318.961**	**31.860**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

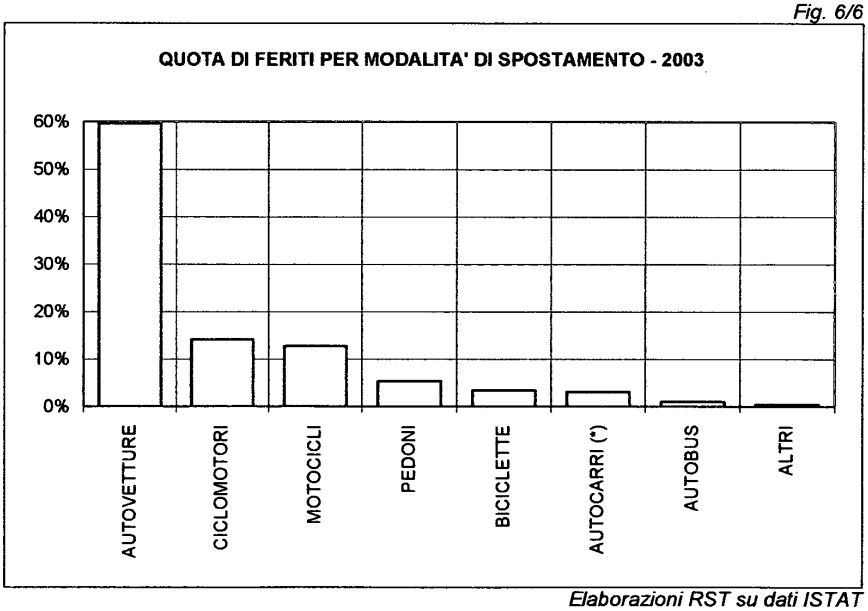
Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 6/5



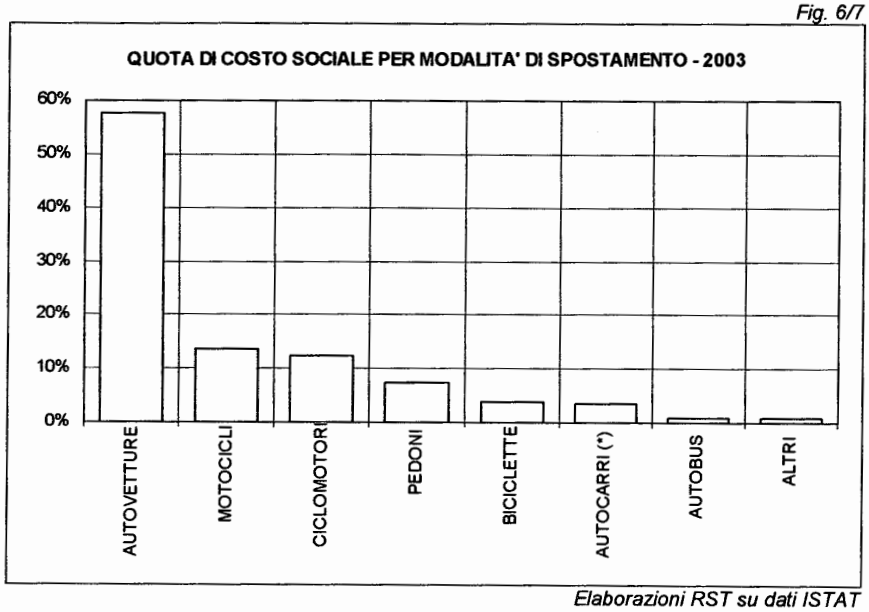
Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 6/6



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 6/7



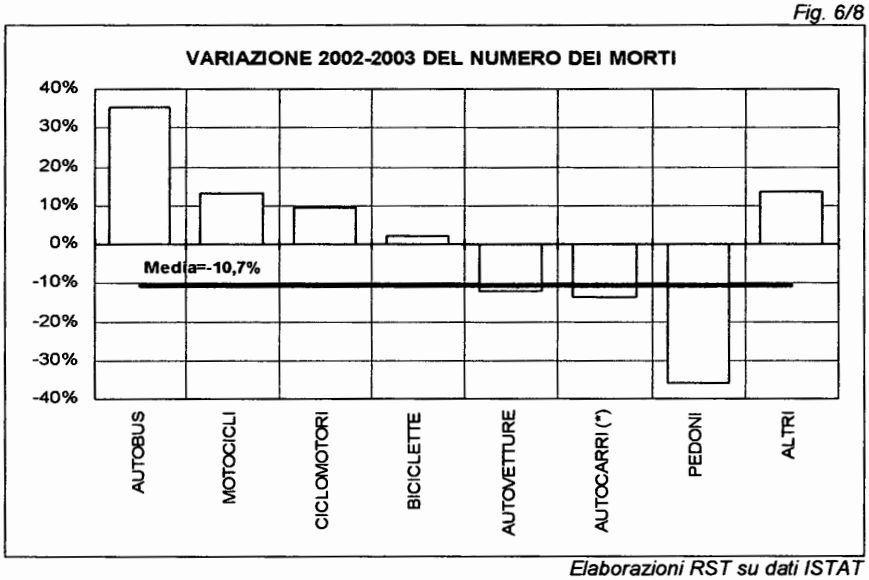
Elaborazioni RST su dati ISTAT

L'evoluzione dell'incidentalità nel 2003 rispetto alle diverse modalità di spostamento evidenzia un quadro molto diversificato con alcune variazioni in controtendenza rispetto alla dinamica nazionale. In particolare:

- sui mezzi pubblici i morti sono passati da 17 a 23 con una crescita pari a +35,3%; il costo sociale è contemporaneamente aumentato dell'8,9%;
- su motocicli i morti sono passati da 859 a 971 (+13%) e una contemporanea crescita del costo sociale del 10,7%;
- su ciclomotori i morti sono passati da 409 a 448 (+9,5%) con un aumento del costo sociale del 4,7%;
- sulle biciclette i morti sono aumentati da 315 a 322 (+2,2%) con un parallelo del costo sociale del 4,0%.

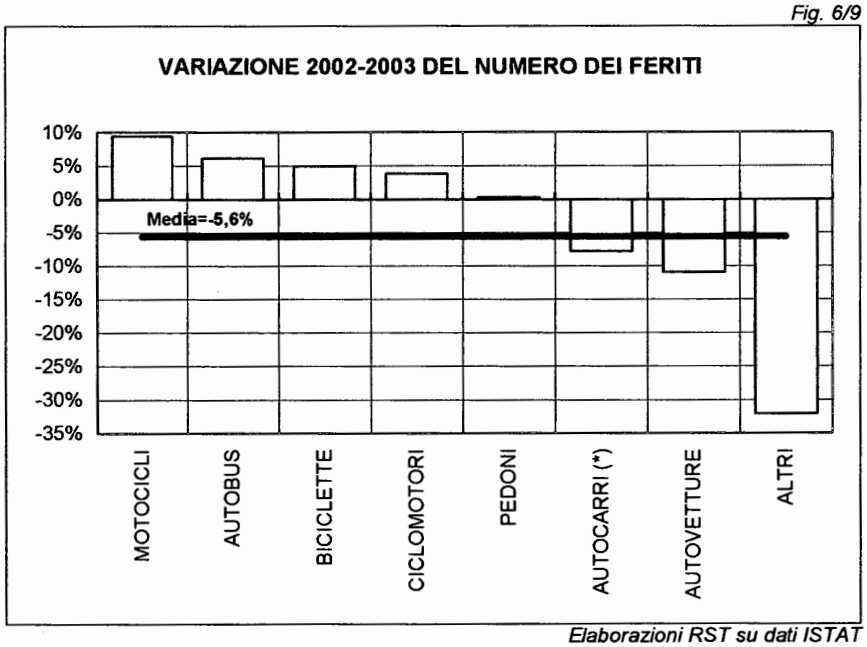
In sostanza, **tutte le tipologie di utenti deboli, con l'esclusione dei pedoni, hanno registrato nell'ultimo anno una crescita delle vittime**. Nel loro insieme gli utenti deboli infatti sono cresciuti dello 0,7% (che costituisce il risultato algebrico della netta riduzione di vittime per i pedoni e dall'altrettanto netto incremento di vittime per i ciclisti e i conducenti di motocicli e ciclomotori) a fronte della riduzione media nazionale del 7%.

Fig. 6/8



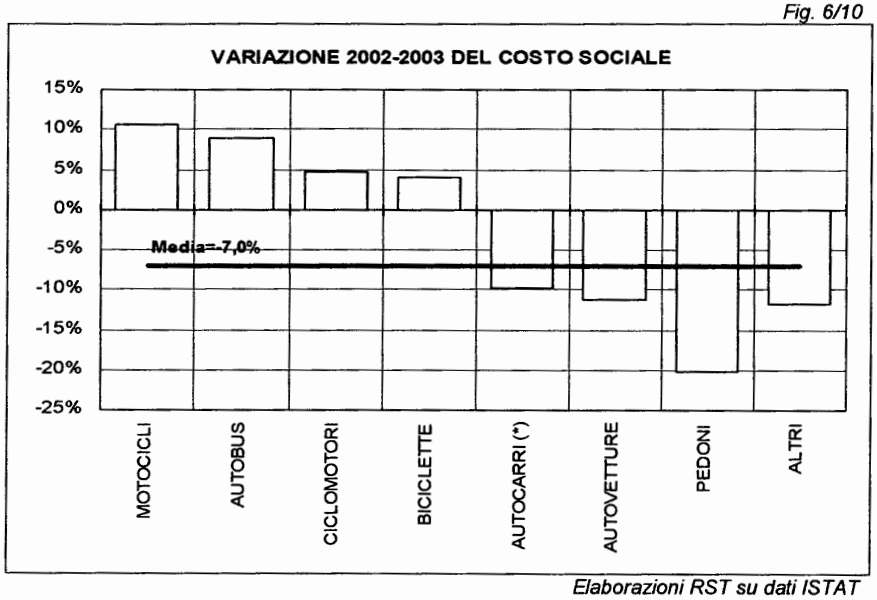
Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 6/9



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Fig. 6/10

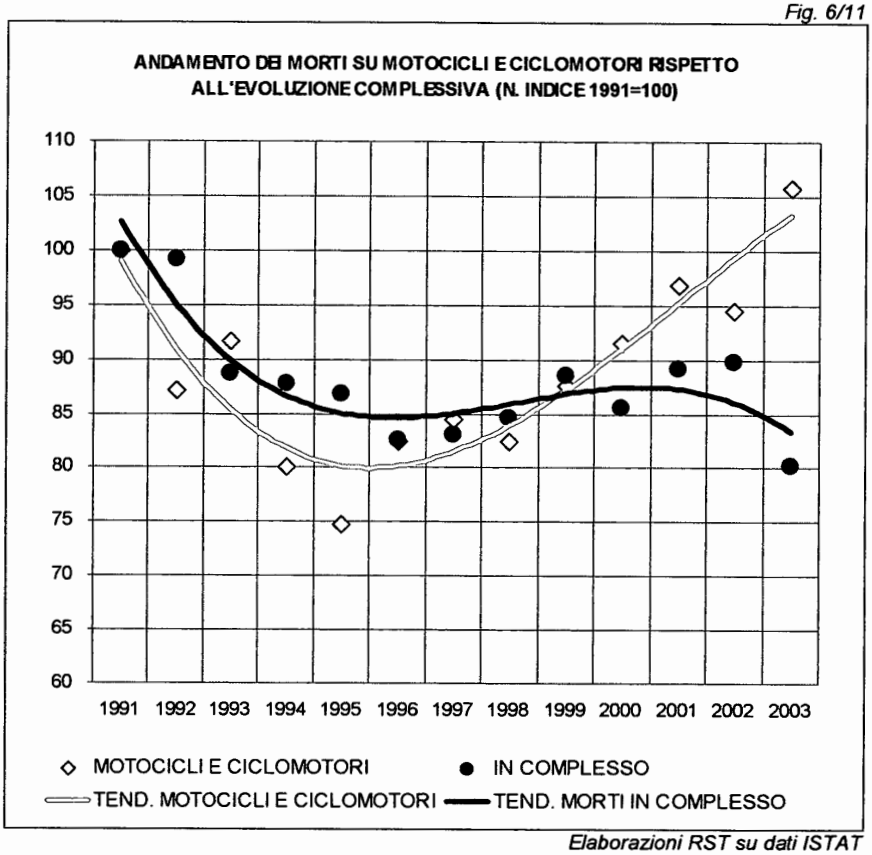


Elaborazioni RST su dati ISTAT

Un'ultima annotazione riguarda il particolare andamento delle vittime su ciclomotori e motocicli che nel medio periodo mostrano una evoluzione in opposizione di fase rispetto all'andamento medio nazionale. Tra il 1991 e il 1996 l'evoluzione del numero di morti su ciclomotori e motocicli e quella complessiva seguono lo stesso andamento (riduzione) con un vantaggio per i mezzi a due ruote che fanno registrare una riduzione più intensa. A partire dal 1996 l'evoluzione diverge poiché mentre il dato generale segue una leggera crescita seguita da una netta riduzione (nel 2003), il dato dei mezzi a due ruote evidenzia **una crescita molto sostenuta e stabile**, anche nel 2003, che determina proprio nell'ultimo anno il valore massimo (1.419 morti) mai raggiunto dal 1991.

Tale andamento appare ancor più divergente a partire dal 1999. In questo periodo mentre a livello nazionale si assiste ad un decremento medio annuo del 2% circa, i motocicli e i ciclomotori registrano un incremento su base annua del 5% circa.

Fig. 6/11



Elaborazioni RST su dati ISTAT

Tab. 6/7

MORTI PER TIPOLOGIA DI SPOSTAMENTO (1991-2003)

	AUTO	MOTO	CICLOM.	CAMION (*)	AUTOBUS	BICI	PEDONI	ALTRI	TOT
1991	4.142	721	621	254	12	424	1.149	175	7.498
1992	4.141	540	630	305	17	431	1.063	307	7.434
1993	3.640	606	625	225	33	412	923	181	6.645
1994	3.582	389	685	217	20	405	948	332	6.578
1995	3.733	367	635	257	25	363	877	255	6.512
1996	3.392	481	625	286	8	383	914	104	6.193
1997	3.454	482	651	295	23	397	828	96	6.226
1998	3.746	479	626	267	12	338	783	91	6.342
1999	3.734	561	615	357	20	397	836	113	6.633
2000	3.535	707	522	285	14	371	848	128	6.410
2001	3.710	813	487	293	17	329	929	104	6.682
2002	3.555	859	409	304	17	315	1.188	89	6.736
2003	3.125	971	448	263	23	322	762	101	6.015

FERITI PER TIPOLOGIA DI SPOSTAMENTO (1991-2003)

	AUTO	MOTO	CICLOM.	CAMION (*)	AUTOBUS	BICI	PEDONI	ALTRI	TOT
1991	151.577	22.341	31.745	5.367	1.943	8.315	16.208	3.192	240.688
1992	154.471	20.092	32.893	5.435	1.791	7.826	15.367	3.219	241.094
1993	135.644	16.511	32.250	4.905	1.574	7.882	14.310	3.024	216.100
1994	147.489	17.554	38.537	5.657	1.742	8.579	16.059	3.569	239.186
1995	163.883	17.111	41.900	6.267	1.732	8.788	15.836	4.054	259.571
1996	169.072	15.481	42.614	7.236	1.607	9.065	15.399	3.739	264.213
1997	167.117	17.133	49.478	7.229	1.869	9.156	15.502	3.478	270.962
1998	186.125	18.020	50.673	9.053	1.809	8.660	15.641	3.861	293.842
1999	200.558	21.817	52.222	9.694	2.845	9.604	16.386	3.572	316.698
2000	189.297	25.892	43.651	8.617	3.347	10.554	16.124	4.077	301.559
2001	206.148	35.875	48.640	9.511	3.770	10.153	18.049	2.533	334.679
2002	213.587	37.233	43.497	10.774	3.093	10.333	17.265	2.096	337.878
2003	190.289	40.744	45.146	9.941	3.284	10.848	17.286	1.423	318.961

COSTO SOCIALE TOTALE PER TIPOLOGIA DI SPOSTAMENTO (1991-2003)

	AUTO	MOTO	CICLOM.	CAMION (*)	AUTOBUS	BICI	PEDONI	ALTRI	TOT
	16.930	2.649	3.202	749	160	1.203	2.795	479	28.167
1991	17.142	2.232	3.299	825	156	1.177	2.613	665	28.108
1992	15.058	2.060	3.245	675	162	1.154	2.340	475	25.168
1993	15.848	1.834	3.791	719	156	1.196	2.503	725	26.774
1994	17.266	1.771	3.969	820	162	1.153	2.388	654	28.182
1995	17.172	1.810	4.008	931	129	1.201	2.407	420	28.079
1996	17.115	1.933	4.549	943	170	1.227	2.295	390	28.622
1997	18.921	1.994	4.602	1.038	150	1.109	2.243	411	30.468
1998	19.966	2.388	4.701	1.211	237	1.260	2.371	420	32.555
1999	18.860	2.891	3.940	1.032	266	1.294	2.369	478	31.130
2000	20.344	3.774	4.259	1.108	301	1.206	2.623	331	33.947
2001	20.676	3.938	3.772	1.217	251	1.200	2.927	278	34.258
2002	18.362	4.352	3.947	1.098	274	1.247	2.334	246	31.860
2003	16.930	2.649	3.202	749	160	1.203	2.795	479	28.167

Elaborazione RST su dati ISTAT

Tab. 6/8

TASSO DI MORTALITÀ

	AUTO	MOTO	CICLOM.	CAMION (*)	AUTOBUS	BICI	PEDONI	ALTRI	TOT
1991	7,2	1,2	1,1	0,4	0,0	0,7	2,0	0,3	13,0
1992	7,3	1,0	1,1	0,5	0,0	0,8	1,9	0,5	13,1
1993	6,4	1,1	1,1	0,4	0,1	0,7	1,6	0,3	11,7
1994	6,3	0,7	1,2	0,4	0,0	0,7	1,7	0,6	11,5
1995	6,5	0,6	1,1	0,4	0,0	0,6	1,5	0,4	11,4
1996	5,9	0,8	1,1	0,5	0,0	0,7	1,6	0,2	10,8
1997	6,0	0,8	1,1	0,5	0,0	0,7	1,4	0,2	10,8
1998	6,5	0,8	1,1	0,5	0,0	0,6	1,4	0,2	11,0
1999	6,5	1,0	1,1	0,6	0,0	0,7	1,5	0,2	11,5
2000	6,1	1,2	0,9	0,5	0,0	0,6	1,5	0,2	11,1
2001	6,5	1,4	0,9	0,5	0,0	0,6	1,6	0,2	11,7
2002	6,2	1,5	0,7	0,5	0,0	0,5	2,1	0,2	11,8
2003	5,4	1,7	0,8	0,5	0,04	0,6	1,3	0,2	10,4

TASSO DI FERIMENTO

	AUTO	MOTO	CICLOM.	CAMION (*)	AUTOBUS	BICI	PEDONI	ALTRI	TOT
1991	262,5	38,7	55,0	9,3	3,4	14,4	28,1	5,5	416,8
1992	272,2	35,4	58,0	9,6	3,2	13,8	27,1	5,7	424,8
1993	238,1	29,0	56,6	8,6	2,8	13,8	25,1	5,3	379,4
1994	258,1	30,7	67,4	9,9	3,0	15,0	28,1	6,2	418,6
1995	286,2	29,9	73,2	10,9	3,0	15,3	27,7	7,1	453,3
1996	294,9	27,0	74,3	12,6	2,8	15,8	26,9	6,5	460,8
1997	290,8	29,8	86,1	12,6	3,3	15,9	27,0	6,1	471,6
1998	323,3	31,3	88,0	15,7	3,1	15,0	27,2	6,7	510,5
1999	348,1	37,9	90,6	16,8	4,9	16,7	28,4	6,2	549,7
2000	328,2	44,9	75,7	14,9	5,8	18,3	28,0	7,1	522,8
2001	361,7	62,9	85,3	16,7	6,6	17,8	31,7	4,4	587,2
2002	372,6	65,0	75,9	18,8	5,4	18,0	30,1	3,7	589,4
2003	328,7	70,4	78,0	17,2	5,7	18,7	29,9	2,5	551,0

COSTO SOCIALE PRO CAPITE

	AUTO	MOTO	CICLOM.	CAMION (*)	AUTOBUS	BICI	PEDONI	ALTRI	TOT
1991	293,2	45,9	55,5	13,0	2,8	20,8	48,4	8,3	487,8
1992	302,0	39,3	58,1	14,5	2,7	20,7	46,0	11,7	495,2
1993	264,4	36,2	57,0	11,8	2,8	20,3	41,1	8,3	441,9
1994	277,4	32,1	66,4	12,6	2,7	20,9	43,8	12,7	468,6
1995	301,5	30,9	69,3	14,3	2,8	20,1	41,7	11,4	492,1
1996	299,5	31,6	69,9	16,2	2,3	20,9	42,0	7,3	489,8
1997	297,8	33,6	79,2	16,4	3,0	21,4	39,9	6,8	498,1
1998	328,7	34,6	79,9	18,0	2,6	19,3	39,0	7,1	529,3
1999	346,6	41,4	81,6	21,0	4,1	21,9	41,2	7,3	565,1
2000	327,0	50,1	68,3	17,9	4,6	22,4	41,1	8,3	539,7
2001	357,0	66,2	74,7	19,4	5,3	21,2	46,0	5,8	595,6
2002	360,7	68,7	65,8	21,2	4,4	20,9	51,1	4,9	597,6
2003	317,2	75,2	68,2	19,0	4,7	21,5	40,3	4,2	550,4

Elaborazione RST su dati ISTAT

LE MISURE PER LA SICUREZZA STRADALE

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 controtendenza 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 ricondottola 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 rilevantissimi sulla sicurezza in area urbana e lo stato della sicurezza e dell'inquinamento da traffico delle nostre città[295] 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 più[296]) 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 si 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 ala 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 dicasteri[301] 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 miglioramento della sicurezza stradale"* vengono indicati tutti i principali atti per la definizione e attuazione del Piano.

[299] Si veda quanto indicato ne 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 Trasporto 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 giubbetto 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 capito 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 amministrazio-

---

[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 d ella 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 infrastrutturali;
- 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.

---

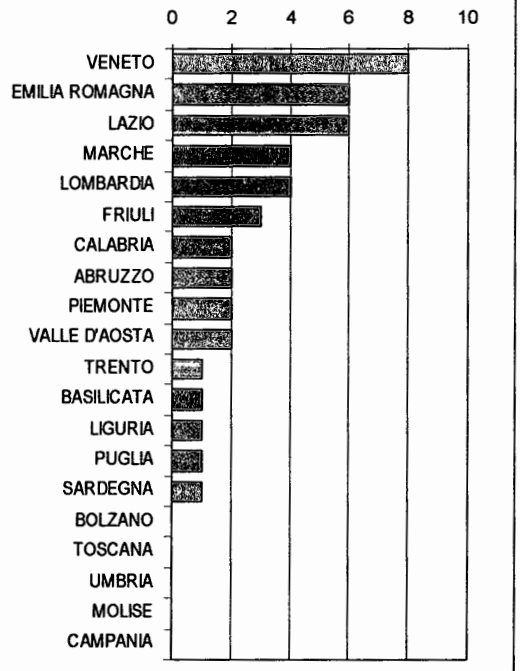
[304] Sulla realizzazione dei Programmi attuativi del Piano Nazionale della sicurezza stradale si veda quanto illustrato nel capitolo 9.

Tornando al tema centrale del paragrafo, concludiamo notando che le Regioni che hanno sviluppato la più ampia produzione normativa (prescindendo 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

DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA

VENETO	9	17%
EMILIA ROMAGNA	8	15%
LAZIO	6	11%
MARCHE	6	11%
LOMBARDIA	4	8%
FRIULI	4	8%
CALABRIA	3	6%
ABRUZZO	2	4%
PIEMONTE	2	4%
VALLE D'AOSTA	2	4%
TRENTO	2	4%
BASILICATA	1	2%
LIGURIA	1	2%
PUGLIA	1	2%
SARDEGNA	1	2%
BOLZANO	1	2%
TOSCANA	0	0%
UMBRIA	0	0%
MOLISE	0	0%
CAMPANIA	0	0%
SICILIA	0	0%
TOTALE	53	100%



Elaborazioni RST su documenti vari

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 hann0o 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 illustratati in questa stessa relazione, nel successivo paragrafo 8.4, *"Secondo Programma. Componente regionale per l'attuazione di interventi strategici"*.

con proprio decreto. Tali norme hanno l'obiettivo di garantire più elevati standard di sicurezza.

In sede applicativa la norma ha offerto il fianco a critiche perché la ricerca di rigore ne ha ridotto la effettiva applicabilità se, infatti, per le nuove realizzazioni in aree scarsamente urbanizzate è possibile disegnare e realizzare la *"strada ideale"*, quando gli interventi debbono collocarsi in un territorio reale, in genere fortemente urbanizzato o, ancor più, quando l'intervento riguarda il sistema stradale esistente, modelli troppo rigidi e pensati per un territorio privo di preesistenze e condizionamenti risultano sostanzialmente inapplicabili. In relazione a tali difficoltà il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha promosso la definizione di una normativa in grado di assicurare più elevati standard di sicurezza senza astrarre dalle condizioni territoriali e infrastrutturali date.

Sulla base di questo criterio ispiratore sono state emanate nuove norme che riguardano diversi aspetti del sistema infrastrutturale.

Per quanto riguarda la normativa europea, si è cercato di ottenere il riconoscimento delle esigenze e degli interessi italiani. In particolare, durante il semestre di presidenza italiana della UE, sono state varate due importanti direttive, quella sulla sicurezza dei tunnel e quella sulla interoperabilità dei sistemi di telepedaggio. In entrambi i casi la delegazione italiana è riuscita a costruire un consenso maggioritario sulle istanze rappresentate dal nostro Paese con un sicuro vantaggio sia in termini di sicurezza sia in termini di rispondenza alle esigenze nazionali.

Per quanto riguarda la normativa italiana sono stati emanati diversi decreti tra i quali appaiono di particolare rilievo ai fini della sicurezza i seguenti.

- Il nuovo *Decreto sulle barriere stradali* risponde soprattutto all' esigenza di affidare gli interventi agli operatori più qualificati. La norma si riallaccia anche alle modifiche del DPR n. 34 dove è previsto che negli appalti che superano un certo importo, sia richiesto ai partecipanti il possesso o la disponibilità dello stabilimento di produzione, in relazione alla valutazione che chi studia, progetta e realizza, può più efficacemente assumere la responsabilità dell'impianto della barriera, superando in tal modo una situazione ove gli interventi non erano sempre affidati ai soggetti più qualificati.
- Al Decreto sulle barriere si collega la direttiva sui criteri di progettazione, installazione, verifica e manutenzione delle barriere di si-

curezza, dove è chiarito che la barriera non è un semplice oggetto, ma un sistema di ritenuta, costituito, dal dispositivo e dal supporto al quale si collega, tanto importante in quanto ad esso è legata la vita degli utenti della strada.

- Una terza importante normativa riguarda l'illuminazione delle gallerie stradali. La mancata - o la non corretta - illuminazione delle gallerie è una delle maggiori concause degli incidenti stradali in galleria In relazione a tale circostanza la norma richiede la qualificazione del progettista come illuminotecnico e attribuisce grande importanza al programma di manutenzione illuminotecnica.
- Importante anche se provvisoria è poi la norma che disciplina il periodo transitorio in materia di deroghe (in relazione ai problemi di applicabilità indicati in precedenza). Con il D.M. 22 aprile 2004 si è infatti disciplinato il passaggio dalle norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade alle nuove norme sugli adeguamenti delle strade esistenti. Questo Decreto cerca di risolvere l'impasse delle deroghe alle norme 2001 per le strade esistenti poiché era emerso con estrema chiarezza il problema della non applicabilità di tali norme alle strade esistenti.
- Infine, una grande rilevanza assumono le nuove norme funzionali e geometriche per le intersezioni stradali il cui connotato principale è costituito dalla distinzione tra nuova intersezione (cui si accomuna normativamente il rifacimento integrale delle intersezioni esistenti) e interventi di manutenzione e riqualificazione delle intersezioni esistenti.

9 IL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

9.1 PROFILO GENERALE DELLA DEFINIZIONE E DELL'AVVIO DEL PIANO

L'esigenza di uno strumento di pianificazione di livello nazionale finalizzato a definire gli indirizzi generali di una strategia per migliorare la sicurezza stradale e a favorire il coordinamento tra i molti soggetti pubblici e privati che hanno responsabilità dirette in materia di sicurezza stradale o che ne condizionano oggettivamente lo stato e l'evoluzione compare per la prima volta sulla *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"* del 1998. Un anno dopo la legge del 17.5.1999, n. 144, istituisce il *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, ne definisce le modalità di elaborazione (tramite la concertazione di cinque ministeri e con la preliminare elaborazione di un documento di indirizzi generali e linee guida di attuazione da sottoporre alle competenti commissioni di Camera e Senato) e assicura le risorse necessarie per la sua gestione.

Due mesi dopo viene istituito il gruppo interistituzionale di lavoro costituito da rappresentanti ed esperti dei cinque dicasteri incaricati di concertare il Piano[306] che nel giro di sei mesi (compresi quelli di agosto e dicembre 1999) elabora il documento *"Indirizzi generali e linee guida di attuazione"*. Il documento viene approvato tre mesi dopo (29.3.2000) con decreto del ministro dei Lavori Pubblici di concerto con i Ministri dei Trasporti e della Navigazione, dell'Interno, della Pubblica Istruzione e della Sanità. Alla fine del mese di luglio 2000, dopo ulteriori quattro mesi) gli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* ricevono parere favorevole delle competenti Commissione di Camera e Senato, assieme ad alcune raccomandazioni circa l'opportunità di estendere ulteriormente il raccordo e la collaborazione con i livelli regionale, provinciale e comunale e di tenere conto delle scelte effettuate in ambito del Piano Nazionale dei trasporti e della Logistica. Alla fine dello stesso 1999 la legge del 23.12.1999 n. 488 assicura l'approvvigionamento finanziario per i primi due programmi di attuazione del Piano stesso.

---

[306] Ministero dei Lavori Pubblici, ministero dei Trasporti e della Navigazione, ministero dell'Interno, ministero della Pubblica Istruzione, Ministero della Sanità. Dopo qualche mese il gruppo di lavoro viene allargato al ministero dell'Ambiente per le evidenti connessioni tra miglioramento della sicurezza stradale e riduzione dell'inquinamento da traffico su strada.

Nel secondo semestre dell'anno 2000, nelle more della costituzione del Comitato di redazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, viene definito e avviato all'attuazione il programma sperimentale per la realizzazione di Progetti Pilota in materia di sicurezza stradale. Il programma ha il fine di verificare il tipo di risposte delle Amministrazioni locali di fronte all'esigenza di predisporre progetti con un forte carattere innovativo e multisettoriale, in grado di supportare efficacemente una nuova e più efficace politica di miglioramento della sicurezza stradale.[307]

Nel primo semestre del 2001 vengono costituiti gli organi per la redazione del Piano la cui elaborazione viene avviata, in coerenza con quanto indicato nel documento *"Indirizzi generali e linee guida di Attuazione"* e con le indicazioni contenute nei pareri di camera e senato, nel giugno del 2001. L'elaborazione del Piano prevede una intensa attività di consultazione e concertazione sia con i rappresentanti di Regioni, Province e Comuni, sia con le rappresentanze economiche e sociali direttamente interessate ai temi della sicurezza stradale. In queste fasi si rivela di fondamentale importanza il contributo della *Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale* in quanto sede di confronto e concertazione delle rappresentanze economiche e sociali e del *Comitato di Redazione del Piano*, formato da tutte le rappresentanze istituzionali interessate (di livello nazionale, regionale e locale).

In particolare l'azione della Consulta si rivela decisiva in quanto riesce a comporre in un quadro coerente le istanze e gli obiettivi di tutte le rappresentanze sociali ed economicamente interessate e a esprimere questo quadro in otto linee di azione pienamente coerenti sia con il documento *"Indirizzi Generali e linee Guida di Attuazione"*, sia con le indicazioni di Camera e Senato, sia – infine – con le note preliminari elaborate dalla segreteria tecnica del Comitato di Redazione del Piano.
Grazie a questa coerenza, le otto linee di azione proposte dalla Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale entrano a far parte del Piano con poche e marginali modificazioni.[308]

Alla fine del 2001 gli elaborati del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale sono tecnicamente finiti e nei primi tre mesi del 2002 si completano le ultime verifiche interistituzionali. L'edizione definitiva del PNSS e datata marzo 2002. Da questa data l'attività di confronto interistituziona-

---

[307] Si veda il successivo capitolo 9.2, *"I Progetti Pilota"*.
[308] Cfr. Consulta nazionale sulla Sicurezza Stradale, *"Otto proposte"*, Roma, 2001.

le si sposta dai contenuti del Piano ai programmi di attuazione e alle modalità di allocazione delle risorse del Piano. In particolare:

a) il confronto tra governo nazionale, Regioni, Province e Comuni relativo al 1° Programma di attuazione si esaurisce pochi giorni prima dell'attuazione in sede CIPE per programma stesso, in data 29/11/2002;
b) un analogo confronto relativo al 2° Programma di attuazione inizia subito dopo l'approvazione CIPE del 1° Programma e si conclude all'inizio del mese di ottobre 2003, un paio di mesi prima dell'approvazione del CIPE (22/12/2003).

Dalla fine del 2003 non sono state allocate ulteriori risorse finanziarie per l'attuazione del Piano e, conseguentemente, non sono stati definiti ulteriori Programmi di attuazione.

Tav. 9/1

PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE: DALLA 1^ RELAZIONE AL PARLAMENTO ALLA APPROVAZIONE DEL PIANO

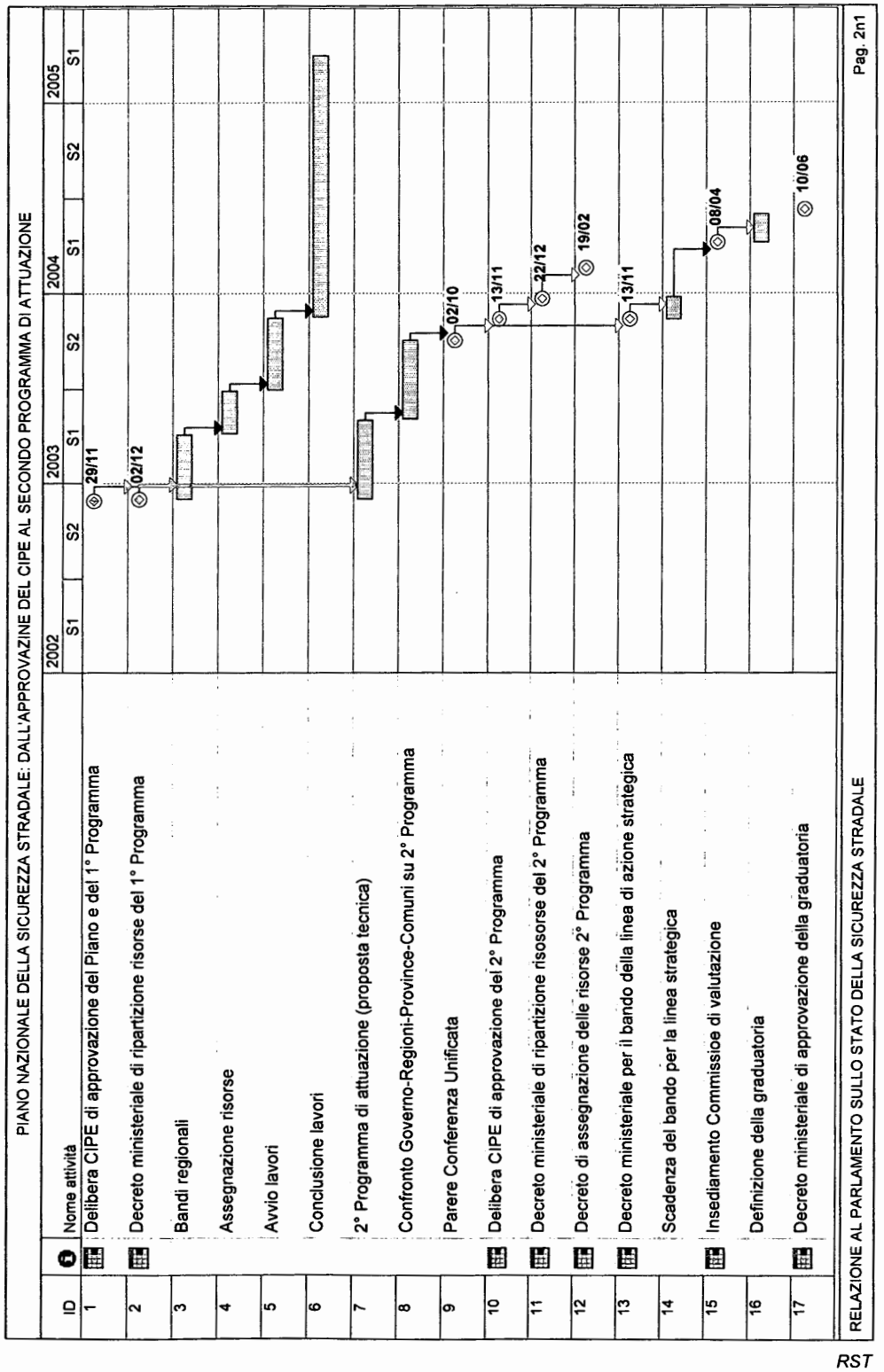
ID	Nome attività
1	Prima Relazione al Parlamento
2	Legge 144/99 (istituzione del Piano)
3	Costituzione Gruppo di Lavoro Interistituzionale
4	"Indirizzi Generali e Linee guida": presentazione tecnica
5	Legge 488/99 (finanziamento 1° e 2° programma)
6	"Indirizzi Generali e Linee guida": Decreto interministeriale di approvazione
7	"Indirizzi Generali e Linee guida": Parere Camera e Senato
8	Bando per i Progetti Pilota
9	Bando Progetti Pilota: scadenza termini
10	Bando Progetti Pilota: selezione vincitori
11	Stipula delle convenzioni
12	Avvio lavori
13	Realizzazione Progetti pilota
14	Costituzione della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale
15	Insediamento della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale
16	Contributo della Consulta al PNSS
17	Costituzione del Comitato di redazione del Piano
18	Redazione tecnica del PNSS (fase concertativa)
19	Redazione tecnica del PNSS (fase conclusiva)
20	Costituzione del Gruppo di Lavoro interistituzionale per l'attuaz. del Piano
21	1° Programma di attauzione (proposta tecnica)
22	Confronto Governo-Regioni Province-Comuni su Piano e 1° Programma
23	Parere Conferenza unificata
24	Delibera CIPE di approvazione del Piano e del 1° Programma

RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO STATO DELLA SICUREZZA STRADALE

Pag. 2nn

RST

Tav. 9/2


PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE: DALL'APPROVAZINE DEL CIPE AL SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE
ID
Nome attività
2002
2003
2004
2005
S1
S2
S1
S2
S1
S2
S1
1 Delibera CIPE di approvazione del Piano e del 1° Programma
2 Decreto ministeriale di ripartizione risorse del 1° Programma
3 Bandi regionali
4 Assegnazione risorse
5 Avvio lavori
6 Conclusione lavori
7 2° Programma di attuazione (proposta tecnica)
8 Confronto Governo-Regioni-Province-Comuni su 2° Programma
9 Parere Conferenza Unificata
10 Delibera CIPE di approvazione del 2° Programma
11 Decreto ministeriale di ripartizione risosorse del 2° Programma
12 Decreto di assegnazione delle risorse 2° Programma
13 Decreto ministeriale per il bando della linea di azione strategica
14 Scadenza del bando per la linea strategica
15 Insediamento Commissioe di valutazione
16 Definizione della graduatoria
17 Decreto ministeriale di approvazione della graduatoria
29/11
02/12
02/10
13/11
22/12
19/02
13/11
08/04
10/06
RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO STATO DELLA SICUREZZA STRADALE
Pag. 2n1
RST

Per completezza, e in estrema sintesi, si rammenta che il *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* tende a:

- definire un quadro complessivo di riferimento delle misure che possono essere attuate per migliorare la sicurezza stradale;
- promuovere azioni e interventi di natura innovativa o in settori fino ad ora trascurati, tenendo anche conto delle esperienze realizzate in altri Paesi europei;
- favorisce il coordinamento e la concertazione interistituzionale e il partenariato pubblico privato;
- incentiva interventi di natura multisettoriale, in grado di agire efficacemente su tutti gli aspetti della sicurezza stradale.

Inoltre, in relazione al fatto che circa l'84% dell'incidentalità stradale si determinata sulla rete infrastrutturale di competenza di Regioni, Province e Comuni,[309] il Piano dedica particolare attenzione, e la maggior parte delle risorse, a misure di incentivazione a vantaggio delle Regioni e, soprattutto, delle Province e dei Comuni.

Infine, il Piano adotta due principi di riferimento:

- l'individuazione dei fattori di rischio per poter determinare le azioni più efficaci per rimuoverli o, quanto meno, per ridurne la portata;
- il monitoraggio della attuazione degli interventi e, soprattutto, dei risultati conseguiti, al fine di poter fondare su elementi certi le valutazioni di efficacia e di efficienza sulle misure adottate, sui programmi di attuazione e sullo stesso Piano.

L'obiettivo ultimo dell'azione di monitoraggio è quello di assicurare ai decisori elementi conoscitivi e valutativi in grado di orientare le scelte di intervento sulla base dei risultati conseguiti. In altri termini, all'azione di monitoraggio è affidato il compito non tanto di descrivere gli eventuali progressi realizzati quanto di orientare il progressivo miglioramento del Piano e dei suoi strumenti attuativi. A tale fine il Piano prevede la costruzione di una rete di centri di monitoraggio incardinati presso tutti i principali soggetti di governo della sicurezza stradale: Governo nazionale, Governo regionali, Province e Comuni (ovviamente il riferimento è ai Comuni di dimensioni grandi o intermedie, che sono in grado di porre in essere politiche di sicurezza stradale sufficientemente ampie e articolate da giovarsi di un'azione di monitoraggio).

Le linee di azione del Piano sono:

1) messa in sicurezza delle strade extraurbane che presentano i più elevati indici di mortalità e ferimento (strade a massimo rischio);
2) messa in sicurezza delle zone urbane ad elevata incidentalità;

---

[309] Si veda il precedente paragrafo 4.2, *"La prevalenza dell'incidentalità locale"*.

3) misure per la migliore protezione degli utenti deboli e a rischio;
4) misure di contrasto dei comportamenti di guida a rischio (con particolare riferimento ai trasgressori abituali che attuano comportamenti ad elevato rischio per se e per gli altri);
5) gestione dei limiti di velocità;
6) supporti al monitoraggio e al governo della sicurezza stradale;
7) costruzione della cultura della sicurezza stradale;
8) rafforzamento e finalizzazione delle misure di prevenzione, controllo e repressione;
9) rafforzamento e finalizzazione dell'azione del sistema sanitario nazionale;
10) messa in sicurezza di reti stradali e sistemi di mobilità attraverso misure intersettoriali;
11) miglioramento della qualità della rete stradale esistente e sua manutenzione;
12) rafforzamento del contributo del sistema assicurativo alla sicurezza stradale;
13) miglioramento dei livelli complessivi di sicurezza del parco veicoli;
14) misure di contrasto dell'incidentalità stradale nei tragitti casa-lavoro e negli spostamenti per lavoro;
15) rafforzamento del contributo alla sicurezza stradale del trasporto collettivo;
16) miglioramento dei livelli di sicurezza del trasporto e distribuzione delle merci e sviluppo delle aree di sosta per il trasporto merci.[310]

[310] Per un esame dei contenuti del Piano si rimanda direttamente a: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, Roma, marzo 2002.

9.2 I PROGETTI PILOTA

9.2.1 OBIETTIVI

Nell'autunno del 2000, dopo il completamento dell'iter approvativo degli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, nel periodo precedente all'avvio dei lavori per la definizione del Piano Nazionale, la Segreteria Tecnica del gruppo di lavoro interistituzionale evidenzia l'opportunità di promuovere un piccolo numero di progetti pilota dedicati al miglioramento della sicurezza stradale, con l'esplicito obiettivo di acquisire elementi conoscitivi diretti:

a) sul livello di attenzione che le amministrazioni locali dedicano alla sicurezza stradale;
b) sulla capacità di progettare e realizzare interventi innovativi e di carattere intersettoriale;
c) sulla disponibilità a concertare con altre amministrazioni pubbliche interventi e programmi di azione nel campo della sicurezza stradale;
d) sulla capacità di stabilire rapporti di partenariato con strutture private, associazioni, rappresentanze economiche e sociali, anche al fine di ampliare e completare la gamma di risorse finanziarie, professionali e organizzative dedicate alla sicurezza stradale.

Secondo questa linea di riflessione i progetti pilota avrebbero dovuto avere una triplice valenza:

I. da un lato avrebbero costituito un primo intervento coerente con gli indirizzi e le linee guida che erano state recentemente approvate dai Ministri competenti e avevano ricevuto parere positivo dalle competenti commissioni di Camera e Senato;
II. dall'altro avrebbero rappresentato un importante test per verificare il tipo di risposta del sistema delle amministrazioni locali alle linee di azione più complesse ed evolute, fornendo indicazioni preziose per calibrare il grado di innovazione e di complessità del Piano;
III. infine, avrebbero evidenziato eventuali punti di debolezza sui quali sarebbe stato opportuno prevedere specifiche misure di sostegno e rafforzamento.

Le analisi e le elaborazioni che hanno condotto alla proposta dei progetti pilota nascono anche dal fatto che tra il luglio del 2000 e il giugno del 2001, per quasi un anno, l'attività di elaborazione del Piano viene sostanzialmente sospesa.[311]

---

[311] Si veda la tavola 9/1 che riporta il digramma di Gantt dei principali atti compresi tra la prima Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale e l'approvazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale da parte del CIPE.

Infatti, dopo il parere favorevole sul documento di *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, reso dal Senato nel luglio del 2000 occorre attendere fino al 10 maggio 2001 per la costituzione del gruppo di redazione del Piano e fino al 3 luglio del 2001 per l'insediamento della *Consulta Nazionale sulla Sicurezza* Stradale.[312] In definitiva, l'iniziativa dei progetti pilota, risponde anche ad una esigenza di colmare un vuoto e di ridurre i ritardi determinati dai tempi morti.

Il 27 dicembre 2000 il Ministro dei Lavori Pubblici approva il *"Bando di gara per la realizzazione di interventi sperimentali multisettoriali per migliorare la sicurezza stradale denominati Progetti Pilota."* che mette a concorso finanziamenti per 23,0 miliardi di Lire, successivamente incrementati a 24,2 per finanziare tutti i progetti che avevano raggiunto un punteggio di eccellenza. Nel 2001, il programma viene dotato di ulteriori 8 miliardi (4 milioni di Euro) che vengono utilizzati per finanziare altri progetti sulla base della gradualità già approvata.

9.2.2 CONTENUTI

In relazione agli obiettivi sopra descritti, i contenuti dei Progetti Pilota sono calibrati per verificare la risposta del sistema delle Amministrazioni locali di fronte a linee di azione **fortemente innovative e caratterizzate da una intrinseca difficoltà tecnica e, soprattutto, procedurale e organizzativa.**[313] In particolare, il bando finanzia i seguenti tipi di intervento:

a) la sperimentazione di interventi, innovativi e di natura multisettoriale, nel campo della sicurezza stradale, con particolare riferimento all'integrazione dei sistemi di analisi/monitoraggio delle condizioni di incidentalità e dei fattori di rischio con misure tese a contrastare e, tendenzialmente eliminare, i suddetti fattori di rischio;
b) la collaborazione e la concertazione tra diversi Uffici di una stessa Amministrazione, tra diverse Amministrazioni (dello stesso livello e di livello diverso) e il partenariato tra Amministrazioni pubbliche e altri organismi pubblici o privati;
c) il confronto sistematico tra le Amministrazioni locali sulle tecniche di monitoraggio, sulle modalità di intervento, sulle forme organizzative, sui costi, sui vantaggi e sulle problematicità che caratterizzano le diverse soluzioni;

---

[312] Si veda quanto indicato in Appendice, al paragrafo B, *Cronologia dei principali atti normativi e amministrativi per il miglioramento della sicurezza* stradale.

[313] Ne deriva che tra gli obiettivi del bando dei Progetti Pilota non rientrava quello di proporre linee di azioni semplici, consolidate e di agevole attuazione ma al contrario di verificare la capacità di innovazione e sviluppo proponendo obiettivi di non semplice acquisizione e contenuti di non semplice realizzazione.

d) la creazione di un repertorio ciclicamente aggiornato di metodologie, tecniche, strumenti, forme organizzative, oneri sostenuti e risultati progressivamente conseguiti.

I campi di applicazione proposti dal bando sono:

- sistemi infrastrutturali di massimo rischio e cioè quelli che presentano i più elevati tassi di mortalità e ferimento;
- aree urbane e sistemi territoriali caratterizzati da elevati tassi di mortalità e ferimento per incidenti stradali;
- gli utenti deboli e a rischio e cioè, per quanto riguarda gli utenti deboli, i pedoni, i ciclisti e i conducenti di ciclomotori e motocicli e, per quanto riguarda gli utenti a rischio, i conducenti giovani (meno di 30 anni), i conducenti anziani (oltre 64 anni), gli etilisti e i forti bevitori, altre categorie particolari;
- incidenti stradali sul lavoro e per lavoro, definendo una specifica strategia di contrasto degli incidenti stradali sul lavoro e di quelli *"in itinere"* e promuovendo le opportune forme di partenariato col sistema delle imprese.

Le azioni previste dal progetto oltre ad essere coerenti con i *"Principi di riferimento"* indicati al paragrafo 2.1 degli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* dovevano anche:

- essere ispirati ad un'azione di contrasto sistematica;
- individuare la problematica di riferimento e le componenti infrastrutturali (strade o porzioni di strade) e di mobilità che costituivano il accampo di applicazione dell'intervento (o degli interventi) e definire gli obiettivi specifici del *"Progetto Pilota"* in termini quantitativamente determinati sia per quanto riguarda la riduzione delle vittime, sia per quanto riguarda i tempi di acquisizione dei risultati;
- individuare un sistema di interventi:
  - aggiuntivo rispetto a quelli ordinariamente posti in essere in materia di sicurezza stradale;
  - specificamente mirato a ridurre il numero delle vittime;
- individuare standard di sicurezza ai quali fare riferimento per valutare i risultati conseguiti e l'efficacia delle azioni intraprese;
- porre particolare attenzione all'analisi dei fattori di rischio determinati dal contesto ambientale (volume e composizione del traffico, assetto urbanistico o territoriale in relazione alle caratteristiche della rete infrastrutturale e della mobilità, tipologia di utenti, etc.).

Per fornire ulteriori elementi di supporto il bando era accompagnato da una ampia documentazione tecnica alla quale si faceva diretto riferimento per descrivere le caratteristiche delle azioni ammesse a finanziamen-

to, i criteri e i parametri di valutazione, l'entità del cofinanziamento in relazione allo stato dell'incidentalità e alle caratteristiche della proposta, etc.[314]

9.2.3 PARAMETRI ECONOMICI

L'entità massima del cofinanziamento viene determinata in relazione a due parametri:

- il costo complessivo del *"Progetto Pilota"*;
- l'entità del costo sociale determinato dalle vittime degli incidenti stradali.

In particolare viene adottato un criterio di proporzionalità tra la soglia massima di cofinanziamento e l'entità del costo sociale determinato dal numero di morti e feriti per incidenti stradali nel territorio di competenza del soggetto proponente. Sulla base di tale criterio vengono definite tre classi di danno sociale in relazione alle quali si determinano i seguenti massimali di cofinanziamento:

- Lire 1.500 milioni per province e comuni che rientrano nella classe di massimo danno sociale;
- Lire 1.000 milioni per province e comuni che rientrano nella classe di elevato danno sociale;
- Lire 750 milioni per tutte le altre circoscrizioni amministrative.[315]

Inoltre, in relazione al fatto che le Amministrazioni di minori dimensioni demografiche sono caratterizzate da più contenuti livelli di danno sociale ma anche dalla disponibilità di minori risorse finanziarie e professionali, il bando prevede una differenziazione inversa per le quote massime di cofinanziamento che risultano pari:

- al 50% dei costi complessivi del *"Progetto Pilota"*, per province e comuni che rientrano nella classe di massimo danno sociale;
- al 60% per province e comuni che rientrano nella classe di elevato danno sociale;
- al 70% per tutte le altre province e tutti gli altri comuni.

---

[314] Cfr. Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, Progetti Pilota, Documentazione Tecnica. Ministero d ei Lavori Pubblici, Dicembre 2000.

[315] Nel bando si specifica che rientrano nella classe di massima entità del danno sociale, determinato dagli incidenti stradali, le province di Milano, Roma, Torino e Brescia e i comuni di Roma e Milano; rientrano nella classe di elevata entità del danno sociale le province di Treviso, Vicenza, Venezia, Verona, Padova, Firenze, Bologna, Cuneo, Modena, Ravenna, Bergamo, Udine, Latina, Bari e i comuni di Torino, Firenze, Napoli, Bologna, Palermo, Genova, Catania; rientrano nella classe di media entità tutte le altre province e gli altri comuni.

I parametri di selezione dei progetti da ammettere al finanziamento sono molto articolati e si basano su sei criteri di base:

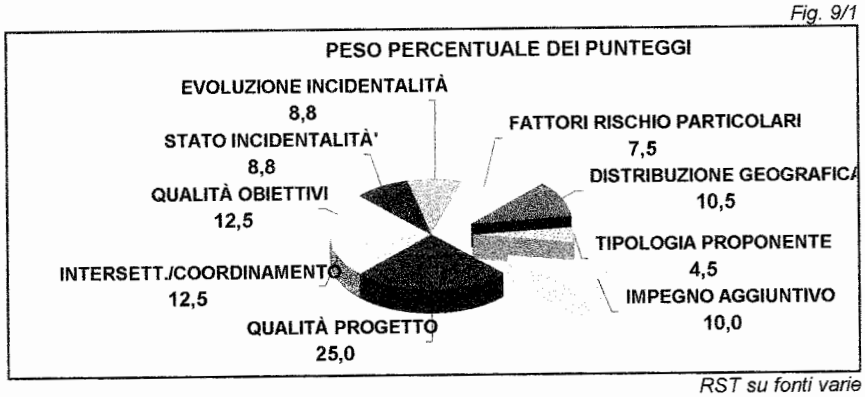
1. la qualità tecnica del progetto (misurata attraverso sei parametri);
2. l'intersettorialità e il coordinamento (rilevata attraverso quattro parametri);
3. la natura degli obiettivi e la loro coerenza con gli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* (misurata attraverso quattro parametri);
4. lo stato dell'incidentalità (due parametri);
5. l'evoluzione dell'incidentalità (due parametri);
6. la presenza di condizioni di rischi particolari e specifiche.

Infine, il bando adotta due ulteriori criteri di selezione:

- vengono premiate con un punteggio aggiuntivo i progetti che richiedono un cofinanziamento inferiore a quello massimo consentito (al fine di favorire proposte che nascono da una forte motivazione al miglioramento della sicurezza stradale e non solo dall'opportunità di intercettare un finanziamento statale);
- vengono premiate con un punteggio aggiuntivo i progetti *"isolati"*, progetti cioè che costituiscono la sola proposta (o una delle due proposte) presentate in una regione (al fine di conseguire una ripartizione territoriale più equilibrata della sperimentazione e ridurre la concentrazioni di finanziamenti che dopo la terza o quarta proposta determinerebbero vantaggi marginali alla sperimentazione locale.

Questa sistema di valutazione, nonostante al sua intrinseca complessità, fornirà risultati decisamente soddisfacenti, come vedremo tra breve. Il peso centesimale di ciascun parametro è riportato nella figura seguente.

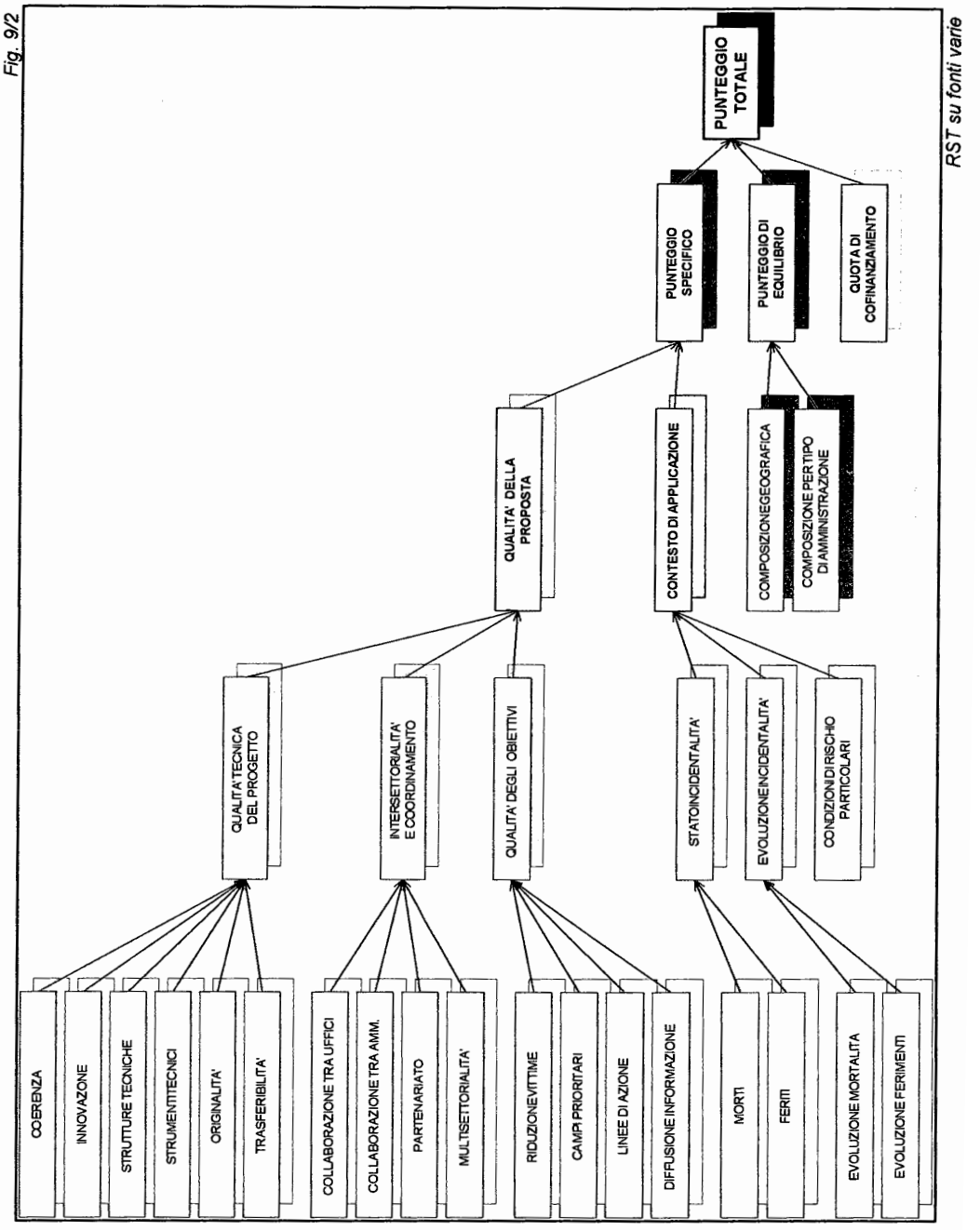
Fig. 9/1



RST su fonti varie

L'insieme dei parametri è illustrato nella figura 9/2 riportata nella pagina seguente.

Fig. 9/2



RST su fonti varie

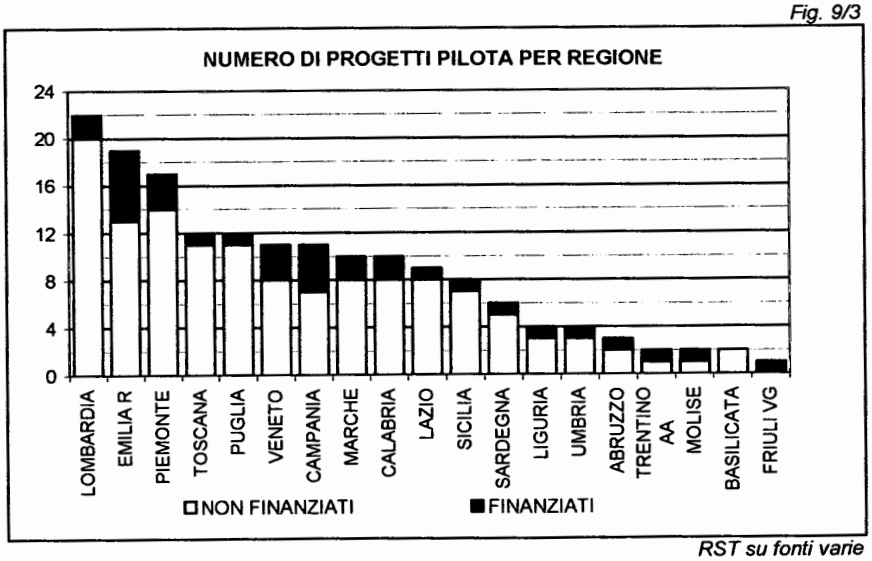
9.2.4 STATO DI ATTUAZIONE E RISULTATI

La procedura attuativa prevede la presentazione delle proposte entro 60 giorni, la selezione delle proposte da finanziare, la stipula di apposite convenzioni tra Amministrazione assegnataria del finanziamento e Amministrazione erogante, l'avvio dei lavori e il loro finanziamento per stati di avanzamento, il monitoraggio dei lavori di attuazione e, soprattutto, il **monitoraggio dei risultati conseguiti.**

Al bando hanno **partecipato 165 progetti,** per un impegno complessivo di 216,5 miliardi e un a richiesta complessiva di cofinanziamento pari a 97,2 miliardi. **I progetti pilota finanziati nella prima fase sono stati 33** (il 20,0% dei progetti presentati) per un impegno complessivo di 58,3 miliardi di Lire (il 26,9% dell'impegno complessivo di tutte le proposte presentate) e un cofinanziamento a carico dello Stato di 24,2 miliardi di Lire (il 24,9% dei finanziamento complessivamente richiesti).

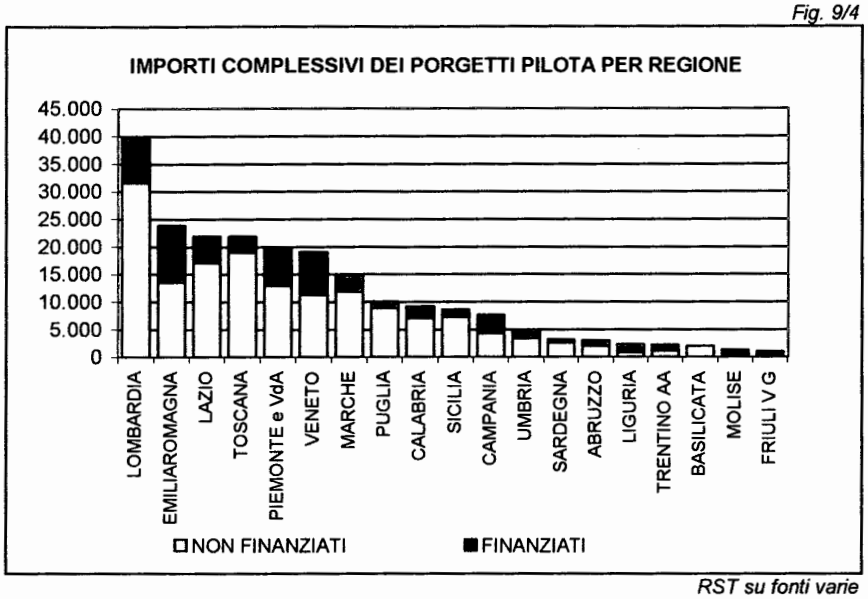
Le proposte e i progetti ammessi al finanziamento si distribuiscono in modo abbastanza omogeneo tra le regioni, sia per quanto riguarda il numero delle proposte, sia per quanto riguarda gli importi, con alcune vistose eccezioni costituite dalla Lombardia e in misura meno marcata dall'Emilia-Romagna che esprimono un numero di progetti e una proposta di impegno finanziario decisamente superiori alla media e, al capo opposto dal Friuli e Venezia-Giulia, dal Molise, dalla Basilicata e dal Trentino Alta Adige che esprimono un numero di proposte e una disponibilità ad investire decisamente inferiore alla media.

Fig. 9/3



RST su fonti varie

Fig. 9/4



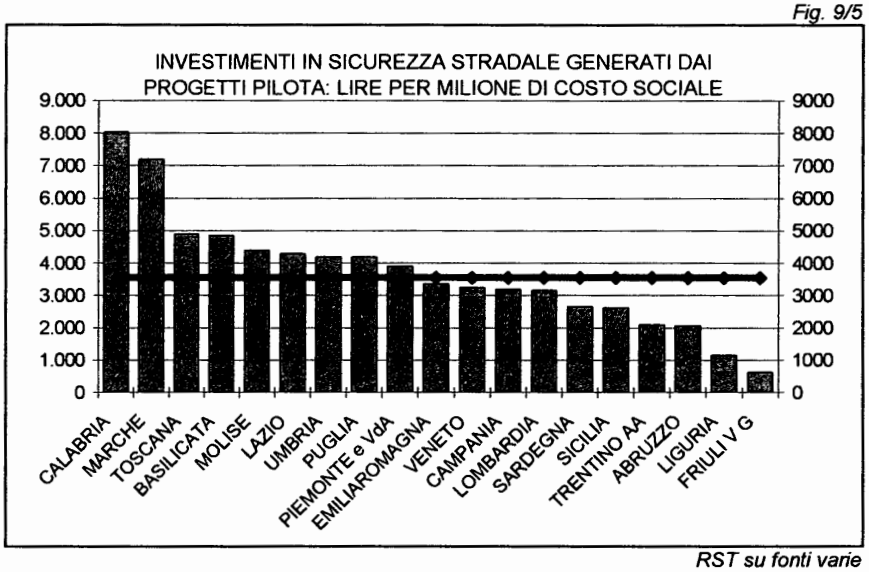
RST su fonti varie

Naturalmente la mera distribuzione regionale del numero delle proposte e del costo complessivo di queste non tiene conto delle dimensioni delle diverse regioni e, in particolare, delle dimensioni del costo sociale determinato dagli incidenti stradali e dalle loro vittime. Appare pertanto utile verificare il rapporto tra la disponibilità ad investire in sicurezza stradale (che in questo caso viene misurata attraverso il costo complessivo delle proposte elaborate nelle diverse regioni) e il costo sociale regionale degli incidenti stradali.

Questa analisi evidenzia una graduatoria affatto differente:

- le Amministrazioni locali della Calabria e delle Marche mostrano complessivamente una disponibilità ad investire in sicurezza stradale superiore a 7.000 Lire per milione di costo sociale;
- le Amministrazioni di Toscana,Basilicata, Molise, Lazio, Umbria, Puglia e Piemonte e Valle d'Aosta fanno registrare una disponibilità ad investire inferiore, compresa tra 5.000 e 4.000 Lire per milione di costo sociale;
- le Amministrazioni di Emilia-Romagna, Veneto, Campania, Lombardia, Sardegna, Sicilia Trentino Alto Adige e Abruzzo presentano valori compresi tra 3.500 e 2.000;
- infine, le Amministrazioni locali della Liguria e del Friuli confermano la bassa disponibilità a investire in sicurezza stradale (almeno stando a quanto emerge dalla partecipazione al bando nazionale per i Progetti Pilota).

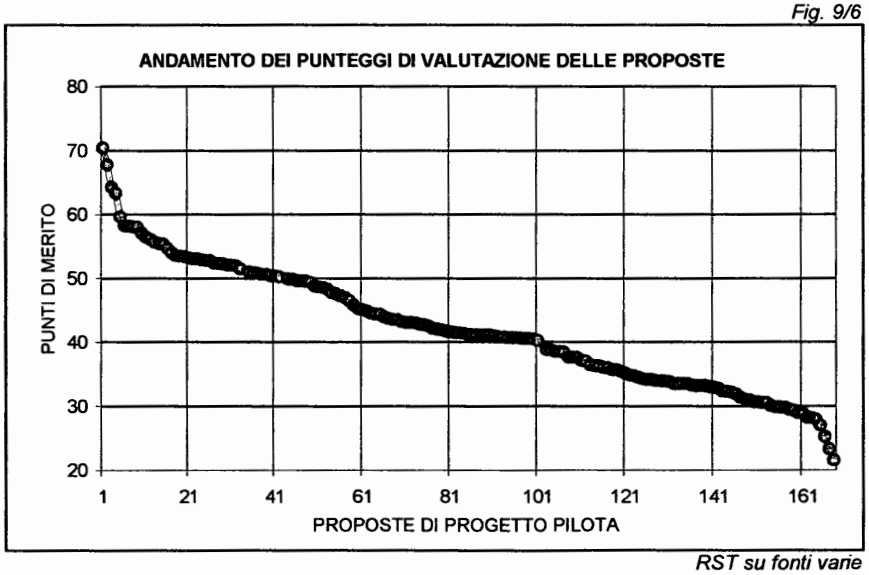
Fig. 9/5



RST su fonti varie

I punteggi evidenziano una forte differenziazione qualitativa delle proposte con un arco di oscillazione compreso tra 70 e 22 punti laddove il massimo teorico è 100 e la soglia minima di ammissibilità ai finanziamenti è pari a 40 punti.

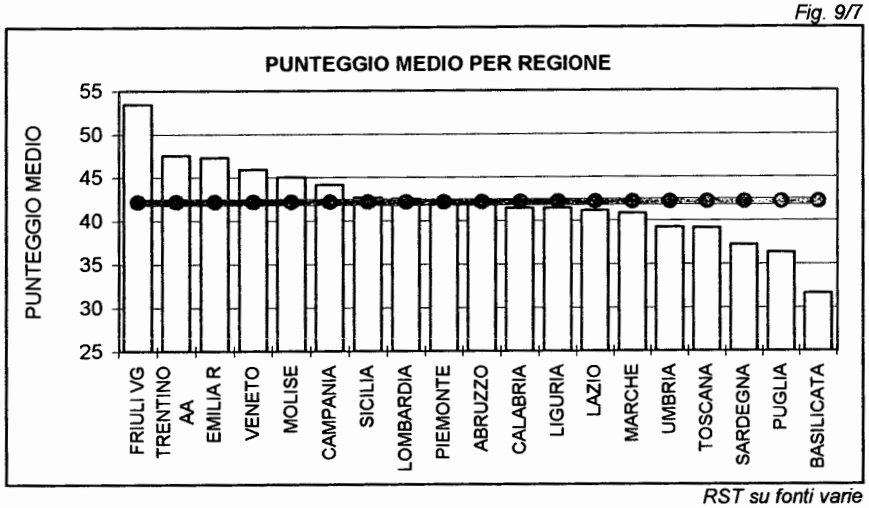
Fig. 9/6



RST su fonti varie

La forte variazione dei punteggi si ripropone all'interno di ciascuna regione o, in altri termini, **le proposte che risultano strutturate in modo più convincente non sono appannaggio esclusivo di alcune aree o regioni e lo stesso accade per le proposte meno convincenti.**[316] Tuttavia occorre rilevare che le circoscrizioni meridionali e centrali fanno registrare mediamente punteggi leggermente inferiori (rispettivamente 40 e 41) rispetto a quelle settentrionali (46).

Fig. 9/7



RST su fonti varie

Infine, i campi di applicazione sui quali convergono la maggior parte dei progetti pilota sono sostanzialmente due:

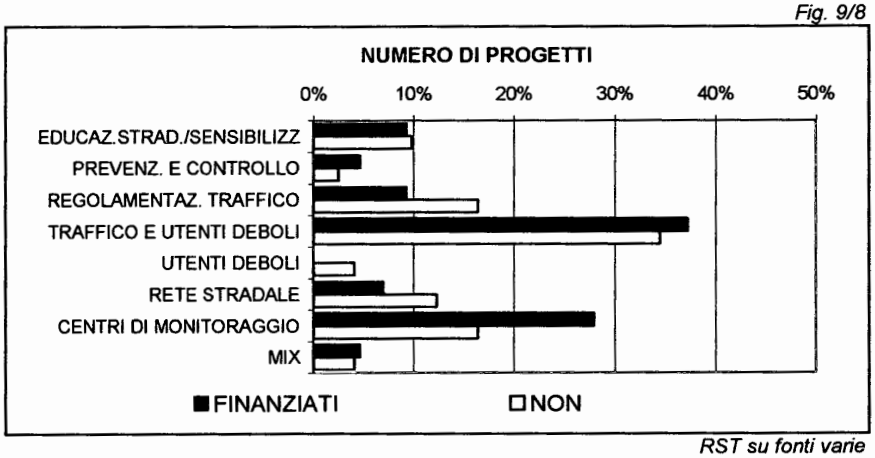
- la **regolamentazione del traffico in funzione di una migliore protezione degli utenti deboli;**
- la realizzazione di **centri di monitoraggio e governo della sicurezza stradale** che vengono proposti in piena sintonia con le indicazioni degli *"indirizzi generali e linee guida di attuazione"* e, solitamente, saranno realizzati con grande coerenza rispetto al progetto iniziale.

Entrambe le scelte derivano da una nuova riflessione sui temi della sicurezza stradale alla quale non sono estranei gli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* e i numerosi seminari di informazione e approfondimento delle tematiche trattate in questo documento realizzati in tutte le regioni italiane.

---

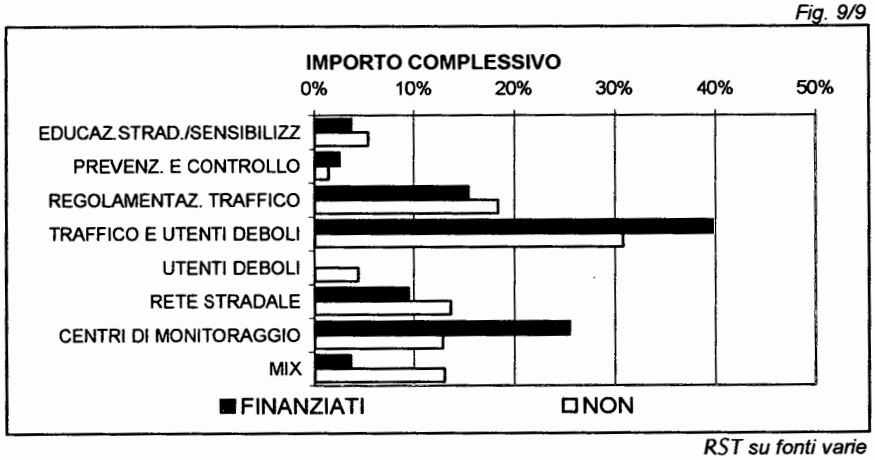
[316] Questa circostanza ha ridimensionato un sentir comune che attribuiva alle regioni centro-settentrionali una capacità progettuale e propositiva nettamente superiore a quella presente in altre circoscrizioni geografiche. Una certa maggiore rapidità e abilità propositiva delle amministrazioni delle circoscrizioni centro-settentrionali rimane ma non assume più i caratteri di un netto divario come poteva accadere in anni precedenti.

Fig. 9/8



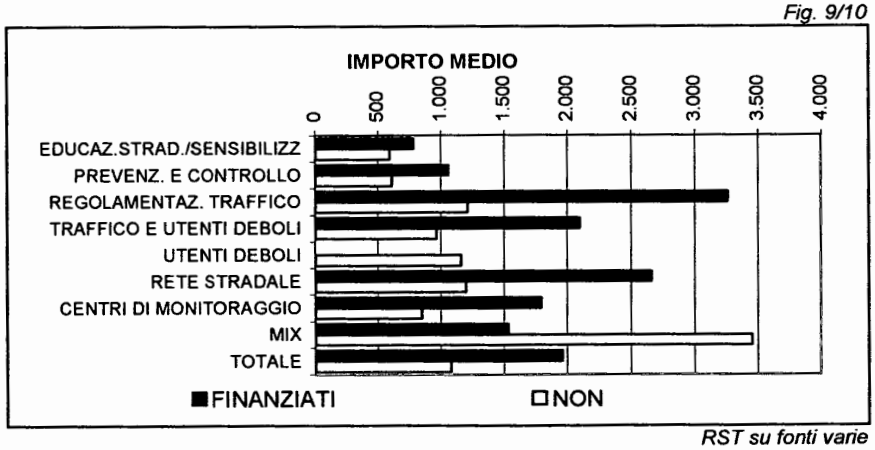
RST su fonti varie

Fig. 9/9



RST su fonti varie

Fig. 9/10



RST su fonti varie

9.2.5 STATO DI ATTUAZIONE

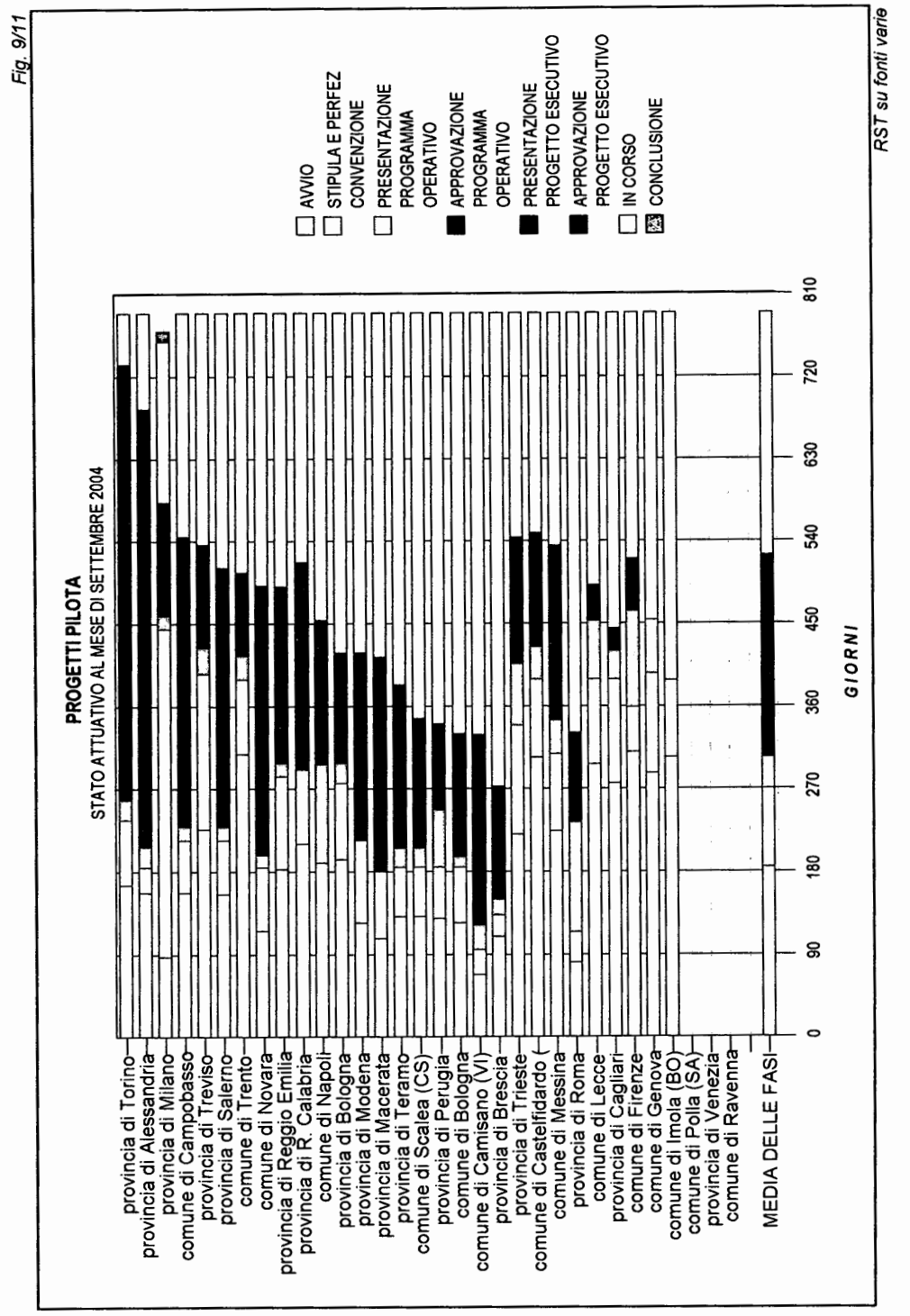
Lo stato di attuazione costituisce, probabilmente l'aspetto più critico del programma dei Progetti Pilota.

Alla fine del mese di settembre 2004 risultavano:
a) formalmente completati 2 progetti;
b) sostanzialmente completati ma con la procedura formale ancora da perfezionare, 8 progetti;
c) in corso di realizzazione 20 progetti;
d) non ancora iniziati, 3 progetti.

Inoltre, la durata delle diverse fasi appare straordinariamente ampia:
- la definizione delle convenzioni da stipulare ha avuto una durata media di 180 giorni ancorché la documentazione tecnica recasse una convenzione tipo che è stata fedelmente seguita, a meno delle ovvie specificità dei diversi progetti;
- la stipula e il perfezionamento della convenzione ha portato via ulteriori 90 giorni;
- la presentazione del programma operativo ha richiesto 30 giorni, tempi decisamente contenuti rispetto ai precedenti ma occorre ricordare che alla presentazione di tale programma era subordinata l'erogazione della prima quota di finanziamento statale;
- la verifica e l'approvazione del programma operativo ha richiesto poco più di 40 giorni;
- l'elaborazione del progetto esecutivo e la sua presentazione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha richiesto 82 giorni;
- la verifica e approvazione del progetto esecutivo ha richiesto 96 giorni;
- i progetti che sono giunti a conclusione hanno dedicato mediamente 18 mesi per le fasi attuative.

In sostanza, la procedure adottata ha imposto:
a) un tempo medio di **17,2 mesi tra l'assegnazione dei finanziamenti e l'inizio dei lavori**;
b) un tempo medio di **18 mesi per la realizzazione** di interventi che spesso presentavano notevoli difficoltà tecniche, organizzative e procedurali (si veda la figura 9/11 posta alla pagina seguente).

Fig. 9/11


PROGETTI PILOTA
STATO ATTUATIVO AL MESE DI SETTEMBRE 2004
AVVIO
STIPULA E PERFEZ CONVENZIONE
PRESENTAZIONE PROGRAMMA OPERATIVO
APPROVAZIONE PROGRAMMA OPERATIVO
PRESENTAZIONE PROGETTO ESECUTIVO
APPROVAZIONE PROGETTO ESECUTIVO
IN CORSO
CONCLUSIONE
provincia di Torino
provincia di Alessandria
provincia di Milano
comune di Campobasso
provincia di Treviso
provincia di Salerno
comune di Trento
comune di Novara
provincia di Reggio Emilia
provincia di R. Calabria
comune di Napoli
provincia di Bologna
provincia di Modena
provincia di Macerata
provincia di Teramo
comune di Scalea (CS)
provincia di Perugia
comune di Bologna
comune di Camisano (VI)
provincia di Brescia
provincia di Trieste
comune di Castelfidardo (
comune di Messina
provincia di Roma
comune di Lecce
provincia di Cagliari
comune di Firenze
comune di Genova
comune di Imola (BO)
comune di Polla (SA)
provincia di Venezia
comune di Ravenna
MEDIA DELLE FASI
0
90
180
270
360
450
540
630
720
810
GIORNI
RST su fonti varie

Si tratta di una composizione di tempi che non richiede particolari commenti se non quello relativo alla **assoluta necessità di creare le condizioni che consentono di tagliare radicalmente i tempi delle procedure amministrative**.

In particolare i tempi delle prime quattro fasi (approntamento delle convenzioni e convocazione delle amministrazioni assegnatarie dei finanziamenti, verifica e stipula delle convenzioni, presentazione di un sintetico programma operativo che, nelle esplicite indicazioni del bando, doveva essere poco più ampio delle indicazioni sui tempi già presenti nella proposta di progetto pilota, approvazione del programma operativo che assume il significato di un riscontro di coerenza con quanto già indicato nella proposta di progetto) hanno impegnato 11 mesi e mezzo quando avrebbero potuto consumarsi nel giro di poche settimane (uno o due mesi) ed **effettivamente alcune amministrazioni sono riuscite a contenere le fasi di avvio in questi ragionevoli tempi.**

Ovviamente la causa di questi tempi non può essere ricercata nell'impegno delle risorse professionali che hanno materialmente realizzato gli atti amministrativi previsti ma nel sistema di regole e, soprattutto, nelle condizioni procedurali e organizzative che non hanno consentito se non in rare occasioni, di tenere un passo accettabile.

9.2.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Allo stato attuale, dopo quasi quattro anni dalla data di pubblicazione del bando sulla Gazzetta Ufficiale, lo stato di attuazione e i risultati del programma per la realizzazione di Progetti Pilota è il seguente.

A) Il primo elemento sul quale richiamare l'attenzione è che il **programma dei progetti pilota è stato una *"buona levatrice"***. La maggior parte delle strutture che oggi costituiscono centri di eccellenza tecnica o delle amministrazioni che attualmente costituiscono un riferimento indiscusso per la qualità delle strategie di sicurezza stradale poste in essere, si sono formate anche attraverso l'esperienza dei Progetti Pilota. Ovviamente con questo non si intende affermare un nesso di causa effetto diretto tra il programma dei progetti pilota e lo sviluppo di queste strutture tecnico-amministrative e di queste abilità, una tale affermazione sarebbe inesatta e del tutto ingenerosa nei confronti dei veri soggetti dell'innovazione: i decisori politici e i tecnici delle amministrazioni che hanno condotto a buon fine i Progetti Pilota. Inoltre, con ogni probabilità vi sarebbero state altre occasioni per avviare lo sviluppo di abilità e capacità che si è determinato nel suc-

cessivo triennio. Ma resta il fatto che i Progetti Pilota hanno rappresentato la prima esperienza di rilevante impatto e di forte sviluppo per la maggior parte degli attuali punti di eccellenza in materia di sicurezza stradale. Sotto questo profilo i Progetti Pilota hanno rappresentato un cospicuo successo e sono andati anche oltre gli obiettivi.

B) Anche per quanto riguarda le ricadute della sperimentazione sui contenuti del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale si può tracciare un bilancio decisamente soddisfacente. Molti dei contenuti del Piano e, ancor più, dei primi due programmi di attuazione sono stati messi a punto analizzando le esperienze dei progetti pilota, cercando procedure più semplici, rafforzando linee di azione che sono risultate senza risposta.

C) Il terzo elemento sul quale richiamare l'attenzione ha, invece, un segno opposto. In quattro anni non tutti i progetti pilota sono arrivati a conclusione. Alcuni sono stati avviati con due anni di ritardo. Siamo cioè di fronte a **tempi molto diversificati che in talune situazioni si allungano fino a vanificare parte degli obiettivi del programma stesso**. Tale condizione impone una urgente riflessione sui motivi di tali ritardi e sui provvedimenti che è possibile adottare ridurre il rischio che tali ritardi si ripetano in programmi futuri. Allo stato attuale si ritiene che la causa prima dei ritardi sia da ricercarsi, salvo eccezioni che non fanno storia, nella viscosità e complessità dei meccanismi procedurali e nella mancanza di una sede unica di decisione e responsabilità che sappia evitare un andamento che procede per balzi e lunghe interruzioni e che è destinato a frustrare l'impegno e la buona volontà degli amministratori e dei tecnici più sensibili e impegnati sul versante della sicurezza stradale.

Probabilmente il terzo elemento, i disastrosi effetti delle procedure e dell'assetto organizzativo in essere, è quello che fornisce le indicazioni più rilevanti: al di là di ogni valutazione tecnica sulla qualità e sui tempi dei Progetti Pilota, senza intervenire sulla macchina preposta alla costruzione della sicurezza stradale, senza semplificarla e rafforzarla, l'azione mirata a migliorare la sicurezza stradale svolta a livello nazionale, regionale e locale sarà affetta da vincoli tali da ridurre radicalmente il livello complessivo di efficienza dell'azione pubblica con effetti deleteri sull'efficacia complessiva delle politiche di sicurezza stradale.

9.3 IL PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE DEL PIANO [317]

9.3.1 OBIETTIVI E TEMPI

Il primo Programma annuale di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale è dedicato a favorire lo sviluppo di alcune linee di azione prioritarie dal Piano (indicate nel successivo paragrafo 8.3.2, *Contenuti*) da parte di Province e Comuni attraverso misure di incentivazione economica. Le risorse finanziarie del programma sono assicurate dall'accensione di un mutuo il cui onere è sostenuto attraverso un impegno di spesa quindicennale di 12,911 milioni di Euro da parte dello Stato che consente di acquisire la disponibilità di una somma complessiva di circa 129,114 milioni di Euro (250 miliardi di Lire).

La definizione degli obiettivi e dei contenuti del programma viene avviata nel maggio del 2002, con l'istituzione del gruppo di lavoro interistituzionale per l'attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Circa quaranta giorni dopo viene presentato il programma in linea tecnica. In quella sede si propone di adottare una ripartizione regionale delle risorse strettamente proporzionale all'entità delle vittime e del danno sociale determinato dagli incidenti stradali.

Il confronto tra governo nazionale, governi regionali e amministrazioni locali sui contenuti del programma e, in particolare, sui termini della ripartizione regionale delle risorse finanziarie, impegna 5 mesi (da luglio a novembre). Al termine del confronto le risorse vengono ripartite per il 70% in relazione all'entità del danno sociale e per il 30% in relazione allo sviluppo della rete stradale nazionale e provinciale.[318]

---

[317] Il *"Programma annuale di attuazione. 2002"* è riportato nella sez. C dell'appendice.

[318] Appare alquanto difficile comprendere il riferimento allo sviluppo della rete stradale extraurbana quale parametro di ripartizione delle risorse sia per la parzialità del dato (il 43% dei morti e il 70% dei feriti è determinato da incidenti sulla rete viaria urbana, si veda quanto indicato nel precedete paragrafo 4.2, *La prevalenza dell'incidentalità locale*), sia perché con la medesima legittimità si sarebbe potuto far riferimento a molti altri parametri settoriali che incidono sull'onerosità complessiva delle politiche di sicurezza stradale (le quote di utenti deboli sugli utenti complessivi della rete stradale, le quote di utenti a rischio sulla popolazione complessiva, l'incidenza del trasporto individuale sul trasporto complessivo, la presenza di punti e tratte stradali ad alto rischio, etc.) In effetti, l'unico parametro che rappresenta con certezza, in modo completo e in termini pertinenti la dimensione del problema da affrontare è costituito dal numero delle vittime e dalla loro distribuzione territoriale. Ovviamente, quando si avranno dati certi e puntuali sul costo sociale locale e suo costo locale medio di riduzione delle vittime sarà possibile adottare parametri di ripartizione più raffinati ma fino a quel momento il numero e la gravità delle vittime sembra il parametro più adeguato a rappresentare la gravità e le dimensioni del problema a risolvere. I risultati del criterio di ripartizione adottato vengono illustrati nell'appendice tecnica del programma, il cui testo è riportato nella sezione D dell'appendice.

Il 29 novembre 2002 il CIPE approva, assieme al Piano, anche il primo programma di attuazione.[319]

9.3.2 CONTENUTI

I campi di intervento sui quali si concentrano le misure di incentivazione previste dal Programma 2002 riguardano:

a) la messa in sicurezza delle strade extraurbane a massimo rischio;[320]
b) messa in sicurezza delle situazioni urbane a massimo rischio;
c) manutenzione programmata della rete stradale extraurbana finalizzata a migliorare in modo sistematico la sicurezza stradale;
d) moderazione del traffico e riqualificazione di strade e piazze per migliorare la sicurezza stradale e la fruibilità della rete viaria urbana per pedoni e ciclisti;
e) rafforzamento delle iniziative di informazione e sensibilizzazione sulla sicurezza stradale;
f) rafforzamento dell'educazione alla sicurezza stradale nelle scuole;
g) miglioramento della sicurezza dei tragitti casa lavoro per ridurre il numero e la gravità degli *"incidenti in itinere"*;
h) sostegno al trasporto pubblico locale per rafforzarne il contributo alla sicurezza stradale;
i) rafforzamento del contributo del sistema assicurativo alla sicurezza stradale;
j) creazione di centri di pianificazione, programmazione, monitoraggio e gestione della sicurezza stradale;
k) rafforzamento e creazione degli uffici di polizia locale dedicati alla sicurezza stradale;
l) promozione di interventi integrati su situazioni infrastrutturali o di mobilità ad elevato rischio o ad elevato danno sociale;
m) progetti pilota per la elaborazione e gestione di Piani e programmi integrati, interistituzionali e multisettoriali;
n) definizione di intese e convenzioni tipo per favorire il partenariato pubblico-privato;
o) definizione dell'architettura del centro di monitoraggio nazionale.

---

[319] In appendice, nella sezione B, *"Cronologia dei principali atti normativi e amministrativi per il miglioramento della sicurezza stradale"*, vengono illustrati tutti i passaggi della definizione e attuazione del primo programma. Si nota che l'approvazione contestuale del Piano e del programma da parte del CIPE risponde ad una richiesta espressa dalle Regioni.

[320] Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, nell'Appendice tecnica, elenca le autostrade in concessione e a gestione diretta ANAS, le strade statali e le strade ex ANAS conferite al demanio regionale, orinandole per numero di vittime, costo sociale e indice di rischio.

9.3.3 PROCEDURA ATTUATIVA DEL PROGRAMMA

La procedura di attuazione del programma prevede quattro fasi:

1. la attribuzione delle risorse regionali[321] a Comuni e Province per finanziare, in quota parte, progetti che vengono scelti sulla base di procedure competitive (bando di gara) o concertative;
2. la accensione, da parte di ciascun Comune e Provincia assegnatario di finanziamento di un mutuo quindicennale per un controvalore definito nel corso della fase precedente;
3. l'avvio delle attività per la realizzazione del progetto;
4. il monitoraggio dello stato di attuazione e, per non meno di tre anni, degli effetti determinati dalle misure poste in essere.

Il programma prevede inoltre l'obbligo alla compilazione di apposite schede descrittive delle problematiche che l'intervento intende risolvere, degli obiettivi, delle caratteristiche tecniche del progetto, etc. Tali schede consentiranno di costruire un repertorio degli interventi attuativi del Piano e di valutare l'efficienza e l'efficacia di ciascuna azione.

Gli interventi dovranno essere realizzati, a meno di esigenze particolari, in non più di 18 mesi.

9.3.4 PARAMETRI ECONOMICI

Il programma indica anche, in linea di larga massima, i massimali di cofinanziamento distinguendo tra interventi sulla rete che presuppongono la realizzazione di opere infrastrutturali (per i quali sono previsti massimali compresi tra 2 e 8 miliardi di Lire, con quote di cofinanziamento comprese tra il 50% e il 40%) e misure che non comportano la realizzazione di opere infrastrutturali (per le quali sono indicati massimali compresi tra 0,6 e 3 miliardi di Lire, con quote di cofinanziamento comprese tra il 60% e il 50%).

La combinazione tra massimale assoluto e quota massima di cofinanziamento risponde ad un indirizzo della *"Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale"* e tiene conto dei risultati dei *Progetti Pilota"*.[322]

In particolare i parametri economici derivano da due criteri guida:

---

[321] In effetti più che di una effettiva attribuzione di risorse occorre parlare di una attribuzione del titolo ad impegnare risorse.

[322] Si veda il precedente paragrafo 8.2, *"I Progetti Pilota"*.

- la differenziazione dell'incentivo finanziario in relazione all'entità e alla complessità dei fattori di rischio da contrastare e al volume del danno sociale da ridurre;
- poiché il programma dei Progetti Pilota per il miglioramento della sicurezza stradale ha evidenziato che la capacità locale di concorrere con proprie risorse finanziarie si riduce in modo più che proporzionale al ridursi della dimensione demografica, l'entità massima del cofinanziamento sarà commisurata al danno sociale mentre la quota massima di cofinanziamento (e cioè la percentuale di intervento coperta dal finanziamento a carico dello Stato) sarà progressivamente più elevata al diminuire delle dimensioni demografiche dell'ente proponente.

Attraverso questo bilanciamento di criteri, il Programma di Attuazione intende evitare che si possa determinare una distribuzione di incentivi che consentono di aumentare la quota di risorse dedicate al miglioramento della sicurezza stradale, senza tuttavia innescare quei processi di innovazione degli interventi e di miglioramento della loro efficacia che sono essenziali per cominciare a riassorbire il ritardo di sicurezza stradale che l'Italia ha accumulato negli ultimi dieci anni.

9.3.5 PRINCIPI ISPIRATORI

Il programma si ispira esplicitamente a cinque principi chiave.

a) **Premialità**, il programma finanzia gli interventi più coerenti con gli obiettivi e gli indirizzi del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e del Programma Attuativo e che assicurano le più soddisfacenti prospettive di successo, secondo un sistema di parametri definito nell'ambito dello stesso programma. Il programma, dunque, evita qualunque ripartizione parametrica delle risorse, a meno di quella iniziale tra le Regioni che, però, viene condotta in relazione al secondo principio, illustrato di seguito.

b) **Proporzionalità**, le risorse del programma vengono ripartite tra le regioni prevalentemente in modo proporzionale al danno sociale (somma di morti e feriti ponderata sulla base del costo sociale medio degli uni e degli altri). Attraverso questo principio si intende fornire a ciascuna Regione un sostegno economico-finanziario proporzionato all'entità del problema da affrontare. La allocazione finale delle risorse verrà tuttavia effettuata in relazione al principio di premialità e cioè saranno forniti mezzi finanziari ai progetti di intervento più promettenti. Il principio di proporzionalità, tuttavia, non viene completamente ignorato nella fase di allocazione finale delle risorse poiché l'entità massima del finanziamento viene determinata in relazione all'entità del danno sociale che costituisce il campo di applicazio-

ne del il progetto stesso. Tale condizione garantisce che, a parità di qualità della proposta, gli interventi riferiti a situazioni con il maggior numero di vittime acquisiscano maggiori finanziamento rispetto ad interventi di analoga qualità ma riguardanti campi di applicazione caratterizzati da un numero nettamente minore di vittime degli incidenti stradali.

c) **Specificità e aggiuntività**, per accedere ai finanziamenti previsti dal programma attuativo le proposte devono riguardare in modo specifico il miglioramento della sicurezza stradale (non possono cioè essere riferite alla sicurezza stradale in via indiretta, attraverso - ad esempio - la realizzazione di programmi di manutenzione o l'ampliamento della rete stradale o la fluidificazione del traffico, etc. Inoltre devono avere carattere aggiuntivo e cioè devono rappresentare un aumento dell'impegno finanziario, organizzativo e professionale della Amministrazione proponente nel campo della sicurezza stradale, al fine di stimolare una progressiva crescita delle risorse dedicate a questo settore, come indicato sia da Piano Nazionale della Sicurezza Stradale sia dalla Commissione europea nel 2° e nel 3° programma di azione per la sicurezza stradale nei Paesi dell'UE[323] e nel libro bianco su energia e trasporti.[324]

d) **Priorità**, il programma sostiene in via prioritaria gli interventi che riguardano le situazioni a maggiore rischio, quelle cioè dove si registrano i maggiori addensamenti di vittime degli incidenti stradali.

e) **Intersettorialità e completezza**, a parità di altre condizioni il programma privilegia interventi intersettoriali che coinvolgano tutti i soggetti che, relativamente al campo di applicazione dell'intervento, sono istituzionalmente responsabili della sicurezza stradale o possono fornire un contributo al suo miglioramento.

9.3.6 STATO DI ATTUAZIONE

Il primo Programma annuale del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale in linea generale ha fatto registrare **tempi attuativi estremamente lunghi**. A meno di due regioni (la Lombardia e l'Emilia-Romagna) dove è stata completata la fase di attivazione dei mutui ed è in corso l'avvio della realizzazione dei progetti, a circa due anni dalla approvazione del CI-

---

[323] Commissione europea, *"Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: il programma 1997-2001"*, Bruxelles, 1997 e Commissione europea, *"Diminuire il numero delle vittime della strada nell'Unione europea entro il 2010 una responsabilità condivisa"*, Bruxelles, 2001.

[324] Commissione europea, *"La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"*, Bruxelles, 2001.

PE molte regioni debbono ancora definire quali siano i progetti sui quali convogliare le risorse finanziarie.
Più in particolare si possono distinguere quattro stadi attuativi che vengono schematicamente indicati di seguito.

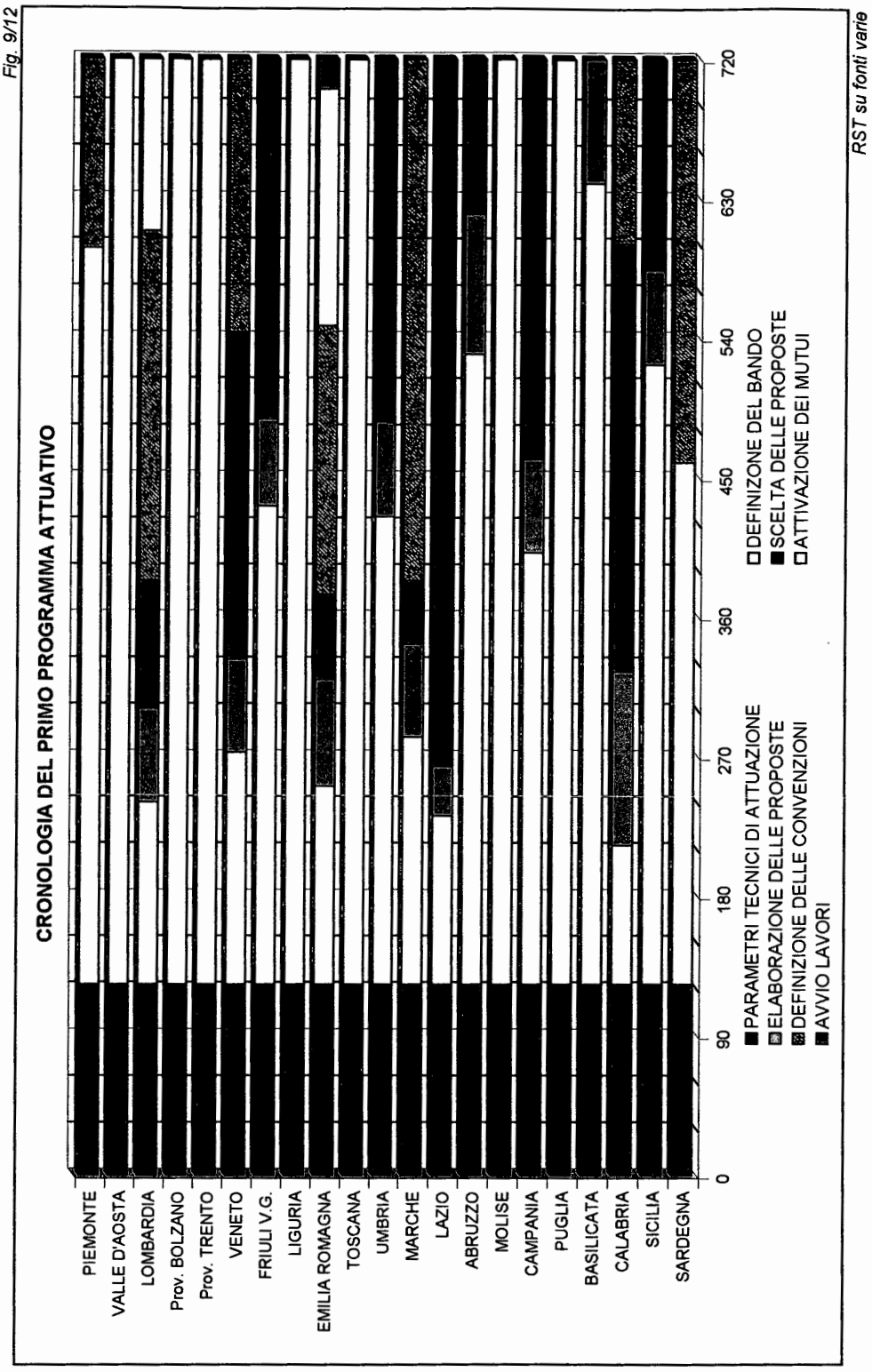
I. Due Regioni (**la Lombardia e l'Emilia-Romagna**) hanno chiuso la fase di definizione del bando in 4 mesi, hanno assegnato 2 mesi per la definizione delle proposte progettuali, hanno dedicato altri 2 o 3 mesi per scegliere le proposte più soddisfacenti e hanno riservato 6 o 7 mesi per la stipula delle convenzioni. In queste regioni gli ultimi 4 o 5 mesi sono stati dedicati all'accensione dei mutui e all'avvio dei progetti.

II. Altre otto Regioni (Piemonte, Veneto, Toscana, Umbria., Marche, Puglia, Calabria e Sardegna) hanno tenuto tempi analoghi o solo leggermente più lunghi di quelli sopra indicati per quanto riguarda le prime due fasi (definizione del bando ed elaborazione delle proposte oppure concertazione degli interventi) ma nelle fasi successive i tempi sono risultati più lunghi al punto che la fase di accensione dei mutui di finanziamento, alla data del 15 febbraio 2005, non è stata ancora completata definitivamente.

III. Sei Regioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio e Sicilia) hanno individuato i progetti da finanziare tra l'inizio di dicembre 2004 e la fine di febbraio 2005, 25-27 mesi dopo l'approvazione del programma da parte del CIPE. A tale proposito si segnala che il Lazio è stata la Regione che prima di ogni altra ha acquisito le proposte di interventi di attuazione del programma (il termine per la presentazione delle proposte scadeva infatti alla fine del mese di agosto 2003) ma ha completato la fase di assegnazione delle risorse alle proposte più soddisfacenti solo il 14 febbraio 2005 con la delibera numero 116 e cioè 19 mesi dopo la chiusura del bando.

IV. Le rimanenti tre regioni (Val d'Aosta, Liguria, Molise), e le due Province a statuto autonomo di Bolzano e Trento non hanno fornito informazioni o sono ancora nelle fasi iniziali del percorso attuativo.

Fig. 9/12


CRONOLOGIA DEL PRIMO PROGRAMMA ATTUATIVO
PIEMONTE
VALLE D'AOSTA
LOMBARDIA
Prov. BOLZANO
Prov. TRENTO
VENETO
FRIULI V.G.
LIGURIA
EMILIA ROMAGNA
TOSCANA
UMBRIA
MARCHE
LAZIO
ABRUZZO
MOLISE
CAMPANIA
PUGLIA
BASILICATA
CALABRIA
SICILIA
SARDEGNA
0
90
180
270
360
450
540
630
720
PARAMETRI TECNICI DI ATTUAZIONE
ELABORAZIONE DELLE PROPOSTE
DEFINIZIONE DELLE CONVENZIONI
AVVIO LAVORI
DEFINIZONE DEL BANDO
SCELTA DELLE PROPOSTE
ATTIVAZIONE DEI MUTUI
RST su fonti varie

9.3.7 LE CAUSE DEI LUNGHI TEMPI ATTUATIVI DEL 1° PROGRAMMA

In definitiva, a due anni e quattro mesi dall'approvazione del programma da parte del CIPE **quindici Regioni** hanno avuto la capacità di completare tutte le attività necessarie per passare alla concreta fase realizzativi (assegnazione dei finanziamenti a Province e Comuni). La maggior parte di queste Regioni hanno assegnato le risorse finanziarie solo negli ultimi sei mesi e cioè dopo oltre 18 mesi dalla data di approvazione del programma da parte del CIPE, tempi che in alcuni casi salgono fino a 28 mesi.[325]

Le rimanenti quattro Regioni e le due Province autonome non hanno ancora determinato quali progetti ammettere al finanziamento. Si tratta di tempi che debbono essere considerati inaccettabilmente lunghi in generale e, a maggior ragione, inaccettabilmente lunghi in una materia di così alta rilevanza sociale come la sicurezza stradale.

Le cause di questi tempi sono da ricercarsi in quattro fattori.

- Il primo fattore riguarda **le procedure di accordo e convenzionamento interistituzionale** che sono risultate decisamente lunghe ed onerose, tant'è che anche le Regioni che sono risultate le più celeri hanno dedicato da sei a otto mesi al completamento di questa fase. Su questo punto occorre intervenire con decisione e ridurre drasticamente i tempi attraverso l'utilizzazione di schemi e modelli di verificata efficacia, semplicità e rapidità applicativa.
- Il secondo fattore riguarda **le procedure di acquisizione delle risorse finanziarie** (in questo caso di accensione dei mutui). Anche queste si sono rivelate estremamente lunghe (da 4 a 5 mesi) e anche in questo settore, se si vuole consentire a Regioni, Province e Comuni investimenti rapidi ed efficienti, occorrerà scegliere meccanismi di allocazione delle risorse affatto diversi e radicalmente più snelli.

Queste due fasi da sole impegnano, allo stato attuale, poco meno di un anno (da 10 a 11 mesi).

- Il terzo fattore riguarda una **tendenziale irrisolutezza che ci sembra di dover rilevare nelle fase di scelta di alcune regioni**. Il caso più rappresentativo può essere considerato quello della Regione Lazio che – in termini amministrativi - impiega circa 19 mesi per scegliere i progetti meritevoli di finanziamento. Ciò che più conta (e più preoccupa) è che non si tratta di un caso isolato, la Regione Calabria per scegliere i progetti da finanziare impiega nove mesi, la Campania e il

[325] Dalla data della delibera CIPE n. 100 del 29 novembre 2002 al mese di febbraio 2005.

Veneto tra 7 e 8. Per contro si può considerare che i tempi tecnicamente strettamente necessari (anche laddove sono stati scelti 95 progetti su 140, come in Lombardia) sono due o tre mesi.

- Il quarto fattore riguarda la **mancanza di strutture tecniche dedicate** in modo specifico ed esclusivo a gestire la concertazione interistituzionale, la ripartizione delle risorse e il loro trasferimento al soggetto che dovrà realizzare gli interventi, la fase di scelta dei progetti meritevoli di finanziamento e quella di definizione della procedura competitiva o concertativa. La mancanza di una struttura tecnica stabile infatti pone i tecnici e gli amministratori delle Regioni, delle Province e dei Comuni di fronte a problemi che non possono affrontare sulla base di una esperienza consolidata e, quindi, determinano un allungamento di tempi tipico.

In definitiva i tempi decisamente lunghi della attuazione del primo programma del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale possono essere ridotti attraverso due azioni distinte:

a) la **modificazione normativo regolamentare di alcune procedure che si sono rivelate estremamente complesse ed onerose**;

b) la **creazione di strutture tecniche dedicate** in grado di acquisire una esperienza diretta nei campi di attività che risultano più critici sia per quanto riguarda i tempi, sia per quanto riguarda la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione.

Senza questo duplice intervento non sembra agevole (né probabile) determinare una significativa riduzione dei tempi.

A questo proposito si segnala come la **Regione Toscana** abbia scelto una soluzione finanziaria più onerosa per quanto riguarda l'impegno organizzativo profuso dalla Regione stessa ma certamente molto efficace sia sotto il profilo economico che sotto quello dei tempi e meno impegnativa, in termini di oneri gestionali e organizzativi, per le Amministrazioni locali.

La Regione infatti ha selezionato, tramite una gara europea, un istituto di credito[326] col quale ha stipulato una convenzione per l'erogazione dei finanziamenti, (coperti dai ratei di mutuo dello Stato) alle Amministra-

[326] La Banca Intesa S.p.A.

zioni, assegnatarie. Questa procedura "unificata" ha consentito di acquisire due cospicui vantaggi:

- sul piano **economico** ha consentito di sfruttare condizioni più vantaggiose e, quindi, di disporre di un capitale di investimento più ampio a parità di rateo complessivo;[327]
- sul piano **gestionale** ha consentito di unificare in un'unica *"trattativa"* e in un'unica convenzione i 21 mutui accesi da altrettante Amministrazioni locali, con un ingente risparmio dell'impegno di risorse professionali rare le quali, piuttosto che ripetere un venti volte la stessa trattativa in modo isolato hanno potuto dedicarsi alle fasi progettuali e attuative.

In sostanza, il caso della Regione Toscana, allo stato attuale costituisce un **esempio di riferimento**. Se i risultati dei prossimi mesi confermeranno queste prime valutazioni, si potrà affermare che il meccanismo finanziario adottato dalla Regione Toscana, anche su suggerimento della Segreteria Tecnica della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale che nei primi mesi del 2003 ha predisposto una nota di indirizzo in tale senso, costituisce una migliore pratica. Unico rincrescimento è che la Regione Toscana costituisca un caso di eccellenza isolato.

9.3.8 CONSIDERAZIONE CONCLUSIVE

Un vero e proprio giudizio conclusivo sul primo programma di attuazione non è possibile elaborarlo perché non tutte le Regioni hanno concluso l'iter che completa la fase programmatoria - comprendendo in questa anche le fasi di convenzionamento e di acquisizione della disponibilità dei finanziamenti - e, quindi, non tutte hanno potuto avviare la fase realizzativa. A rigore, le Regioni che alla fine del mese di febbraio 2005 hanno stipulato le convenzioni e hanno concretamente avviato le fasi di realizzazione per la maggior parte dei progetti sono solo l'Emilia-Romagna, la Lombardia e la Toscana.

In secondo luogo una valutazione più certa e completa sarà possibile solo tra un anno, quando si potranno rilevare i primi effetti generati dagli interventi previsti dai programmi regionali.

Pur con tali limiti è tuttavia possibile avanzare una prima valutazione di ordine generale. Il primo programma attuativo del Piano ha avuto come effetto immediato un **aumento dell'attenzione e dell'impegno dedicato**

---

[327] Si ricorda che il primo programma assegna alla Regione Toscana un rateo di 795.000 euro per 15 anni.

alla sicurezza stradale e in alcuni casi ha favorito la costituzione di gruppi di lavoro o di strutture permanenti e uffici dedicati al governo della sicurezza stradale. Certamente non tutte le soluzioni adottate sono state coronate da successo. In alcuni casi i tempi si sono rivelati eccessivamente lunghi, in altri la risposta di Comuni e Province appare piuttosto limitata, tuttavia sia le esperienze di maggior successo che le altre hanno contribuito **a creare un clima di maggiore attenzione**, a consolidare la consapevolezza che la sicurezza stradale non è solo un valore ma è, anzitutto, una politica che richiede lavoro, idee, risorse, strutture operative, sedi di confronto, valutazione e decisione.

Per quanto possa apparire paradossale, il risultato più importante conseguito, almeno in parte, da questo primo programma non attiene alla riduzione delle vittime o al miglioramento della sicurezza stradale in senso stretto ma alla formazione di una maggiore consapevolezza circa la necessità di gestire la sicurezza stradale e, quindi, di dotarsi di strumenti, strutture, tecniche e risorse, senza le quali non sarebbe possibile procedere molto oltre l'enunciazione di valori piamente condivisibili. Il risultato più importante è dunque costituito dal processo di costruzione di una nuova cultura della sicurezza stradale. La formazione di questa nuova cultura è il presupposto per avviare la sistematica opera di miglioramento della sicurezza stradale, come peraltro viene indicato dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e dal terzo programma di azione europeo per la sicurezza stradale.[328]

[328] Commissione delle comunità europee, *"Dimezzare il numero delle vittime della strada nell'Unione europea entro il 2010: una responsabilità condivisa"*, Bruxelles, 14.5.2003.

9.4 SECONDO PROGRAMMA. COMPONENTE ATTUATIVA NAZIONALE PER INTERVENTI DI VALENZA STRATEGICA

Il secondo programma del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale è articolato in due linee attuative, una, di livello nazionale, illustrata in questo paragrafo, l'altra, di livello regionale, illustrata nel paragrafo successivo.

9.4.1 OBIETTIVI

Il 13 Novembre 2003 il CIPE, nell'ambito del secondo programma attuativo del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale approva la linea di azione di livello nazionale relativa agli interventi strategici.[329]

Gli obiettivi principali del programma di interventi strategici sono i seguenti:

I. creazione, rafforzamento o sviluppo di **centri di monitoraggio e governo della sicurezza stradale di livello regionale**, raccordati con i centri di monitoraggio provinciali e comunali;

II. elaborazione e attuazione di **Piani e programmi integrati** con un prevalente contenuto sperimentale e innovativo e di particolare rilevanza ai fini della definizione di strategie e strumenti per il miglioramento generale della sicurezza stradale nel nostro Paese;

III. realizzazione di **interventi complessi di carattere intersettoriale** e innovativo che presentino elementi di spiccato interesse per la riduzione complessiva delle vittime nel nostro Paese.

Il risultato ultimo al quale tende la linea di azione strategica è l'individuazione di nuove misure e nuovi interventi, caratterizzati da livelli di efficacia e di efficienza più elevati di quelli tipici degli interventi attuali, la loro *"codificazione"* in protocolli e linee guida e, infine, la loro sistematica diffusione in situazioni analoghe.

In sostanza si tratta di una componente di programma mirata in modo specifico a favorire la realizzazione delle **migliori pratiche** (dedicando a questo impegno innovativo appositi finanziamenti) e, soprattutto, a diffonderne l'uso. La costruzione delle reti di monitoraggio regionali (primo obiettivo della linea strategica) risponde anche all'esigenza di sviluppare

---

[329] L'altra componente del secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (attuazione del Piano a livello regionale, comprendente tre linee di intervento: misure urgenti, interventi sistematici e misure per rafforzare la capacità di governo della sicurezza stradale) viene illustrata nel successivo paragrafo 9.5, *Secondo Programma, Componente attuativa regionale.*

una conoscenza più ampia e certa del fenomeno dell'incidentalità, di creare una struttura di raccordo e coordinamento tecnico che consenta di migliorare progressivamente la qualità dell'azione svolta e di ridurre i tempi, di costruire le condizioni per un rapporto più diretto tra le fasi di analisi, interpretazione e definizione delle possibili linee di intervento e le fasi del processo decisionale.

L'incentivazione di interventi di rilevanza strategica per il Paese nel suo complesso si affianca ai meccanismi di incentivazione di livello regionale che restano lo strumento di base per favorire lo sviluppo:
- di interventi per migliorare la sicurezza stradale nelle situazioni di massimo rischio;
- di interventi di natura sistematica per determinare un generalizzato abbassamento del numero delle vittime;
- di interventi mirati a migliorare la capacità di governo della sicurezza stradale da parte delle amministrazioni comunali e provinciali.[330]

Tra i due livelli attuativi (quello nazionale e quello regionale) esiste, dunque, un rapporto complementare laddove la linea di azione strategica chiede alle amministrazioni locali di sperimentare nuove soluzioni per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'intervento mentre la linea di azione gestita a livello regionale chiede alle stesse amministrazioni locali di applicare in modo sistematico gli interventi e le azioni che si sonno rivelate più efficaci ed efficienti.

9.4.2 CONTENUTI

La linea strategia del secondo programma del Piano Nazionale della Sicurezza stradale ha finanziato, in misura pari al 70% del costo complessivo, tre diverse tipologie di intervento, come indicato di seguito.

a) Creazione o rafforzamento/sviluppo di centri di monitoraggio e governo della sicurezza stradale di **livello regionale, raccordati con i centri di monitoraggio provinciali e comunali**. Tali centri, devono avere le seguenti caratteristiche:
   - svolgere un'azione di sostegno alla formazione di centri di monitoraggio della sicurezza stradale e di verifica dell'attuazione del PNSS a livello locale da parte di Province e Comuni e sviluppare misure di indirizzo, coordinamento e valorizzazione di tali centri;

---

[330] Si ricorda che le Amministrazioni locali hanno competenze e responsabilità sulla rete stradale ove si determina il 76,5% dei morti e l'86,5% dei feriti determinati dagli incidenti stradali (si veda quanto indicato nel precedente paragrafo 4.2, *"La prevalenza dell'incidentalità locale"*.

- essere organizzati in modo tale da consentire la partecipazione diretta di Province e Comuni alla gestione del centro;
- adottare standard definiti dal Governo nazionale in accordo con i Governi regionali, le Province e i Comuni, al fine di assicurare una piena coerenza dei dati e delle procedure di analisi/valutazione su tutto il territorio nazionale;
- assicurare l'elaborazione di un quadro regionale sullo stato della sicurezza stradale, sull'attuazione del Piano, sui risultati progressivamente raggiunti in termini di riduzione delle vittime degli incidenti stradali;
- individuare gli interventi di maggior efficacia che possono configurarsi come buone pratiche da proporre come riferimento a livello regionale e nazionale;
- favorire, sostenere, svolgere attività di studio e ricerca per approfondire la conoscenza sui fattori di rischio e sulle cause che determinano gli incidenti stradali e individuare misure e interventi tipo per contrastare i fattori di rischio;
- promuovere la redazione e attuazione di piani e programmi provinciali e comunali per la sicurezza stradale.

b) Elaborazione e attuazione di Piani e/o programmi per migliorare la sicurezza stradale secondo obiettivi quantitativamente definiti e in un arco temporale determinato, ivi compresa la costituzione degli organismi per l'attuazione del Piano, la realizzazione delle analisi e la realizzazione di studi mirati a risolvere problematiche specifiche e/o la sperimentazione di interventi e misure di potenziale interesse nazionale o regionale e la realizzazione di una prima serie di interventi. Il Piano o programma, per accedere ai finanziamenti riservati agli interventi strategici deve avere almeno una delle seguenti caratteristiche:
   - riguardare una situazione territoriale che, per entità del danno sociale o per caratteristiche dei fattori di rischio o, ancora, per l'eccezionalità del contesto sociale, economico e territoriale, costituisca un problema che interessa l'intera collettività nazionale;
   - presentare tipologie di intervento e governo della sicurezza stradale altamente innovative e di grande rilevanza ai fini della individuazione di strumenti in grado di invertire le tendenze in atto a livello nazionale o per componenti di mobilità di rilevanza nazionale;
   - essere dotato di una procedura attuativa e delle relative risorse in grado di assicurarne la piena attuazione nell'arco di tempo previsto.

c) Realizzazione di interventi complessi di carattere intersettoriale e innovativo che presentino elementi di rilevante interesse ai fini della

riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali a livello nazionale.

9.4.3 PROCEDURA ATTUATIVA

La procedura di realizzazione della linea strategica del secondo programma comprende sette fasi:

1) l'emanazione di un bando nazionale;
2) la predisposizione delle proposte da parte di Regioni, Province e Comuni;
3) la nomina di una commissione di valutazione;
4) la selezione delle proposte da ammettere al finanziamento;
5) la stipula di convenzioni tra gli assegnatari dei finanziamenti e l'amministrazione erogante;
6) l'acquisizione dei finanziamenti statali (tramite l'accensione di un mutuo i cui ratei sono a carico dell'Stato);
7) l'avvio della realizzazione dell'intervento proposto.

Allo stato attuale - a 11 mesi dalla data di approvazione del secondo programma - la procedura è stata completata fino alla fase di selezione delle proposte da ammettere a finanziamento con i seguenti tempi.

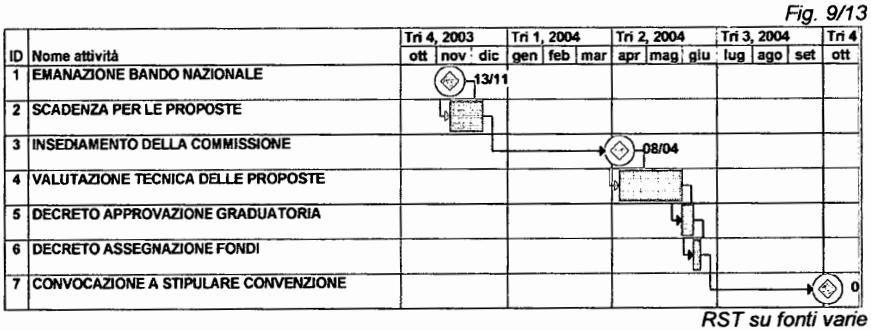
Tab. 9/1

	CRONOLOGIA DELLE PRIME FASI ATTUATIVE	GG
13/11/03	Emanazione del bando nazionale[331]	0
13/12/03	Scadenza per l'acquisizione delle proposte	30
8/4/04	Insediamento della commissione	117
31/5/04	Selezione delle proposte da finanziare;	53
10/6/04	Decreto ministeriale di approvazione della graduatoria	10
16/6/04	Decreto di assegnazione dei finanziamenti	6
10/10/04	Invito a stipulate convenzione con il ministero.	116
	Durata complessiva	**332**

RST su fonti varie

[331] L'emanazione del bando è stata contestuale alla approvazione del programma.

Fig. 9/13



RST su fonti varie

Relativamente ai tempi di attuazione della linea strategica sembra importante evidenziare tre condizioni:

a) la prima riguarda il fatto che su un periodo complessivo di 330 giorni i tempi morti sono stati pari a 230 giorni (il 70% del totale) hanno cioè determinato la durata complessiva delle prime fasi ben più di delle fasi attive;

b) la seconda riguarda il fatto che i **tempi delle fasi attive appaiono decisamente brevi**, sia per quanto riguarda le fasi *"politico-amministrative"* (l'emanazione del bando è stata contestuale all'approvazione del programma, il decreto di approvazione della graduatoria ha impegnato 8 giorni lavorativi, il decreto di assegnazione dei fondi ha impegnato 4 giorni lavorativi), sia per quanto riguarda le fasi più tecniche (la valutazione di 120 proposte, di notevole consistenza tecnica e tali da richiedere accurate valutazioni, ha impegnato la commissione per un periodo di 38 giorni lavorativi, durante i quali sono state effettuate otto riunioni plenarie e un più elevato numero di sessioni tecniche);

c) la terza riguarda il fatto che **i tempi morti appaiono essere il risultato dell'assenza di una struttura tecnica che non sia distolta dalle funzioni di gestione e governo del Piano da compiti che riguardano altri settori di attività**.

Una delle ragioni, la principale se non l'unica, della mancata costituzione di tale struttura - che, peraltro, è presente in quasi tutti i Paesi europei[332] - è costituita dalla mancanza di risorse professionali e finanziarie. Tuttavia la cronologia che abbiamo appena descritto evidenzia al di là di

[332] Un recente rilevazione promossa dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti italiano in preparazione della Conferenza informale dei Ministri di Verona evidenzia che sui 32 Paesi europei (25 Paesi dell'UE, 4 Paesi candidati e 3 Paesi che fanno parte dell'EFTA) solo tre non dispongono di una struttura tecnica nazionale dedicata esclusivamente alla sicurezza stradale.

ogni dubbio come in questo campo **il risparmio delle risorse necessarie per la costituzione e il funzionamento di tale struttura determini costi e diseconomie ben più ampie del mancato impegno economico**. Più brutalmente: il risparmio derivante dal non aver costituito una tale struttura è più che annullato dalle diseconomie, dai ritardi e dalla impossibilità a ottimizzare la spesa e gli interventi in questo settore.

9.4.4 PARAMETRI ECONOMICI

Le risorse finanziarie riservate all'incentivazione degli interventi strategici sopra indicati sono il 25% delle risorse complessive del secondo programma di attuazione, e risultano dunque pari a 51,6 milioni di Euro.

In relazione al rilevante interesse nazionale a determinare una forte accelerazione nello sviluppo della rete di monitoraggio e nella definizione di interventi innovativi in grado di costituire riferimento per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azioni per migliorare la sicurezza stradale, gli interventi strategici vengono cofinanziati fino ad un valore massimo di 3 milioni di Euro e per una quota non superiore al 70% dei costi complessivi.

9.4.5 STATO DI ATTUAZIONE

La partecipazione al bando è stata molto ampia con una netta prevalenza di proposte dal profilo tecnico-progettuale decisamente elevato.[333] Le proposte ammesse sono state 107, per un impegno complessivo di 223 milioni di Euro e una richiesta complessiva di finanziamento per 132 milioni di Euro (pari, dunque al 59,2% del costo totale, quota che risulta nettamente inferiore al massimale che era pari al 70%).

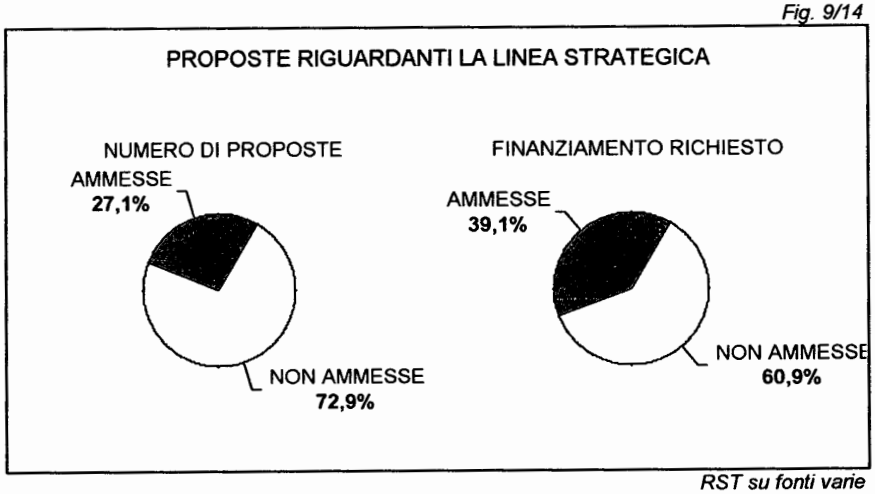
Le proposte finanziate sono state 29 per un costo complessivo di 86,2 milioni di Euro e un finanziamento pari a 51,6 milioni di Euro (il 60,4% del costo complessivo).

Il tasso di proposte ammesse al finanziamento è stato quindi del 31%, quota che sale al 39% se il rapporto viene calcolato non sul numero delle proposte ma sul costo complessivo di queste.

---

[333] Sarebbe tuttavia inesatto affermare che non vi siano state anche proposte richiamate unicamente dalla possibilità di acquisire un finanziamento, senza alcun particolare pregio tecnico. Molte di queste proposte avrebbero potuto ben figurare nei programmi regionali ma apparivano inadeguate rispetto ai requisiti di rilevanza strategica propri del programma nazionale.

Fig. 9/14



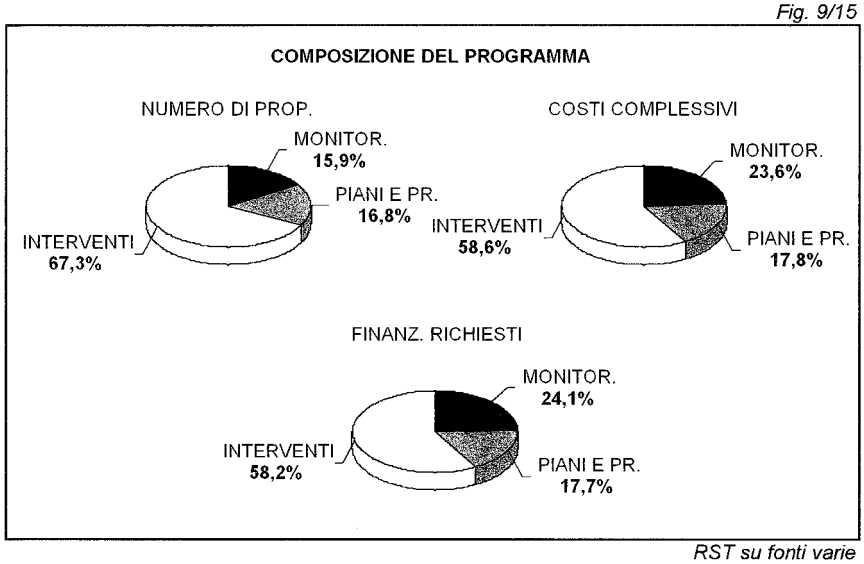
RST su fonti varie

Per quanto riguarda le tre linee di azione che articolano il programma strategico si nota una decisa concentrazione sulla terza linea di azione, quella relativa agli interventi complessi di carattere intersettoriale. In particolare risulta che:

- la creazione o il rafforzamento di centri di monitoraggio regionali ha raccolto 17 proposte da parte delle Regioni e delle Province a statuto autonomo, per un costo complessivo di 52,5 milioni di Euro e una richiesta di finanziamento di 32,6 milioni di Euro;
- l'elaborazione di piani e programmi integrati ha raccolto 18 proposte di Province e Comuni, per un costo complessivo di 39,7 milioni di Euro e una richiesta di finanziamento di 23,7 milioni di Euro;
- la realizzazione di interventi complessi di carattere intersettoriale e innovativo ha raccolto 72 proposte di Province e Comuni, per un costo complessivo di 130,3 milioni di Euro e una richiesta di finanziamento di 78,1 milioni di Euro.

Sostanzialmente le proposte di costituzione o rafforzamento del centro di monitoraggio regionale costituiscono il 16% come numero ma il 24% circa come costo complessivo e come richiesta di finanziamento, le proposte di piani e programmi rappresentano il 17% sia come numero che come costo complessivo e finanziamenti richiesti, le proposte di interventi integrati costituiscono il 67% come numero e il 58% come costo e finanziamenti.

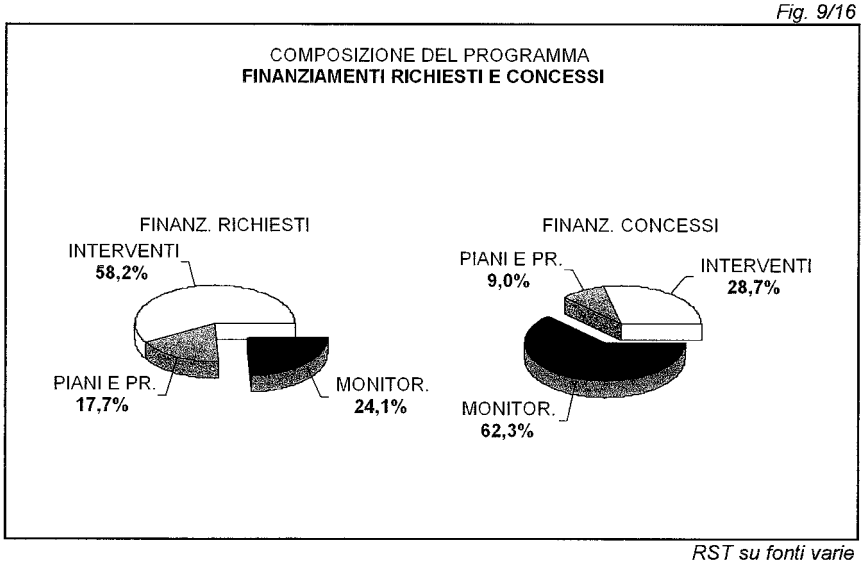
Fig. 9/15



RST su fonti varie

Questa composizione cambia notevolmente laddove non si consideri le richieste di finanziamento ma i **finanziamenti assegnati**, in questo caso la quota dei centri di monitoraggio passa dal 24% al 62%, i piani e i programmi si riducono ulteriormente al 9% e gli interventi passano dal 58% al 29% del totale.

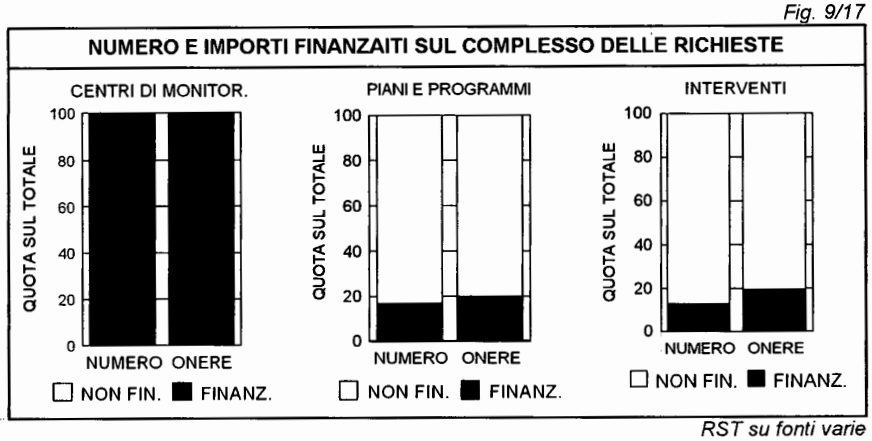
Fig. 9/16



RST su fonti varie

La netta modificazione della composizione deriva dal fatto che mentre tutte le proposte relative alla costruzione di centri regionali di monitoraggio che sono state ammesse sono state anche finanziate, le proposte riguardanti piani e programmi e interventi sono state finanziate mediamente al 20%.

Fig. 9/17



RST su fonti varie

Tab. 9/2

INDICI ECONOMICI CARATTERISTICI

	CENTRI DI MONITOR.	PIANI E PROGR.	INTERVENTI	TOTALE
NUMERO DI PROPOSTE	17	18	72	107
DI CUI, FINANZIATE	17	3	9	29
FINANZIATE SU TOTALE	100%	17%	13%	27%
COSTI COMPLESSIVI				
TUTTE LE PROPOSTE	52,5	39,7	130,8	222,9
PROPOSTE AMMESSE	52,5	7,8	25,9	86,2
AMMESSE SU TOTALE	100%	20%	20%	39%
COSTO MEDIO				
TUTTE LE PROPOSTE	3,1	2,2	1,8	2,1
PROPOSTE FINANZAITE	3,1	2,6	2,9	3,0
FINANZIAMENTI RICHIESTI				
TUTTE LE PROPOSTE	32,6	23,7	76,0	132,2
PROPOSTE AMMESSE	32,6	4,7	14,8	52,1
QUOTA SU TOTALE	100%	20%	20%	39%
FINANZIAMENTO MEDIO				
RICHIESTO	1,9	1,3	1,1	1,2
CONCESSO	1,9	1,6	1,6	1,8
FINANZ. CONCESSO SU COSTO INTERVENTI AMMESSI	62,0%	60,4%	57,2%	60,4%

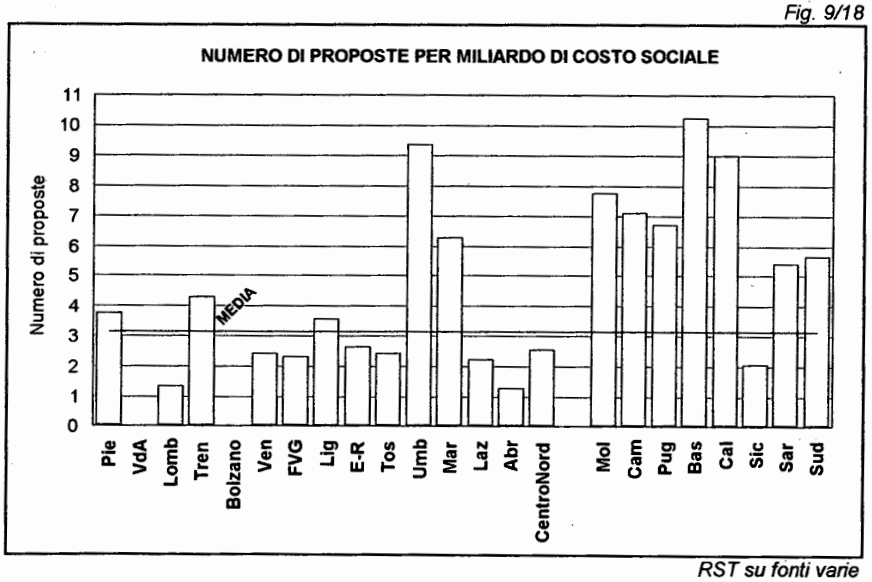
RST su fonti varie

Infine, dal punto di vista della distribuzione territoriale, e ponendo attenzione al rapporto tra entità del danno sociale determinato dagli incidenti stradali e numero e costo complessivo delle proposte nelle diverse regioni si nota che:

A) mediamente le regioni meridionali hanno presentato un maggiore numero di proposte per miliardo di costo sociale determinato dagli incidenti stradali (tra 6 e 10 con la sola eccezione della Sicilia che ne presenta 2) mentre le regioni del centro-nord presentano da 1 a 3 proposte ogni miliardo di costo sociale a meno dell'Umbria e delle Marche che presentano indici più elevati;

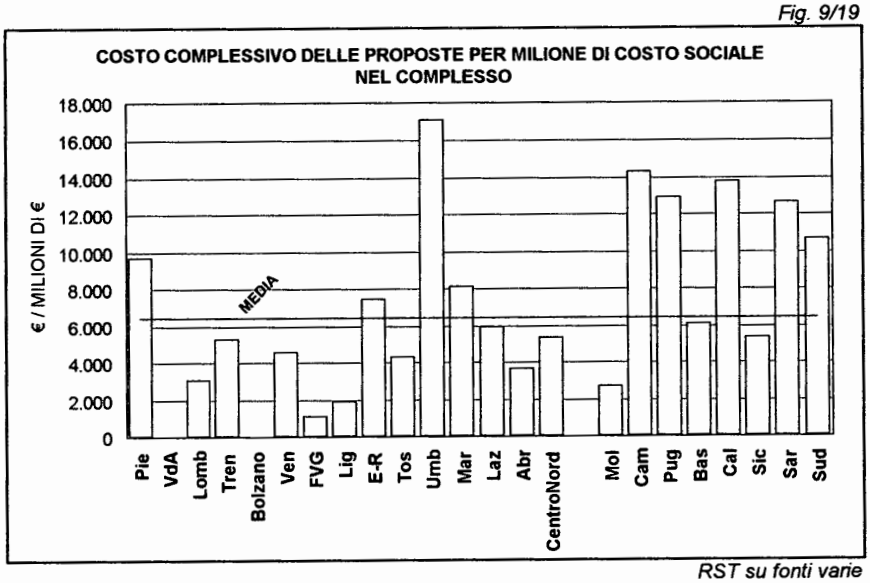
B) una configurazione analoga si rileva a proposito del costo complessivo delle proposte presentate da ciascuna regione rispetto al costo sociale degli incidenti stradali, in questo caso le regioni meridionali in larga maggioranza avanzano proposte per 14.000 Euro ogni milione di costo sociale con alcuni casi che si attestano su 6.000 Euro mentre il costo complessivo delle proposte avanzate dalle circoscrizioni regionali del centro nord è compreso tra 2.000 e 6.000 Euro ogni milioni di Euro di costo sociale, anche in questo l'Umbria costituisce un'eccezione in quanto il rapporto tra costo delle proposte avanzate e costo sociale regionale si attesta su 16.000 Euro per milione, il valore più elevato.

Fig. 9/18



RST su fonti varie

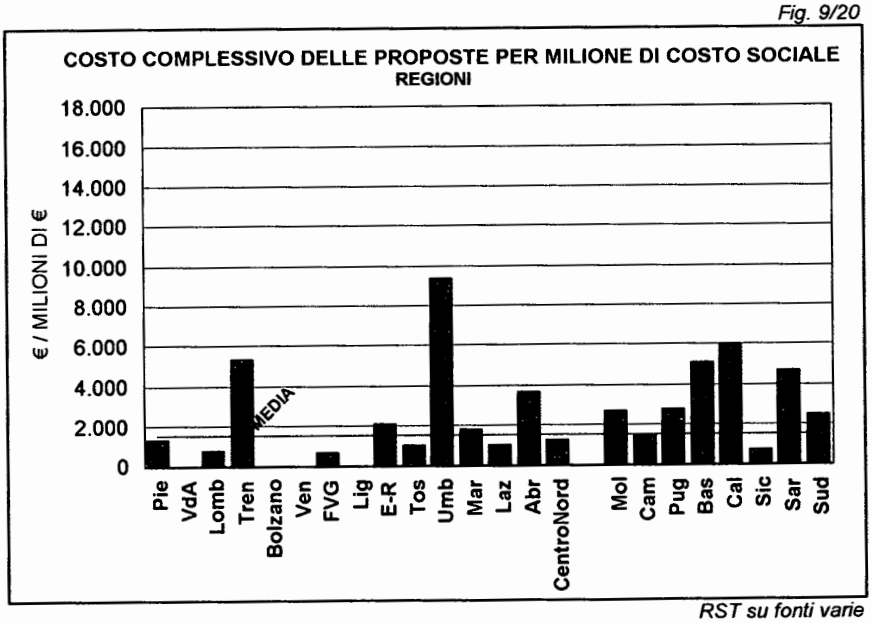
Fig. 9/19



RST su fonti varie

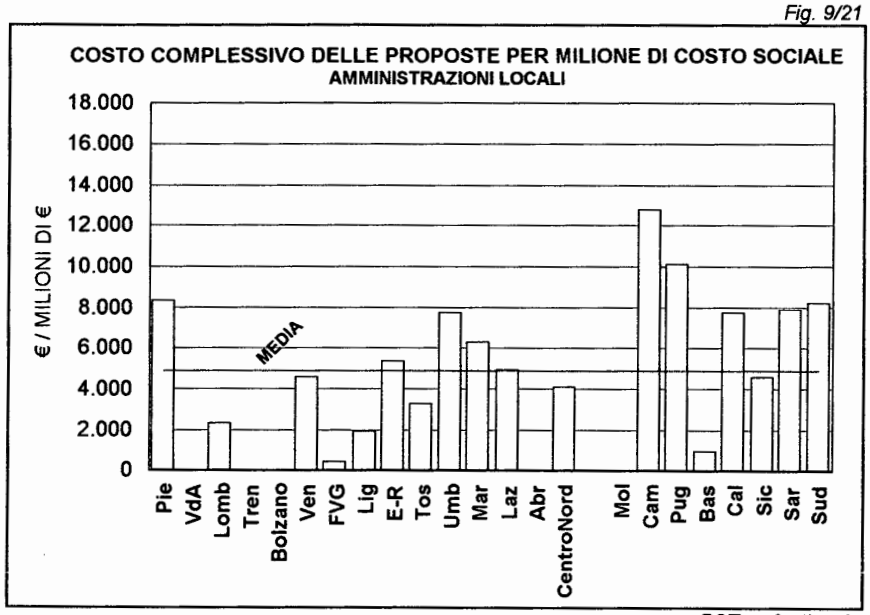
In questa occasione, dunque, le regioni meridionali hanno mostrato un'attenzione e una capacità di proposta superiore alle regioni del centro nord specialmente laddove si consideri che i punteggi medi delle proposte elaborate nelle regioni meridionali sono sostanzialmente in linea con quelli medi nazionali.

Fig. 9/20



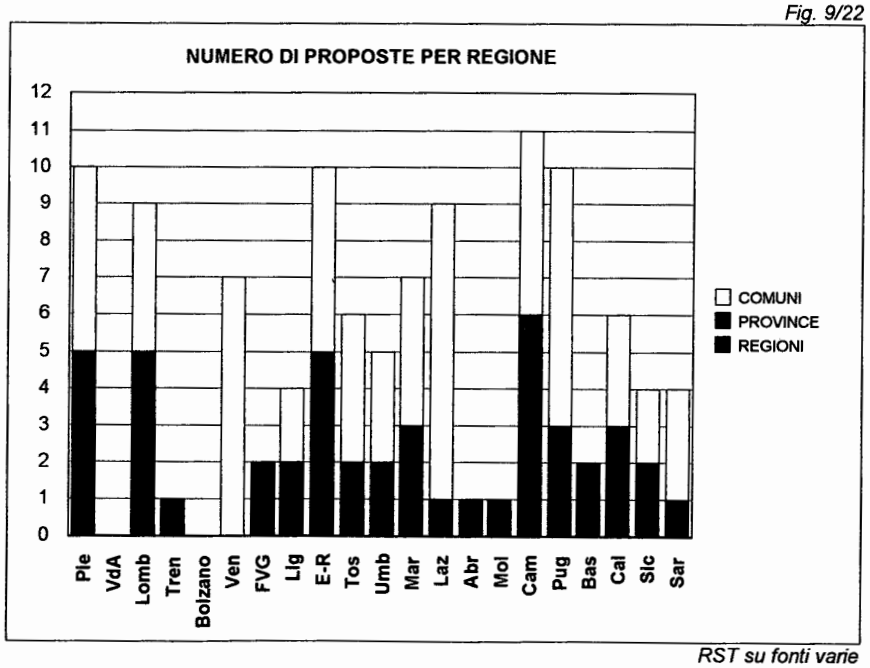
RST su fonti varie

Fig. 9/21



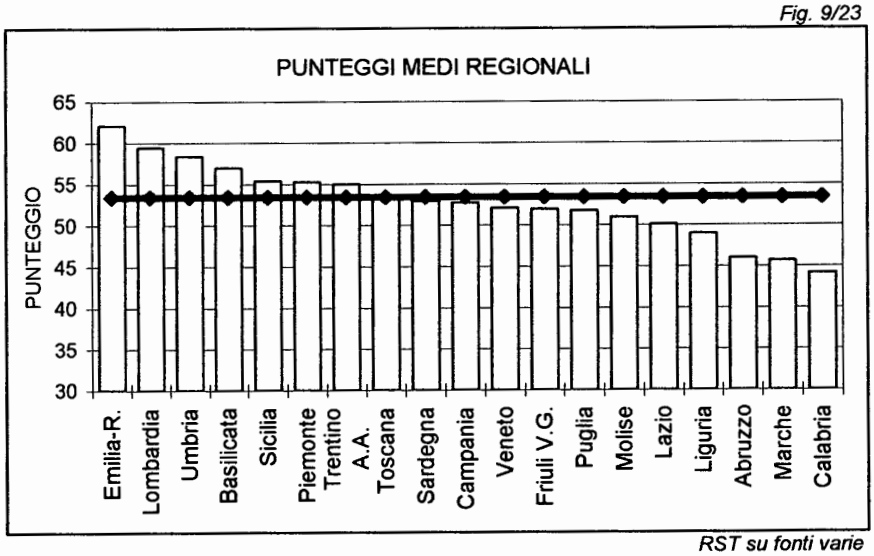
RST su fonti varie

Fig. 9/22



RST su fonti varie

Fig. 9/23



RST su fonti varie

9.4.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La risposta di Regioni, Province e Comuni al bando della linea strategica del secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale fa emergere tre aspetti di grande rilevanza.

Il primo riguarda una forte sviluppo della sensibilità delle regioni meridionali per i temi della sicurezza stradale e, soprattutto, una **nuova capacità propositivo-progettuale delle regioni meridionali** che, solo tre anni prima, nell'occasione dei Progetti Pilota,[334] non era emersa con altrettanta chiarezza. Si tratta di un segnale di grande importanza, anche perché è possibile che in alcune aree meridionali lo stato dell'incidentalità stradale sia ben più grave di quanto non inducano a pensare le statistiche ufficiali.

Il secondo punto riguarda la **completezza della risposta regionale**. La linea di azione strategica aveva richiamato con chiarezza l'attenzione sul fatto che per migliorare in modo rilevante e stabile la sicurezza stradale nel Paese fosse necessario rafforzare la capacità di governo del fenome-

[334] Si veda il precedente paragrafo 9.2, *I Progetti Pilota*.

no e aveva individuato il punto di attacco del problema nel livello regionale e nella possibilità di promuovere la costituzione di **reti di monitoraggio e governo della sicurezza stradale di livello regionale costituite da centri provinciali e comunali raccordati e coordinati da una struttura regionale**.
Questa rete di monitoraggio costituisce la base tecnico-organizzativa su cui costruire una conoscenza dell'incidentalità in grado di superare le gravi lacune che limitano l'efficacia dell'azione nel nostro Paese, una capacità di analisi e individuazione dei principali fattori di rischio, l'accumulazione di esperienze e abilità tecniche senza le quali qualunque obiettivo e qualunque politica di sicurezza stradale resterebbe impigliata in azioni di scarsa efficacia ma, soprattutto, la rete di monitoraggio e governo rappresenta lo strumento essenziale per un più stretto raccordo tra individuazione dei possibili interventi per migliorare la sicurezza stradale e il processo decisionale gestito dagli amministratori nazionali, regionali e locali.
Il fatto che la maggior parte delle Regioni abbia contribuito a definire il disegno dei centri di monitoraggio e si siano poi impegnate ad elaborare le necessarie proposte progettuali costituisce un fattore decisivo per recuperare il ritardi italiano e superare l'anomalia indicata in precedenza.

Il terzo e ultimo punto riguarda il fatto che se da un lato le proposte di interventi strategici sono risultate generalmente coerenti con i principi e gli indirizzi del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e del secondo programma attuativo, dall'altro occorre rimarcare una **grande differenziazione qualitativa**. Alcune realtà territoriali e amministrative hanno mostrato, in questa occasione come nelle precedenti, un livello di maturazione che le pone su standard di eccellenza assoluti, altre seguono, a volte a grande distanza. Ovviamente non si tratta di stilare graduatorie di merito ma occorre indicare con chiarezza che allo stato attuale il divario tra le amministrazioni che esprimono le maggiori capacità di governo della sicurezza stradale e quelle che sono distratte da altri problemi sta aumentando vistosamente. Se questo divario non sarà ridotto, se non saranno adottate misure atte a sensibilizzare e fornire ausili e risorse aggiuntive in quelle situazioni che non riescono ad avviare un ampio e stabile processo di miglioramento della sicurezza stradale, si rischia di dover affrontare tra pochi anni i problemi posti da un Paese che viaggia a due velocità, o, meglio, di una parte del Paese che resta ferma sugli attuali livelli di insicurezza e un'altra che punta a raggiungere gli standard di sicurezza dei Paesi europei più avanzati in questa materia.

La costruzione di una rete di monitoraggio e governo della sicurezza stradale è una possibile risposta a questo problema ma appare indispensabile assicurare un solido supporto nazionale allo sviluppo di questa rete, **creare cioè un centro di monitoraggio nazionale come sede di indirizzo, coordinamento, supporto e verifica dei progressi e dei risultati raggiunti dalle reti regionali.**

A tale proposito non si può fare a meno di ricordare che 22 tra i 25 Paesi dell'UE sono dotati di una struttura nazionale che risponde sostanzialmente alle esigenze sopra descritte. Il nostro Paese, sia perché ha assunto con piena responsabilità l'obiettivo del dimezzamento delle vittime degli incidenti stradali entro il 2010, sia perché è da sempre caratterizzato da grandi divari territoriali (i maggiori tra i Paesi dell'UE15) si trova nella necessità di adottare misure e strumenti particolarmente incisivi per consentire a tutte le comunità locali di costruire una mobilità più sicura e di dimezzare il numero delle vittime. In tali condizioni la costruzione di unna struttura tecnica in grado di coordinare, raccordare e fornire supporti e ausili laddove ve ne sia maggior bisogno diventa una **priorità assoluta**.

9.5 SECONDO PROGRAMMA. COMPONENTE ATTUATIVA REGIONALE

Il secondo programma del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale è articolato in due linee attuative, una di livello nazionale, illustrata nel precedente paragrafo, e l'altra di livello regionale, illustrata in questo paragrafo.
Relativamente alla componente regionale occorre notare che la attuazione è ancora nelle fasi iniziali, la maggior parte delle regioni deve ancora avviare l'iter attuativo con la notevole eccezione della Regione Lombardia che ha completato tutte le fasi istruttorie e di scelta delle proposte e si dispone ad avviare la fase di convenzionamento e acquisizione delle risorse finanziarie.

9.5.1 OBIETTIVI

Il 13 Novembre 2003 il CIPE, nell'ambito del secondo programma attuativo del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale approva la linea di attuazione regionale relativa agli interventi urgenti, sistematici e di rafforzamento della capacità di governo.[335]

Tale linea di azione opera in sostanziale continuità con il primo programma di attuazione, del quale ripropone, a meno di pochi aggiustamenti non sostanziali, obiettivi, contenuti e procedura attuativa. Questa continuità è motivata dal fatto che il secondo programma è stato definito in linea tecnica nei primi sei mesi del 2003[336] ed è stato oggetto delle fasi di verifica e concertazione nel secondo semestre del 2003[337] e cioè in un periodo durante il quale l'attuazione del 1° programma era nelle primissime fasi. In particolare, alla data della verifica e concertazione tra il governo nazionale e i governi regionali 13 Regioni stavano definendo il bando attraverso il quale individuare le Amministrazioni locali alle quali destinare le incentivazioni finanziarie, in 5 regioni le Amministrazioni

---

[335] L'altra componente del secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (attuazione del Piano a livello nazionale per la realizzazione di interventi di valenza strategica) è stata illustrata nel precedente paragrafo 3.4, *Secondo Programma, Componente attuativa nazionale.*

[336] La definizione della proposta tecnica dei contenuti del livello regionale del 2° Programma di attuazione è stata completata alla fine del mese di maggio 2003, il 24 giugno gli elaborati, dopo una prima verifica nazionale, sono stati trasmessi alle Regioni e alle Province a Statuto autonomo (si veda la sezione B dell'appendice, *"Cronologia dei principali atti normativi e amministrativi per migliorare la sicurezza stradale"*).

[337] Il confronto tra Regioni e Governo nazionale sui contenuti della proposta tecnica del 2° Programma di attuazione del Piano è iniziato nel mese di Settembre 2003 e si è concluso il 2 Ottobre. Il 13 Novembre il 2° Programma è stato approvato dal CIPE (si veda la sezione B dell'appendice, *"Cronologia dei principali atti normativi e amministrativi per migliorare la sicurezza stradale"*).

locali stavano elaborando le proposte, le 3 Regioni che avevano scelto la procedura concertata erano nelle fasi iniziali della procedura stessa, una sola Regione, il Lazio, aveva chiuso i termini di presentazione delle proposte ma, come abbiamo già visto, impiegherà altri 19 mesi per individuare le Amministrazioni destinatarie dei finanziamenti.[338]

In altri termini, il 1° Programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale si trovava in una fase così precoce da non poter fornire alcuna indicazione utile per mettere a punto o per modificare il nuovo programma di attuazione, la base conoscitiva e le esperienze utilizzabili erano le stesse utilizzate per la definizione del 1° programma.[339]

Gli unici cambiamento di qualche rilievo riguardano i parametri economici e, in particolare :
- i parametri di ripartizione delle risorse finanziarie tra le Regioni;
- i parametri di cofinanziamento.

9.5.2 PARAMETRI ECONOMICI

Quanto al primo punto, i parametri di ripartizione regionale delle risorse finanziarie del programma, si evidenzia come uno dei più condivisibili risultati della fase di concertazione tra livello nazionale e livello regionale sia stato quello dell'attenuazione del parametro relativo allo sviluppo della rete stradale nazionale, regionale e provinciale che non incide più per il 30% ma per il 20%,[340] con il vincolo di una allocazione di risorse finanziarie nelle regioni meridionali non inferiore al 33%.[341] Tale decisione ha portato la ripartizione regionale delle risorse finanziarie del secondo programma più *"vicino"* alla distribuzione regionale delle vittime degli incidenti stradali, ancorché permangano notevoli scarti tra la quota di allocazione delle risorse e la quota di danno sociale (che, ricordiamo costituisce una misura ponderata del complesso delle vittime – morti e feriti – determinato dagli incidenti stradali), specialmente laddove si registrano quote particolarmente elevate di estesa stradale come, ad esem-

---

[338] Si veda quanto indicato nel precedente paragrafo, *"Il primo programma di attuazione del Piano"*, con particolare riferimento al punto 9.3.6, *"Stato di attuazione"*.

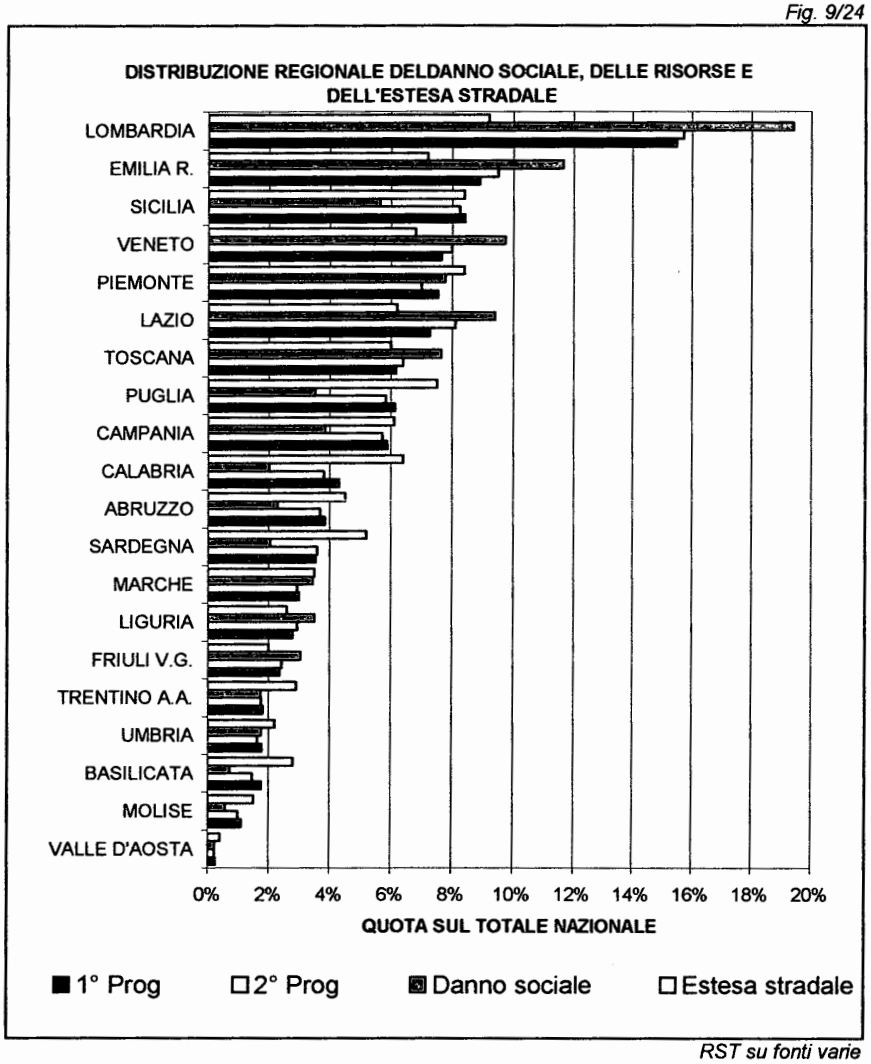
[339] In effetti nel periodo di definizione e concertazione del 2°Programma emergeva con sempre maggiore chiarezza la **complessità delle procedure** (specialmente di quelle relative all'accesso ai finanziamenti) e la lunghezza dei tempi ma si trattava di materie regolamentate da norme o da scelte espresse da altri dicasteri che non potevano essere modificate da uno strumento di programmazione.

[340] A questo proposito valgono le considerazioni già espresse a proposito del 1° Programma annuale di attuazione e circa la scarsa pertinenza di tale parametro nella ripartizione territoriale di risorse che debbono essere utilizzate per migliorare la sicurezza stradale (cfr il precedente paragrafo 9.3, *"Il primo Programma di attuazione del Piano"*, con particolare riferimento al punto 9.3.1, *"Obiettivi e tempi"*.

[341] Tale vincolo era pari al 35% nel primo programma.

pio, nelle regioni con una forte presenza di territori montuosi a bassa densità demografica (si veda la figura 9/24, riportata di seguito).

Fig. 9/24



RST su fonti varie

Quanto al secondo punto, il secondo Programma ha ricercato una semplificazione dei parametri di definizione della quota massima di cofinanziamento, mantenendo un meccanismo di tendenziale proporzionalità tra valore massimo del cofinanziamento e entità delle vittime (al fine di allocare maggiori risorse laddove gli incidenti stradali determinano il maggiore numero di vittime) e di valore percentuale massimo del cofi-

nanziamento inversamente proporzionale alle dimensioni demografiche dell'Amministrazione locale (in relazione al fatto che le Amministrazioni di minori dimensioni incontrano maggiori difficoltà a finanziare interventi aggiuntivi e innovativi rispetto alle Amministrazioni di maggiori dimensioni).[342] Questo secondo criterio si fonda unicamente su dati empirici che mostrano come la partecipazione a programmi di incentivazione che presentino quote di cofinanziamento costanti la partecipazione dei Comuni e delle Province di minori dimensioni sia nettamente inferiore al loro peso.[343]

9.5.3 PROCEDURA ATTUATIVA

Concludiamo questa (necessariamente) breve illustrazione del secondo programma di attuazione notando che allo stato attuale:

a) due Regioni (la Lombardia e il Veneto) hanno percorso tutte le fasi iniziai della procedura attuativa (definizione ed emanazione del bando, seminari di indirizzo e informazione rivolti alle Amministrazioni locali per migliorare l'elaborazione la qualità e delle proposte rispetto al primo programma, definizione delle proposte da parte delle Amministrazioni locali, esame delle proposte, individuazione dei progetti ammessi a finanziamento, sottoscrizione delle convenzioni tra Amministrazione proponente e Regione, avvio della fase realizzativi (ivi compresa l'accezione dei mutui);
b) una Regione (la Toscana), ha pubblicato il bando per la individuazione dei progetti da finanziare in data 22 dicembre 2004 (con scadenza dei termini per la presentazione dei progetti il 15 marzo 2005);
c) alcune Regioni (come la Basilicata e il Friuli – Venezia Giulia) nell'ambito del primo Programma hanno definito una graduatoria unica delle proposte, valida per il 1° e per il 2° programma e in base a tale graduatoria potranno allocare le risorse con una maggiore rapidità rispetto ai tempi del primo programma ma gli atti di assegnazione delle risorse non sono stati materialmente realizzati;[344]

---

[342] Nella Appendice, sezione F, *"Secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* è riportato il testo integrale del programma.

[343] Da notare che anche con quote percentuali massime di cofinanziamento inversamente proporzionali alle dimensioni demografiche delle amministrazioni locali la partecipazione di queste ultime ai bandi con forti caratteri innovativi resta leggermente al di sotto della media.

[344] Il Friuli – Venezia Giulia dopo aver selezionato 7 proposte nel corso del 1° programma ha riaperto i termini del bando per raccogliere nuove proposte tecnicamente più mature e più coerenti con gli indirizzi nazionali e regionali in materia. Tale bando si concluderà il 31 marzo 2005, data a partire dalla quale sarà possibile la nuova allocazione sia per quanto riguarda il 50% dei finanziamenti non ancora allocati del 1° programma sia per quanto riguarda i finanziamenti del secondo.

d) le rimanenti Regioni e le due Province autonome non hanno avviato le procedure per l'assegnazione dei finanziamenti o sono ancora nelle fasi iniziali di importazione e di confronto preliminare con le Amministrazioni locali.

10 LA REVISIONE DEL CODICE DELLA STRADA

10.1 PROFILO GENERALE

10.1.1 APPLICAZIONE ED EFFICACIA DELLA NORMA

Il Codice della Strada è stato progressivamente aggiornato per rafforzarne le valenze relative alla sicurezza stradale e tali modificazioni, in generale, hanno determinato effetti decisamente rilevanti in termini di riduzione delle vittime. Occorre altresì evidenziare che tutti i miglioramenti, sino ad ora, hanno presentato due caratteristiche di base:

a) l'adeguamento dei comportamenti alle nuove norme è stato tanto più rapido e diffuso quanto più:
   - la modifica normativa è stata accompagnata da una sistematica azione informativa che ne spiegava le ragioni e l'utilità;
   - sono state messe in atto misure di controllo, prevenzione, dissuasione e repressione laddove le misure di informazione e sensibilizzazione sopra indicate si erano rivelate inefficaci.

b) l'incidenza sui livelli di sicurezza (la riduzione del numero di vittime) in linea di massima ha seguito un tipo di dinamica caratterizzata:
   - da una fase iniziale di **forte miglioramento** dei livelli di sicurezza, fino a raggiungere il picco solitamente in tempi piuttosto brevi rispetto all'entrata in vigore della nuova norma;
   - da una seconda fase di **scadimento** (di perdita di una quota dei risultati raggiunti) tanto più lunga e tanto più intensa quanto maggiore era la riduzione di attenzione e informazione sulla materia e, soprattutto, dell'attività di prevenzione, dissuasione, controllo e repressione riferita in modo specifico al rispetto delle nuove norme;
   - da una terza fase di **stabilizzazione** che, a meno di nuovi eventi (ad esempio campagne informative e di sensibilizzazione dedicate o campagne di prevenzione, dissuasione, controllo e repressione, etc.) tende a prolungarsi indefinitamente e segna il consolidamento dell'adesione dei cittadini alla nuova norma.

V'è poi un terzo aspetto da segnalare: tutte le modificazioni normative i cui risultati sono stati monitorati in modo puntuale e per un periodo di tempo sufficientemente lungo hanno mostrato una forte variabilità territoriale con il massimo successo (sia in termini di generalità di applicazione, sia in termini di effetti concreti sulla sicurezza stradale) in quelle aree dove l'applicazione delle nuove norme è stata accompagnata da i-

niziative locali mirate a favorirne l'applicazione o a rafforzare le motivazioni che conducono alla applicazione della norma. Per converso la norma era applicata in modo meno sistematico, la sua diffusione procedeva con maggior lentezza e i risultati meno rilevanti laddove la nuova norma non era accompagnata da alcuna iniziativa locale.

Infine, le esperienze sin qui esaminate evidenziano come il livello di adesione ad una norma, la sua progressiva diffusione e i risultato da questa determinati sono fortemente condizionati dalla cultura di sicurezza stradale presente nell'area. Questo fattore non interviene unicamente sul modo in cui il cittadini reagiscono ai nuovi obblighi ma anche sul rigore, sulla continuità e sulla sistematicità dell'azione di controllo, dissuasione e repressione, sulla capacità di definire e attuare iniziative *"in appoggio"* da parte delle Amministrazioni locali e delle associazioni civili.

10.1.2 LA RILEVANZA DELLO *"ENFORCEMENT"*

In relazione alle notazioni sopra riportate sarebbe del tutto ingenuo pensare che la semplice approvazione di una nuova norma determini un significativo cambiamento dei comportamenti individuali e un rilevante miglioramento della sicurezza stradale.

Il rapporto tra norma ed effetti è mediato da una serie di attività e iniziative che ne determinano l'efficacia e che, nel loro complesso, vengono solitamente indicate con il termine di *"enforcement"*. Facciamo deliberatamente ricorso a questo barbarismo in quanto il termine non comprende solo le attività di applicazione della norma ma anche quelle di accompagnamento e di gestione nonché le misure che tendono a incentivarne e favorirne l'applicazione.

A titolo esemplificativo ricordiamo che l'estensione dell'obbligo all'uso del casco ai maggiorenni che guidano un ciclomotore (esentati fino alla modifica del codice dell'entrata in vigore nel mese di marzo del 2000), a causa di una ampia, efficace e ben calibrata azione di *enforcement*, nei primi mesi dopo la sua approvazione è stata applicata in modo pressoché generalizzato su tutto il territorio nazionale. Nel giro di due o tre mesi si sono raggiunte quote di utilizzazione del casco che in talune regioni si avvicinavano al 100% e anche in quelle meno sensibili non scendevano sotto al 50%. Da notare poi che sebbene la nuova norma fosse riferita unicamente agli adulti alla guida di ciclomotori, si registra-

vano effetti rilevanti anche sugli altri utilizzatori di mezzi a due ruote a motore.

In sostanza, rispetto ad un quadro di diffusa trasgressione dell'obbligo ad usare il casco, la norma che estendeva tale obbligo ha determinato un generalizzato aumento del rispetto delle nuova e della precedente norma. Ciò, evidentemente, non è avvenuto in virtù della nuova norma ma a causa delle misure di enforcement che l'accompagnavano, misure che hanno fortemente favorito il rispetto di tutte le norme relative all'uso del casco e non solo quella relativa ai maggiorenni. Ed è esattamente a causa dall'alleggerimento di questa azione di enforcement che in molte aree del Paese il livello di applicazione della norma è progressivamente scaduto fino a raggiungere tassi di applicazione che sono meno della metà di quelli raggiunti pochi mesi prima. In questo quadro il substrato culturale al quale accennavamo sopra ha favorito (se non causato) un sostanziale abbandono dei controlli sull'uso del casco al punto che vi è la sensazione che alcune aree del Paese siano di fatto esentate dal rispetto dell'obbligo all'uso del casco.

10.2 EFFETTI DELLA REVISIONE DEL CODICE DELLA STRADA DEL 2003

10.2.1 LA REVISIONE DEL CODICE DELL'AGOSTO 2003

Nel mese di agosto del 2003 entra definitivamente in vigore la revisione del Codice della Strada.[345] Il legislatore apporta numerosi aggiornamenti che, per quanto riguarda la sicurezza stradale riguardano principalmente tre aspetti:

- l'introduzione della patente a punti;
- la revisione delle sanzioni, con un salutare inasprimento per i comportamenti di guida trasgressivi ad alto rischio per se e per gli altri;
- l'introduzione di alcuni nuovi obblighi motivati dalla ricerca di una maggiore sicurezza stradale (l'accensione dei fari nelle strade extraurbane anche durante le ore diurne, l'abbassamento del tasso alcolemico massimo per poter guidare, l'obbligo a indossare un giubbetto ad alta visibilità nel corso delle soste a bordo strada e, soprattutto, l'obbligo, per i cittadini con meno di 18 anni, di acquisire un titolo di idoneità alla guida - il *"patentino"* - per poter condurre il ciclomotore).

[345] La legge di conversione del decreto 151/2003 viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 186 del 12 agosto 2003.

Si tratta di un insieme di norme decisamente e specificamente orientato a determinare un miglioramento delle condizioni di sicurezza stradale che nelle aspettative del legislatore e del governo può ridurre in modo rilevante il numero delle vittime degli incidenti stradali.[346] Sembra dunque del tutto doveroso che il presente documento cerchi di valutare quali siano stati gli effetti di tale revisione sull'evoluzione della sicurezza stradale e, in particolare, del numero di vittime determinato dagli incidenti stradali.

10.2.2 I DATI DISPONIBILI PER LA VERIFICA DEI RISULTATI

I dati completi sugli incidente stradali sono fermi all'anno 2003 e, conseguentemente, non è possibile sviluppare una analisi certa e dettagliata degli effetti sulla sicurezza della revisione del Codice della Strada se non relativamente al secondo semestre del 2003. Tuttavia disponiamo, di dati più aggiornati sugli incidenti stradali verbalizzati dalla Polizia Stradale di Stato e dall'Arma dei Carabinieri.

I corpi di polizia stradale sopra indicati, negli ultimi tre anni (2001-2003), hanno verbalizzato mediamente da 53.000 incidenti con vittime[347] (e hanno registrato 2.682 morti e 85.723 feriti nel 2001; 2.520 morti e 84.212 feriti nel 2002 e 2.173 morti e 72.122 feriti nel 2003. Ciò comporta che la Polizia Stradale di Stato e l'Arma dei Carabinieri registrano, mediamente, il 23% degli incidenti stradali con vittime, il 38% dei morti e il 24% dei feriti registrati complessivamente dall'ISTAT, tenendo conto anche dei verbali della Polizia Locale. Ciò che più conta tuttavia è il fatto che non si tratta di un "sottoinsieme" di incidenti che possa essere considerato rappresentativo della incidentalità stradale nazionale in quanto costituito in larga prevalenza da incidenti localizzati in autostrada e nelle strade statali mentre, come è ben noto, la maggior parte degli incidenti stradali e delle vittime da questi determinate si localizza sulla rete stradale urbana.[348] Tale circostanza impone una estrema cautela nell'interpretare i dati forniti dalla Polizia Stradale di Stato e dai Carabinieri.

---

[346] Si nota che la precedente revisione del Codice della Strada con analoghi intenti di rafforzamento della sicurezza stradale aveva riguardato l'estensione agli adulti dell'obbligo all'uso del caso alla guida dei ciclomotori.

[347] Più precisamente: 56.690 incidenti con morti o feriti nel 2001, 55.020 nel 2002 e 47.565 nel 2003. Fonte: statistiche pubblicate nel sito internet della Polizia Stradale di Stato.

[348] La differenza non è solo localizzativi, gli incidenti rilevati dalla Polizia Stradale di Stato e dai carabinieri mostrano un indice di gravità (morti x per 100 vittime) molto più elevato della media: 2,95 contro un valore medio pari a 1,91.

10.2.3 L'EVOLUZIONE SEMESTRALE DELLE VITTIME DEGLI INCIDENTI STRADALI E UNA POSSIBILE INTERPRETAZIONE DEL FENOMENO

Fatte queste premesse, e ribadito l'invito ad una lettura massimamente cauta dei dati, notiamo che:

- nel nostro Paese dalla metà degli anni '90 fino a tutto il 2002 si registra un progressivo incremento del numero di incidenti, di feriti e in alcuni anni, anche di morti;
- nel primo semestre del 2003, i dati resi disponibili dall'ISTAT confermano ancora questa tendenza alla crescita: il confronto con l'analogo semestre del 2002 mostra infatti una leggera crescita dei morti (+30 unità con una variazione dello +1,0%) e dei feriti (+3.750 con una variazione del +2,3%).

D'altro canto la continuità della regressione dei livelli di sicurezza non può stupire poiché le risorse messe in campo da Piano Nazionale della Sicurezza Stradale per invertire la tendenza in atto si sono tradotte in interventi concreti, in rimozione o attenuazione dei fattori di rischio in misura del tutto limitata; in molte regioni l'attuazione del Piano, nel 2005, deve ancora iniziare. Ne consegue che non vi sono motivi particolari per stupirsi del fatto che le vittime degli incidenti stradali, anche nel primo semestre del 2003, continuano a crescere con tassi non molto diversi da quelli mediamente registrati nel quinquennio precedente.[349]

Nel semestre successivo, dopo l'entrata in vigore della riforma del codice della strada relativa alla patente a punti, l'andamento delle vittime degli incidenti stradali registra (finalmente!) una brusca ed intensa inversione di tendenza: il numero di morti si riduce di 754 unità (-20,6% rispetto all'analogo semestre del 2002) e quello dei feriti si riduce di 26.449 unità (-14,8% rispetto all'analogo semestre del 2002). Si tratta di una riduzione così intensa che affluisce e rende marginale la crescita registrata nel primo semestre e, a dispetto di tale crescita, si configura come la terza maggiore riduzione di vittime dal 1953 (e cioè da quando esistono statistiche affidabili sugli incidenti stradali) ad oggi.[350]

Questa tendenza prosegue con assoluta continuità anche nel primo semestre del 2004 quando (dati stimati) si registra una riduzione di 772 morti (-24,8%) e di 22.249 feriti (-13,3%).
In sostanza, nei primi dodici mesi di applicazione della patente a punti il numero di vittime degli incidenti stradali subisce un radicale ridimensio-

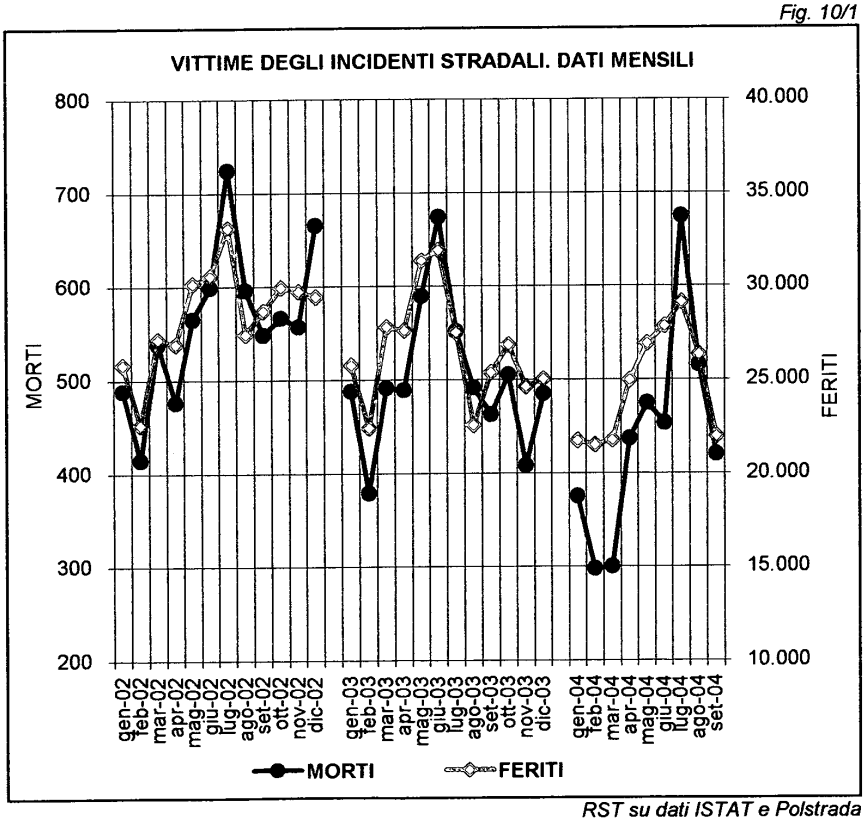
---

[349] Ricordiamo che l'approvazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e del 1° Programma di attuazione da parte del CIPE reca la data del 29 novembre 2002.
[350] Riduzioni maggiori si sono verificate solo nel 1974 e nel 1993; cfr. il precedente paragrafo 1.1, *"Incidenti e vittime"*.

namento, perde 1.526 morti e 48.698 feriti: si tratta di una dislocazione su un più elevato livello di sicurezza che ovviamente, non riesce a compensare dodici anni di crescita/stagnazione dell'incidentalità ma rimette in corsa il nostro Paese per il raggiungimento dell'obbiettivo della riduzione del 50% del numero delle vittime determinato dagli incidenti stradali.

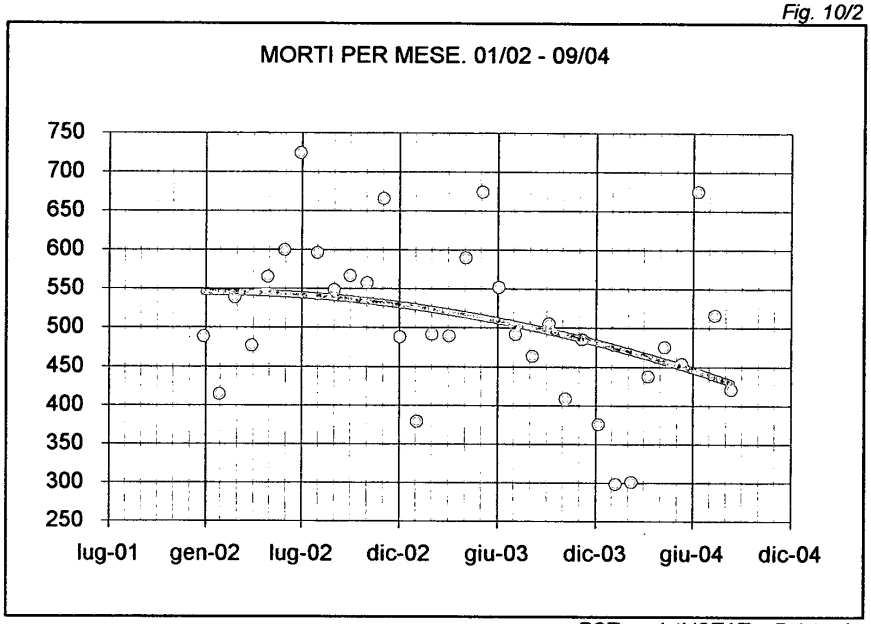
Infine, nel secondo semestre del 2004 (dati stimati) si registra una riduzione di circa 100 morti (-3,3%) e di circa 4.400 feriti (-2,9%), accade cioè che il dato mostra un leggero miglioramento (sostanzialmente un consolidamento del livello di sicurezza raggiunto) senza il temuto *"rimbalzo"* verso valori di incidentalità più elevati.

Fig. 10/1



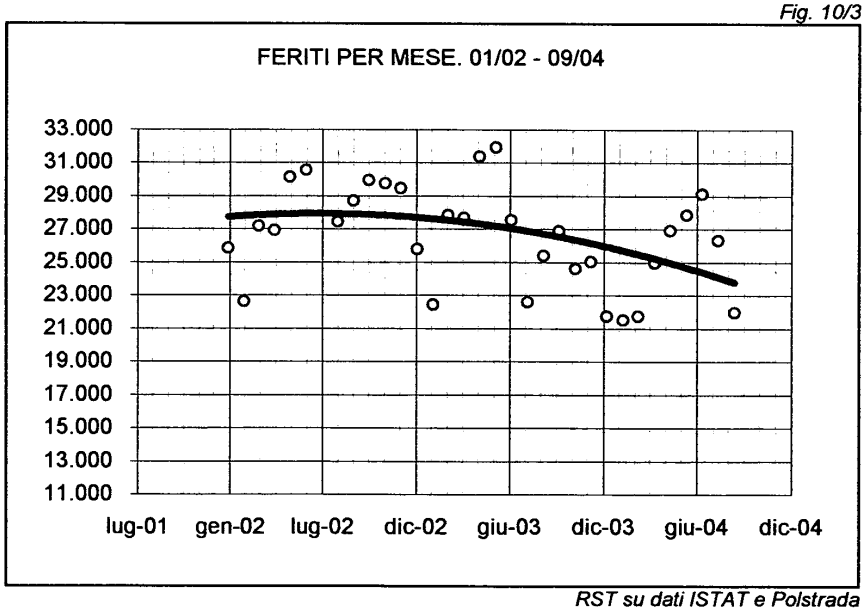
RST su dati ISTAT e Polstrada

Fig. 10/2



RST su dati ISTAT e Polstrada

Fig. 10/3



RST su dati ISTAT e Polstrada

Tab. 10/1

	PRIMI SEMESTRI		SECONDI SEMESTRI		ANNI	
	MORTI	FERITI	MORTI	FERITI	MORTI	FERITI
VALORI						
Anno 2002	3.081	163.244	3.658	178.416	6.739	341.660
Anno 2003	3.111	166.994	2.904	151.967	6.015	318.961
Anno 2004	2.339	144.745	2.807	147.545	5.146	292.290
VARIAZIONI						
2002 - 2003	30	3.750	-754	-26.449	-724	-22.699
2003 - 2004	-772	-22.249	-97	-4.422	-869	-26.671
VARIUAZIONI %						
2003 SU 2002	1,0%	2,3%	-20,6%	-14,8%	-10,7%	-6,6%
2004 SU 2003	-24,8%	-13,3%	-3,3%	-2,9%	-14,5%	-8,4%

Elaborazione RST su dati ISTAT e Polstrada

10.2.4 CONSIDERAZIONI FINALI

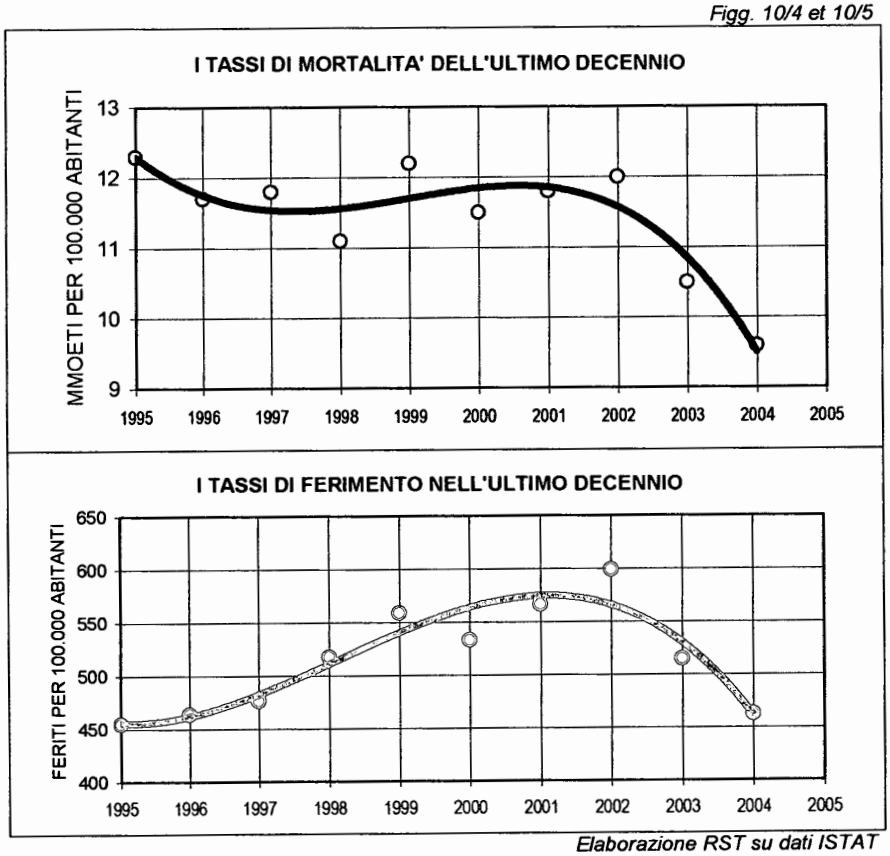
In termini generali possiamo sviluppare due distinte considerazioni.

In una prospettiva decennale, gli effetti determinati dalla revisione del Codice della Strada determinano in modo molto chiaro il passaggio da una fase di crescita del numero delle vittime degli incidenti stradali ad una fase di riduzione. In particolare la proiezione dei dati indica come per la fine del 2004 si possa attendere:

a) un **tasso di mortalità** con un ordine di grandezza di 9,5 morti per 100.000 abitanti, che costituirebbe il più basso tasso di mortalità mai raggiunto dal nostro Paese dal 1953 ad oggi;
b) **un tasso di ferimento** sull'ordine di 460 feriti per 100.000 abitanti che indicherebbe il riassorbimento dei 3/4 dell'incremento di feriti registrato in Italia dalla fine degli anni '70, periodo nel quale si è registrato il minimo storico di feriti da incidenti stradali (cfr. Figure 10/4 e 10/5 riportate di seguito).

In sostanza una riduzione dei incidentalità che, al di la delle espressioni aritmetiche che la misurano, ha un'**ampiezza che va ben oltre un'oscillazione congiunturale e riposiziona i nostri livelli di sicurezza su posizioni molto distanti da quelle del quinquennio 1998-2002.**

Figg. 10/4 et 10/5



Elaborazione RST su dati ISTAT

Tali valutazioni, che – ricordiamo -per il 2004 si basano su una proiezione di dati che dovrà essere verificata e confermata, non devono indurre alcuna sensazione di aver raggiunto un appagante e soddisfacente livello di sicurezza stradale per tre ordini di motivi.

I. Per quanto riguarda la mortalità da incidenti stradali, i miglioramenti conseguiti riavviano, anche nel nostro Paese, una dinamica che è stata sempre in atto nella maggior parte degli altri Paesi. In sostanza l'Italia non ha fatto altro che riallinearsi all'evoluzione media dell'UE.

II. Per quanto riguarda i tassi di ferimento, i miglioramenti conseguiti determinano un recupero parziale del decadimento di sicurezza stradale verificatosi negli anni '90. Sotto questo profilo

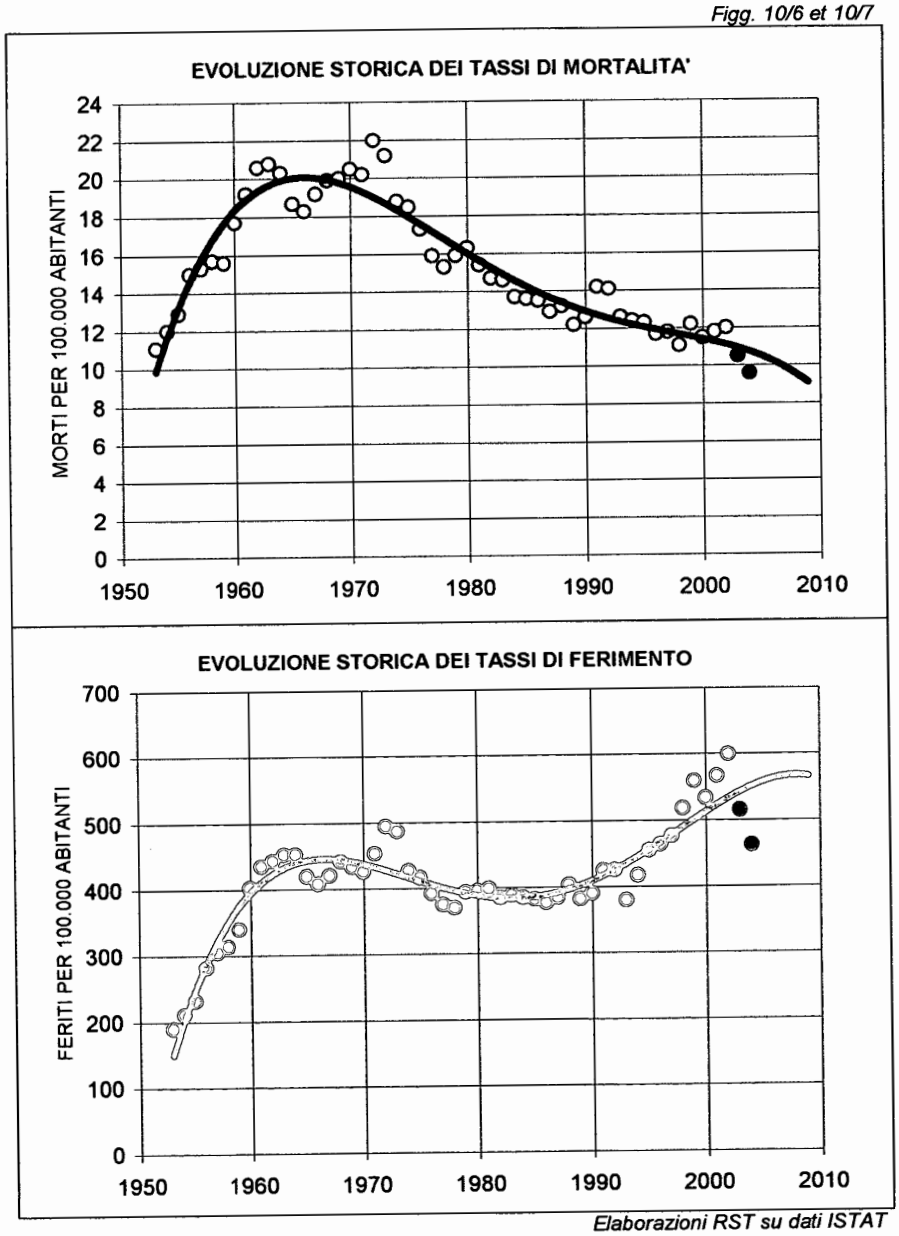
l'Italia ha solo cominciato muoversi - certamente con molta decisione - nella giusta direzione ma il ritardo da recuperare è ancora ampio.

III. L'effetto normativo, che ha consentito di riassorbire alcuni importanti ritardi degli anni '90 e di riallineare l'evoluzione del Paese su quella dell'UE si sta esaurendo e non potrà determinare ulteriori riduzioni di dimensioni tali da assicurare il raggiungimento dell'obiettivo del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e del Terzo programma di azione comunitario sulla sicurezza stradale: dimezzamento delle vittime degli incidenti stradali entro il 2010. Per *"alimentare"* una dinamica che consenta di dimezzare le vittime degli incidenti stradali occorre sviluppare nuove misure e nuovi interventi di rilevante impatto sui livelli di sicurezza stradale.

IV. Infine, anche se nel 2010 il nostro Paese raggiungerà l'obiettivo dato (e dopo la verifica dei risultati determinati dalla revisione del Codice della Strada ciò sembra sicuramente più alla nostra portata di quanto non potesse sembrare solo qualche mese prima), resterebbe da recuperare un ritardo che l'Italia ha accumulato nei confronti dei Paesi con le migliori performance di sicurezza stradale (Regno Unito, Svezia, Olanda, Finlandia e, fuori dall'UE, Norvegia, Canada, Giappone, etc.). Per avvicinarci a questi livelli di sicurezza dovremo fare qualche cosa di più che raggiungere il, pur impegnativo, obiettivo del dimezzamento delle vittime degli incidenti stradali.

In definitiva, se da un lato la Revisione del Codice della Strada ha determinato risultati di assoluto rilievo ed ampiezza, dall'altro non bisogna nasconde che c'è ancora moltissimo da fare.

Figg. 10/6 et 10/7



Elaborazioni RST su dati ISTAT

10.3 IL *"PATENTINO"*

10.3.1 ASPETTI GENERALI

La misura che obbliga i minorenni (e in prospettiva anche i maggiorenni privi di patente di guida) ad acquisire un titolo di idoneità alla guida per poter condurre un ciclomotore è stato accompagnata da vivaci e contrastanti valutazioni che, prevalentemente, configgevano sull'opportunità di mantenere i tempi di applicazione della norma, o di procrastinare i termini per consentire a tutti gli adolescenti di acquisire il titolo abilitativo.

In questa sede preme fornire una informazione di base sulle ragioni della norma, sulla sua importanza, sull'attuazione-gestione della norma (enforcement) e sui modi per valutarne l'efficacia.

10.3.2 TASSI DI MORTALITÀ DEI MINORI E DEI CICLOMOTORI

La norma riguarda, in via astrattamente potenziale, i cittadini italiani di età compresa tra 14 e 18 anni e, cioè, una popolazione di 1,7 milioni di abitanti (il 3,0% del totale) tra la quale gli incidenti stradali nel 2003 hanno determinato 187 morti (il 3,1% del totale) e 16.730 feriti (il 5,0% del totale) con un costo sociale di 1.492 milioni di Euro (il 4,5% del totale).

I dati indicano un tasso di mortalità specifico (e cioè riguardante le vittime tra 14 e 17 anni in relazione alla popolazione di questa stessa fascia di età) di 8,2 morti per 100.000 abitanti (leggermente al di sotto della media generale che è pari a 10,5), ma un tasso di ferimento di 737 feriti per 100.000 abitanti (più elevato della media generale che è pari a 589). Da notare anche i tassi di mortalità dopo una sensibile riduzione tra il 1992 e il 1997, dal 1998 al 2003 sono progressivamente cresciuti passando da 746,2 a 879,8. I tassi di ferimento invece sono cresciuti costantemente fin da 1991, in particolare in questo anno restavano feriti 359,8 adolescenti ogni 100.000, mentre nel 2003 ne restano feriti 986,5, con un aumento di 2,8 volte.

In definitiva stiamo parlando di una fascia di popolazione che nonostante la giovane età e la specifica protezione di cui è fatta oggetto da parte dei genitori, presenta livelli di rischio decisamente più elevati del resto della popolazione e in continua e sostenuta crescita, in altri termini il livello di sicurezza stradale per gli adolescenti italiano è leggermente inferiore a quello medio di tutti i cittadini ma, soprattutto, si sta continuamente deteriorando. A tale proposito si ritiene necessario evidenziare che l'introduzione della patente a punti non ha inciso in alcun modo sui livelli dei conducenti di ciclomotori e sugli adolescenti.

Per quanto riguarda le vittime a carico di conducenti (e passeggeri) di ciclomotori, il 2003 registra una crescita del 10% per quanto riguarda il numero di morti (laddove il dato generale registra una riduzione dell'11%) e una crescita dei feriti di circa il 5% (laddove il dato generale registra una riduzione del 5,5%). In definitiva, gli spostamenti su ciclomotore son tra i pochi (assieme a quelli su motocicli e biciclette) a registrare **un incremento dei tassi di rischio, di mortalità e di ferimento.**
Una situazione del tutto simile si registra per gli adolescenti (14-17) che costituiscono l'unica classe di età a registrare una crescita, sia pur leggera, di morti (1%) ed è anche la classe di età con minore riduzione del numero di feriti (-0,5%) contro una riduzione media 11 volte più ampia (-5,5%).

Infine occorre ricordare che gli spostamenti su mezzi a due ruote a motore sono caratterizzati da indici di vulnerabilità (morti per 100.000 spostamenti o per milione di chilometri percorsi) molto più elevati di quelli medi. A livello nazionale l'Indice di rischio dei ciclomotori risulta 8,5 volte più elevato di quello delle automobili e circa 90 volte più elevati degli spostamenti su mezzo pubblico.

In conclusione, il binomio adolescente/ciclomotore risulta particolarmente vulnerabile ed è anche quello che ha risentito in minor misura degli effetti della patente a punti. Questa circostanza evidenzia come sia indispensabile intervenire con la massima tempestività e determinazione per ridurre questa specifica componente di incidentalità. L'obbligo ad acquisire il patentino per la guida dei ciclomotori intende fornire una risposta a tale esigenza.

10.3.3 ATTUAZIONE

La norma, come è noto prevede la partecipazione ad un corso di formazione si conclude con l'abilitazione a frequentare un esame e con il rilascio, per chi supera l'esame, un certificato di idoneità a condurre ciclomotori.

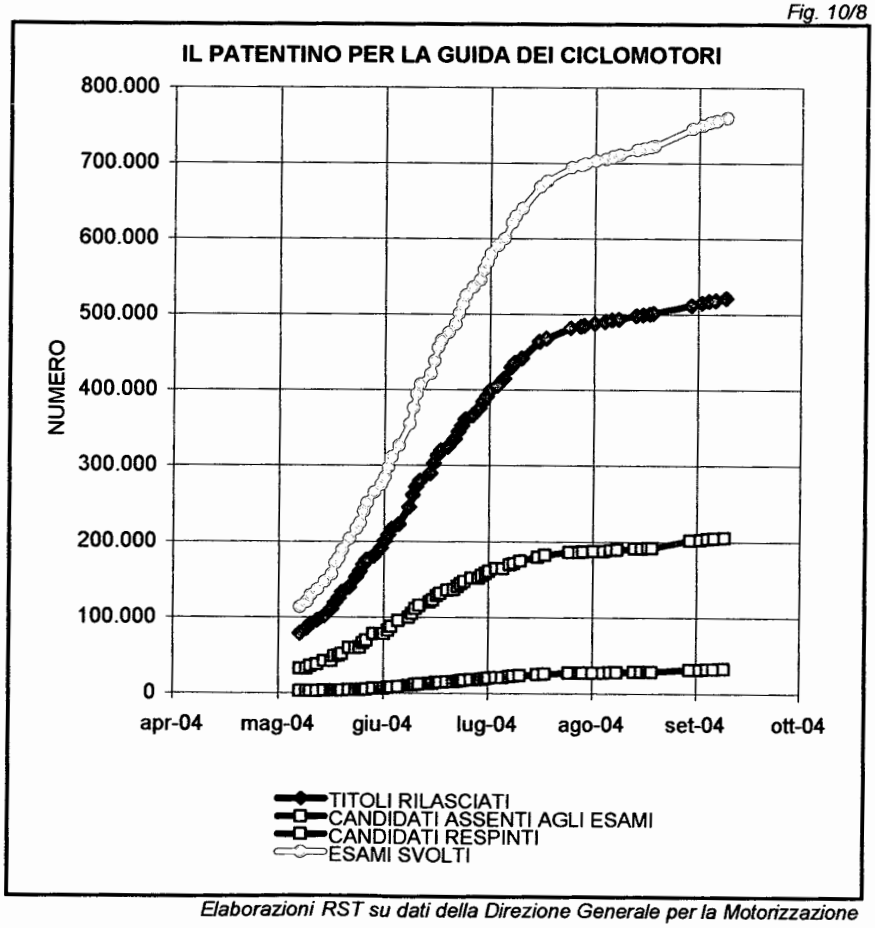
Dalla data di entrata in vigore della norma (12 Agosto 2003) e, successivamente, del relativo regolamento di attuazione, i corsi di formazione a frequenza obbligatoria per accedere all'esame abilitativo sono iniziati sostanzialmente, nel mese di marzo.

I primi esami si sono svolti tra nel mese maggio 2004 quando il numero di esami effettuato i risultava pari a 120.000 con 85.000 titoli rilasciati, 33.000 candidati respinti e 2.000 candidati che pur avendo ottenuto l'abilitazione a sostenere l'esame non si sono presentati.

Nei 60 giorni successivi sono stati effettuati ulteriori 471.000 esami con ulteriori 321.000 titolo rilasciati, ulteriori 131.000 candidati respinti e 19.000 candidati che non si sono presentati all'esame. Alla fine del mese di settembre 2004 risultavano effettuati 760.274 esami, con una media di oltre 150.000 esami per mese. I titoli di guida rilasciati risultano pari a 521.908, mentre i candidati respinto sono 205.584 e i candidati assenti 32.782.

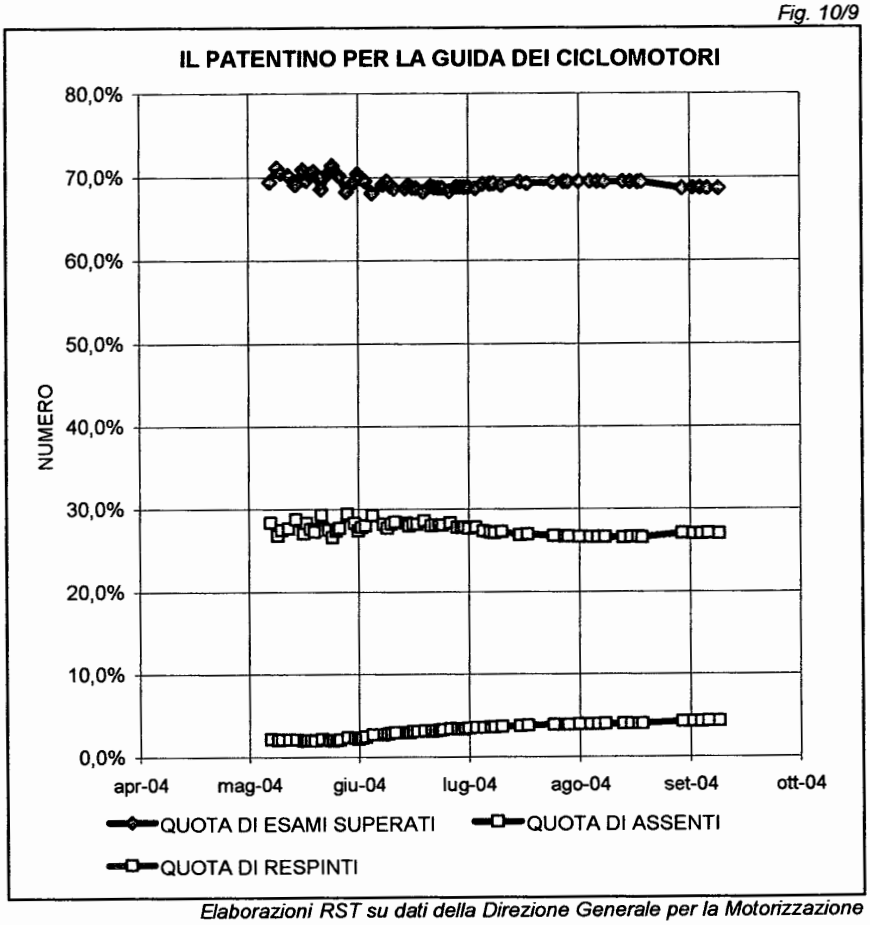
Da notare che la quota di esami superata è stata costantemente pari a circa il 70%, la quota di candidati respinti è passata dal 29% dei primi esami al 27% degli ultimi mentre la quota di candidati che non si sono presentati è passata dal 2% al 4% del totale.

Fig. 10/8



Elaborazioni RST su dati della Direzione Generale per la Motorizzazione

Fig. 10/9



Elaborazioni RST su dati della Direzione Generale per la Motorizzazione

In sostanza, attraverso un considerevole impegno sostenuto da Regioni, Province e Comuni, dalle scuole e non ultimi, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ivi compresi i 125 Uffici della Motorizzazione provinciale e regionale, dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, delle scuole guida, e da molti altri soggetti che hanno contribuito sia allo sforzo organizzativo sia agli oneri da sostenersi, sono stati formati alla guida dei ciclomotori 522.000 adolescenti, il 31% della popolazione potenzialmente interessata dal provvedimento. Il dato, per quanto rilevante, evidenzia come una parte di adolescenti sia rimasta esclusa sia per problemi di tempi e vincoli organizzativi, sia per quella che potremmo chiamare "scarsa applicazione" (il 30% circa dei candidati non ha superato l'esame). Tempi più lunghi avrebbero, probabilmente, consentito di ridurre il numero di candidati respinti e aumentato il nu-

mero di partecipanti ai corsi, con un conseguente incremento delle abilitazioni alla guida. Sulla base di questo dato è stata espressa l'opportunità di un rinvio dell'applicazione dell'obbligo per consentire a tutti coloro che ne avessero l'intenzione di conseguire il titolo di abilitazione alla guida del ciclomotore. Tale istanza, pur comprensibile per i suoi riferimenti egalitari, non tiene nel dovuto conto il punto di vista di chi ha la responsabilità della sicurezza stradale ed è consapevole che ogni settimana gli incidenti stradali determinano la morte di circa 4 adolescenti e il ferimento di altri 323. In queste condizioni, se si ammette l'utilità di impartire agli adolescenti una formazione che comprende abilità tecniche di guida, conoscenza delle regole da rispettare, trasferimento dei valori della sicurezza stradale e se si tiene conto che l'unico mezzo a motore che possono utilizzare per gli spostamenti individuali presenta livelli di rischio che sono 8,5 volte più elevati della media generale, il ritardo anche di un solo giorno appare difficilmente accettabile se non esplicitamente evitarsi perché lascia inalterata l'attuale tendenza all'aumento del numero di morti e feriti.

Il rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa costituisce, inoltre, un segnale di rafforzamento dell'importanza dei valori della sicurezza stradale. Quale sarebbe stata infatti la comunicazione indiretta agli adolescenti di una procrastinazione dei termini? che, tutto sommato, si può guidare il ciclomotore anche senza titolo abilitativo? che la sicurezza non è poi così importante? che la sicurezza è importante ma può attendere?

Come già indicato dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, da numerosi documenti della Commissione europea, da questa stessa relazione, costruire la cultura della sicurezza stradale, specialmente presso i più giovani, richiese una grande coerenza e un notevole rigore. Una norma gestita ammettendo deroghe e ritardi può avere un effetto deleterio su tutto il sistema di valori della sicurezza stradale. In questa occasione questo rischio è stato evitato.

Sui risultati della norma ci limitiamo solo a notare che saranno disponibili solo quando sarà possibile fare i primi confronto tra i dati di incidentalità del quarto trimestre 2004 con quelli dell'analogo trimestre 2003, e si ricorda che in questo caso sono indispensabili i dati sull'incidentalità urbana, raccolti dalle polizia locali.

PARTE III

APPENDICE

APPENDICE A
IL NUMERO DELLE VITTIME

1 TRE FONTI PRIMARIE

Per quanto possa apparire sconcertante, in Italia il numero effettivo delle vittime degli incidenti stradali non è noto con certezza né per quanto riguarda il numero di morti, né per quanto riguarda il numero di feriti.

Un recente studio promosso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità attribuisce all'Italia una sottostima del fenomeno di circa il 28% e considera che il dato non è straordinario nei Paesi in via d sviluppo ma è del tutto anomalo per un Paese sviluppato e con un sistema di mobilità maturo. Qualora la sottostima indicata dall'OMS corrispondesse a verità in Italia nel 1999 gli incidenti stradali avrebbero determinato non già 6.892 morti ma poco più di 8.800.
Ovviamente la sottostima del numero di morti (e di feriti) per incidenti stradali non implica affatto che i decessi non vengano registrati in assoluto quanto, più banalmente, che gli atti burocratici di registrazione del decesso non vengono trasmessi nei tempi e nei modi previsti al nostro istituto di statistica o che non vengano trasmessi in assoluto.

In effetti non v'è alcun bisogno di ricorrere ad un organismo internazionale per valutare l'accuratezza (o la sottostima tendenziale) delle statistiche ufficiali sugli incidenti stradali. È ampiamente sufficiente mettere a confronto le fonti primarie che, nel nostro Paese, si occupano di questa materia. Si tratta di tre fonti che sono costituite:

- dai verbali delle polizie stradale (polizia stradale di stato, carabinieri, polizia locale e, più recentemente, altre forze di polizia di varia natura, ivi compreso il corpo delle guardie forestali);
- dalle statistiche sanitarie (schede di dimissione ospedaliera) che registrano la "causa esterna" dei decessi e, tra le cause esterne, anche gli incidenti stradali;
- le statistiche del sistema assicurativo raccolte dall'ANIA e dall'ISVAP, che registrano il numero di sinistri per i quali è stata presentata denuncia e il numero di sinistri riconosciuti e rimborsati, distinguendo tra sinistri in generale e sinistri con danni alle persone.

In teoria le tre fonti, pur avendo caratteristiche diverse, dovrebbero mantenere una coerenza di fondo su alcuni elementi fondamentali. In particolare, il numero di decessi rilevati dalle forze di polizia stradale dovrebbe coincidere con il numero di decessi determinati (causa esterna) da incidenti stradali dal sistema sanitario a meno di quelli che si determinano dopo il 28° giorno (registrati dal sistema sanitario ma non registrati, per convenzione, dalle statistiche sugli incidenti stradali). Allo stesso modo, gli incidenti con vittime denunciati e riconosciuti dal si-

stema assicurativo dovrebbero coincidere sostanzialmente con il numero di incidenti rilevati dalle forze di polizia stradale e trasmessi all'ISTAT.[1]

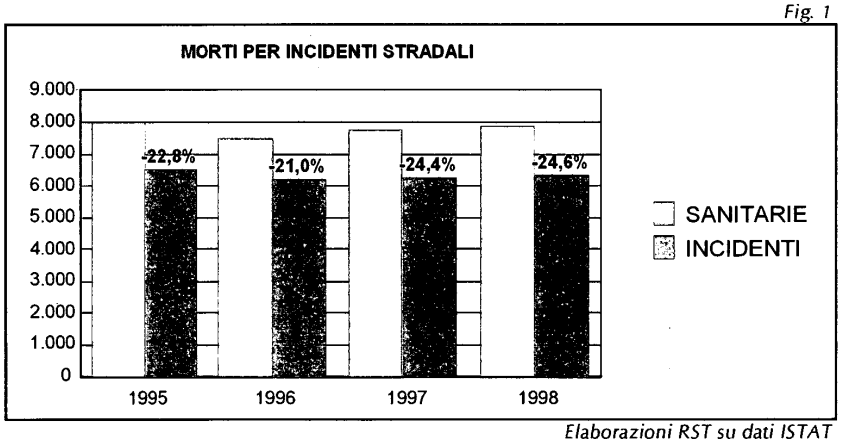
2 DIVARI E CONTRADDIZIONI TRA LE DIVERSE FONTI

2.1 STATISTICHE SANITARIE E DEGLI INCIDENTI STRADALI

In effetti l'attesa convergenza e coerenza tra i dati manca del tutto. Il caso più evidente è costituito dal confronto tra le statistiche sanitarie e le statistiche sugli incidenti stradali, gestite entrambe dall'ISTAT.

Nel 1998 le statistiche sanitarie registrano 7.866 morti per incidenti stradali, Nello stesso anno le statistiche degli incidenti stradali registrano 5.857 morti. La differenza (- 2.009 morti) implica una sottostima da parte delle statistiche degli incidenti stradali di circa il 34%. Si evidenzia inoltre che tra il 1995 e il 1998 il divario tra numero di decessi registrati dalle statistiche sanitarie e numero di decessi registrati dalle statistiche degli incidenti stradali è andato progressivamente aumentando. Tale condizioni, presumibilmente, indica un deterioramento della completezza della trasmissione dei dati sugli incidenti stradali all'ISTAT.

Fig. 1



Elaborazioni RST su dati ISTAT

In altri termini, dovendosi escludere che le statistiche sanitarie registrino morti inesistenti, si deve ritenere che l'altra serie statistica, quella basata sulla raccolta dei verbali delle forze di polizia stradale, abbia subito un progressivo deterioramento in termini di completezza della rilevazione del fenomeno, a causa, presumibilmente, della omessa trasmissione dei

[1] Si rammenta che le statistiche sugli incidenti stradali prendono in esame unicamente gli incidenti con danni alle persone.

verbali all'ISTAT. Non sono stati reperiti dati più aggiornati per valutare le dimensioni della sottostima negli anni più recenti.

Tab. 1

MORTI PER INCIDENTI STRADALI				
Anno	Statistiche sanitarie	Statistiche degli incidenti stradali	Sottostima del fenomeno	
			Valore assoluto	Quota %
1995	7.998	6.512	-1.486	-22,8%
1996	7.492	6.193	-1.299	-21,0%
1997	7.745	6.226	-1.519	-24,4%
1998	7.866	6.314	-1.552	-24,6%

Elaborazioni RST su dati ISTAT

2.2 STATISTICHE ASSICURATIVE E DEGLI INCIDENTI STRADALI

Il confronto con le statistiche del sistema assicurativo è più complesso ma, come vedremo, consente di acquisire elementi conoscitivi di particolare interesse.[2]

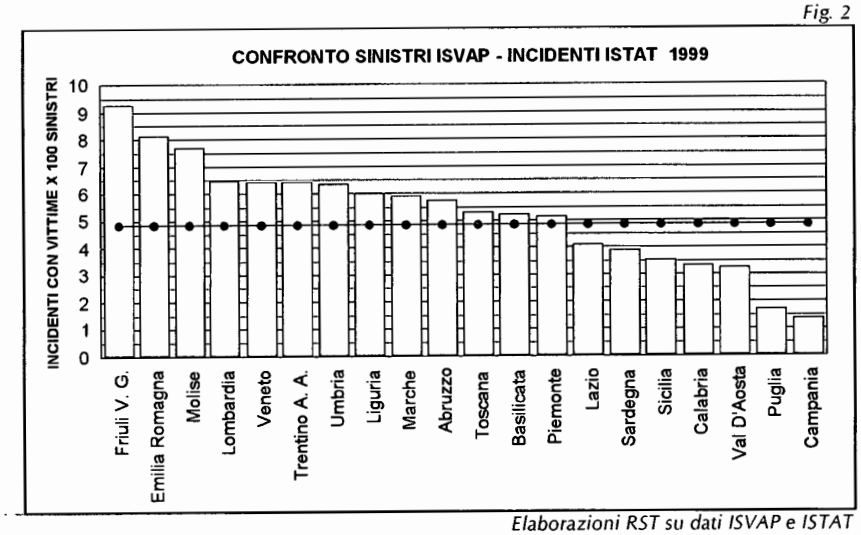
In questo confronto l'anno di riferimento, e cioè l'anno più recente per il quale si dispone dei dati di entrambe le fonti, è il 1999. In questo anno nel nostro Paese si sono stati denunciati 5.236.000 sinistri e sono stati pagati 4.550.000 sinistri.[3] Ciò implica che, nell'anno in questione, le statistiche degli incidenti stradali registrano mediamente 4,9 incidenti con danni a persone ogni 100 incidenti stradali riconosciuti dal sistema assicurativo.

Tuttavia il dato evidenzia una elevata variabilità territoriale laddove in alcune regioni (Friuli e Venezia Giulia o Emilia-Romagna si registrano 9,3 – 8,1 incidenti con vittime ogni 100 sinistri mentre in Campania e in Puglia se ne verificano 1,7 – 1,4, sempre ogni 100 sinistri.

[2] In questo caso uno dei soggetti fonte è costituito dall'ISVAP che, in effetti, costituisce una fonte secondaria, raccoglie cioè dati *"prodotti"* dalle agenzie di assicurazione.

[3] Va notato che nel 1999 vengono pagati una quota di sinistri avvenuti nell'anno e una quota di sinistri avvenuta in anni precedenti, c'è cioè un fisiologico ritardo temporale tra l'evento, il suo riconoscimento e il pagamento dei danni. Nonostante tale ritardo preferiamo usare come fonte il dato dei sinistri liquidati poiché è più verificato e certo e comprende più informazioni sulle caratteristiche del sinistro.

Fig. 2

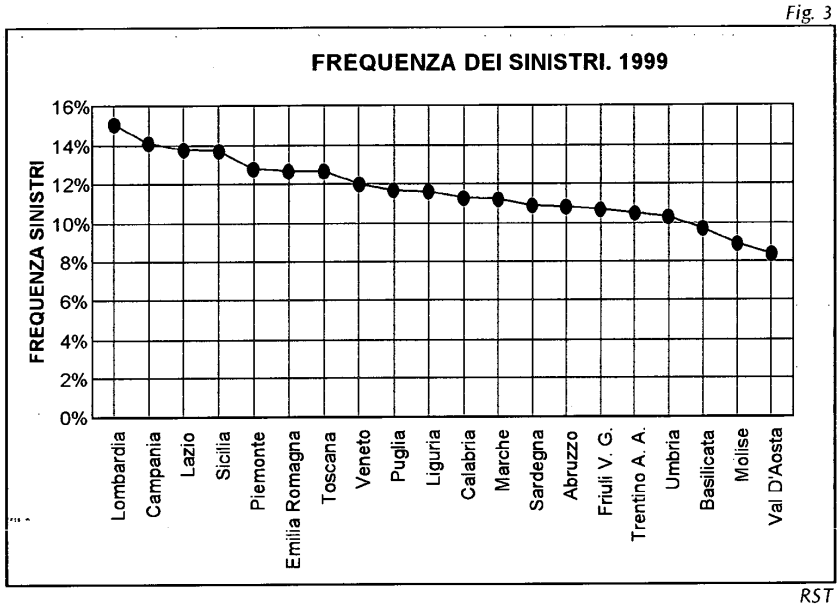


Elaborazioni RST su dati ISVAP e ISTAT

Tale divario può essere spiegato sostanzialmente in tre modi.

In primo luogo si può ritenere che in Campania, in Puglia, in Val d'Aosta, in Calabria, etc. vi sia un tasso di sinistrosità, o un numero di denunce di sinistri, particolarmente elevato a fronte di una sinistrosità più contenuta, (o di un numero di denunce più contenuto, della Lombardia, del Molise e dell'Emilia-Romagna), ma tale ipotesi interpretativa contrasta con il fatto che le frequenze di sinistri più elevate si registrano in Lombardia, in Campania e nel Lazio mentre quelle più basse si registrano in Molise, in Basilicata e in Val d'Aosta. In altri termini non vi è alcun elemento per affermare che il più basso rapporto tra sinistri denunciarti e incidenti con vittime sia determinato da un *"rigonfiamento"* dei sinistri denunciati.

Fig. 3

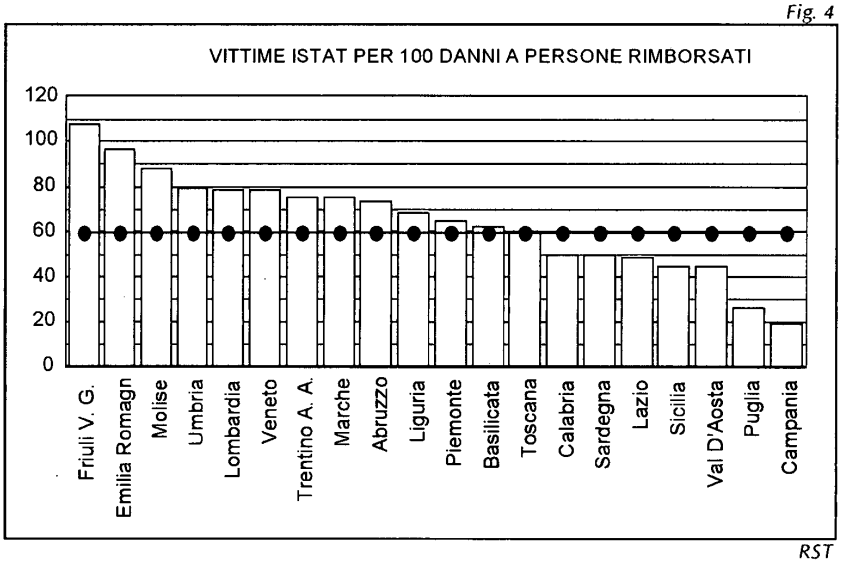


In secondo luogo si può ritenere che il rapporto tra incidenti in generale, che mediamente per il 95% sono costituiti da incidenti non gravi senza conseguenze sulle persone, e gli incidenti più gravi con danni alle persone sia, almeno in parte determinato dalle condizioni medie di rischio della mobilità e della rete infrastrutturale e/o dai comportamenti medi di guida (più o meno attenti ai valori della sicurezza stradale).
Secondo tale interpretazione il sistema della mobilità, la rete infrastrutturale e i comportamenti di guida in Campania, in Puglia, in Val d'Aosta e in Calabria sarebbe molto più coerenti con i valori della sicurezza stradale (6 o 7 volte di più)di quanto non avvenga in Friuli e Venezia Giulia, in Emilia-Romagna, nel Molise e in Lombardia.

Tale interpretazione sembrerebbe contrastare con l'esperienza comune ma, soprattutto, contrasta con il fatto che in Campania, in Puglia, in Val d'Aosta e in Calabria il numero di vittime registrato dalle statistiche degli incidenti stradali è straordinariamente basso rispetto al numero di danni alle persone rimborsati dal sistema assicurativo (20 o 30 su 100) mentre mediamente in Italia le statistiche degli incidenti registrano 60 vittime ogni 100 danni alle persone rimborsati dal sistema assicurativo e nelle regioni tradizionalmente note per l'elevato livello di incidentalità e di vittime degli incidenti stradali, il numero di vittime rimborsate dal sistema assicurativo tende a coincidere con il numero di vittime rilevato dagli organi di polizia stradale e, soprattutto, trasmesso all'ISTAT. In un caso,

il Friuli e Venezia Giulia, le statistiche degli incidenti stradali rilevano più vittime di quante non ne rimborsi il sistema assicurativo, ma il dato potrebbe essere spiegato dal non perfetto allineamento temporale dei dati.[4]

Fig. 4



RST

In terzo luogo è possibile attribuire alla mancata trasmissione dei verbali degli incidenti o alla mancata verbalizzazione degli incidenti stessi il notevole scarto tra sinistri rimborsati e incidenti e tra danni alle persone rimborsati e vittime rilevate dalle statistiche degli incidenti stradali.
Secondo questa linea interpretativa il più basso rapporto tra danni alle persone rimborsati e vittime degli incidenti stradali registrati dall'ISTAT non deriva da un artificiale rigonfiamento del numero di sinistri denunciati (abbiamo già visto come questa interpretazione contrasti con i dati sulla frequenza dei sinistri) ma da una diffusa omissione di trasmissione delle schede di registrazione degli incidenti (e, ovviamente, delle vittime da questi determinati) all'ISTAT, cosicché il basso numero di vittime della Campania non deriverebbe da condizioni di maggiore sicurezza del traffico o della rete infrastrutturale o da comportamenti particolarmente rispettosi del codice della strada degli automobilisti campani ma da una sistematica sottostima del fenomeno generata da una trasmissione incompleta o carente dei dati all'ISTAT o agli altri centri di raccolta.

[4] Come abbiamo già notato alo stato attuale non sono disponibili dati del sistema assicurativo certi, verificati e allineabili con le statistiche degli incidenti stradali Tale allineamento in effetti è realizzabile facilmente, sul piano concettuale, molto meno su quello concreto in quanto occorre riclassificare in base alla data dell'incidente le pratiche amministrative dalle quali deriva la base informativa dei sinistri.

In via del tutto incidentale, ciò spiegherebbe come mai la città di Napoli che non presenta condizioni di traffico e di assetto infrastrutturale straordinariamente più sicure di quelle che si rilevano nelle altre grandi aree metropolitane italiane viene accreditata, dalle statistiche ufficiali, di livelli di sicurezza che vengono eguagliati in Europa solo da Amsterdam, città ampiamente pedonalizzata, dove le modalità prevalenti di trasporto non sono rappresentate dai ciclomotori o dai motocicli ma dagli spostamenti su mezzo collettivo, su bicicletta e a piedi. Al di là di ogni giudizio sull'opportunità e sull'efficienza di queste modalità di trasporto sembra indubbio che si tratti di modalità **strutturalmente e intrinsecamente più sicure rispetto al trasporto si vettore privato e in particolare su veicoli a due ruote a motore.**

In sostanza sembra di poter affermare che il divario tra le statistiche del sistema assicurativo e quelle degli incidenti stradale derivi in ampia (preponderante) misura dai fenomeni di sottostoma e di omessa trasmissione degli atti sui quali vengono costruite le statistiche della incidentalità.

2.3 UNA VALUTAZIONE ORIENTATIVA DELLA SOTTOSTIMA DELLE STATISTICHE SUGLI INCIDENTI STRADALI

Possiamo a questo punto cercare di trarre una prima conclusione dall'esame sommariamente esposto nel paragrafi precedenti.

Confrontando le statistiche sanitarie con le statistiche degli incidenti stradali si può valutare, per il 1998, una sottostima tendenziale del 34%, nell'ipotesi che le statistiche sanitarie siano perfetto sotto il profilo della completezza.

Per il 1999 le statistiche assicurative costruite dall'ISVAP registrano 541.501 danni alle persone riconosciuti e in corso di rimborso mentre l'ISTAT registra complessivamente (morti e feriti) 323.331 vittime, e cioè 218.170 unità in meno. Qualora i danni alle persone indicati dall'ISVAP siano una fotografia fedele della realtà, le statistiche ISTAT degli incidenti stradali rappresenterebbero solo il 59,7% delle vittime degli incidenti stradali. Tale **ipotetica** sottostima sarebbe distribuita in modo del tutto disomogeneo sul territorio. Risulterebbe infatti pressoché assente nel Friuli e Venezia Giulia e in Emilia-Romagna, piuttosto contenuta nel Molise, in Umbria, in Lombardia e nel Veneto, estremamente ampia (sottostima di oltre la metà delle vittime) nel Lazio, in Sicilia, in Val d'Aosta, in Puglia e in Campania.

Sulla base di queste astratte e teoriche considerazioni si può arrivare a valutare il numero complessivo delle vittime degli incidenti stradali in

oltre 430.000, con un incremento medio sul dato ufficiale che risulterebbe pari al 34%.

A livello regionale la valutazione indica peraltro livelli di sottostima estremamente diversificati: da sottostime minime o nulle come nel caso dell'Emilia-Romagna e del Friuli e Venezia Giulia a sottostime particolarmente importanti come nel caso della Campania e della Puglia e, in minor misura della Val d'Aosta, del Lazio, della Calabria, della Sicilia e della Sardegna.

Tab. 2

CONFRONTO TRA IL NUMERO DI VITTIME RILEVATO DALL'ISTAT E IL NUMERO DI VITTIME INDICATO DALL'ISVAP.

REGIONI	VITTIME COMPLESSIVE		STIMA INDICATIVA		
	ISTAT	ISVAP	NUMERO	INCREMENTO NUMERO	INCREMENTO QUOTA %
Piemonte	25.892	39.929	32.910	7.018	27,1%
Val D'Aosta	735	1.641	1.188	453	61,6%
Liguria	13.488	19.691	16.589	3.101	23,0%
Lombardia	69.107	87.515	78.311	9.204	13,3%
Trentino A. A.	5.347	7.111	6.229	882	16,5%
Veneto	27.921	35.553	31.737	3.816	13,7%
Friuli V. G.	9.397	8.752	9.397	0	0,0%
Emilia Romagna	36.916	38.288	37.602	686	1,9%
Marche	10.273	13.674	11.974	1.701	16,6%
Toscana	22.973	38.288	30.630	7.657	33,3%
Umbria	5.622	7.111	6.366	744	13,2%
Lazio	29.753	61.261	45.507	15.754	52,9%
Campania	12.357	63.449	37.903	25.546	206,7%
Abruzzo	7.242	9.845	8.544	1.302	18,0%
Molise	2.412	2.735	2.573	161	6,7%
Puglia	8.512	32.271	20.392	11.880	139,6%
Basilicata	2.401	3.829	3.115	714	29,7%
Calabria	7.107	14.221	10.664	3.557	50,1%
Sicilia	19.603	43.758	31.680	12.077	61,6%
Sardegna	6.273	12.580	9.427	3.154	50,3%
Italia	**323.331**	**541.501**	**432.739**	**109.408**	**33,8%**

RST su dati ISTAT e ISVAP

Si segnala in ogni caso che si tratta di una valutazione largamente indicativa e che alcune verifiche empiriche condotte da amministrazioni pro-

vinciali o comunali dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Trentino hanno rilevato livelli di sottostima superiori a quelli desunti dal modello interpretativo sopra illustrato.

Le considerazione sopra esposte non debbono dunque essere prese come una valutazione delle reali dimensioni del fenomeno quanto come una indicazione sulla **pressante necessità di por mano in modo sistematico alla rilevazione dei dati e, in particolare al rafforzamento e al miglioramento delle fonti** che sono costituite da tutte le forze di polizia stradale (di livello nazionali, provinciale e comunale) che hanno il compito di rilevare e *"verbalizzare"* gli incidenti stradali con vittime, di compilare le apposite schede di rilevazione e di trasmetterle all'ISTAT.

APPENDICE B

CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI PER LA SICUREZZA STRADALE

CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE			1. / 8.
	DATA	OGGETTO	EFFETTI
1	Agosto 1998	Prima Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale	La relazione segnala, tra l'altro, che lo stato della sicurezza stradale in Italia registra una tendenza al deterioramento dei livelli di sicurezza in assoluto e rispetto agli altri Paesi europei. Viene altresì segnalata l'opportunità di dotare il Paese di uno strumento unitario di coordinamento, pianificazione e programmazione delle misure per la sicurezza stradale.
2	17.5.1999	Legge n. 144/99	Istituzione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e finanziamento della sua predisposizione e gestione. La norma prevede l'elaborazione di *"Indirizzi generali e linee guida di attuazione"* da parte dei Ministeri competenti (Lavori Pubblici, Trasporti e Navigazione, Pubblica Istruzione, Sanità), l'acquisizione del parere delle competenti commissioni di Camera e Senato ed infine la redazione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale".*
3	Luglio 1999	Costituzione del gruppo di lavoro per la redazione del documenti di *"Indirizzi generali e Linee Guida di Attuazione"*	Viene avviata l'elaborazione concertata del Piano. Il gruppo di lavoro si articola in un comitato nazionale composto dai rappresentanti dei Ministeri, con compiti di indirizzo e verifica, e in una Segreteria Tecnica con compiti di analisi ed elaborazione del documento.
4	Novembre 1999	Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale	La relazione è centrata sulla analisi delle tendenze evolutive dello sicurezza stradale nel Paese e nell'individuazione dei principali fattori di rischio. Tra gli obiettivi della Relazione al Parlamento rientra anche quello di fornire un quadro conoscitivo di riferimento per la predisposizione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale istituito con legge sei mesi prima (cfr. punto 2).
5	23.12.1999	Legge 488/99 (Finanziaria 2000)	Finanziamento del 1° Programma Annuale di Attuazione (25 miliardi di Lire/anno in limiti di impegno quindicennale, che consentono un finanziamento, al netto del costo del danaro, di circa 250 miliardi di Lire) e del 2° Programma Annuale di Attuazione (40 miliardi di Lire/anno in limiti di impegno quindicennale, che consentono un finanziamento, al netto del costo del danaro, di circa 400 miliardi di Lire). Gli investimenti complessivamente attivabili vengono valutati in circa 1.300 miliardi di Lire dei quali il 50% a carico della finanza centrale e il 50% a carico della finanza locale.

CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE			2. / 8.
	DATA	OGGETTO	EFFETTI
6	Gennaio 2000	Presentazione tecnica del documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"*	Nel giro di sei mesi si conclude la concertazione sul documento di indirizzi generali per il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e la sua stesura in linea tecnica.
7	29.3.2000	Parere della Conferenza Stato Città Autonomie locali sul documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"*	La Conferenza Stato Città e Autonomie Locali esprime parere favorevole e segnala l'opportunità di un diretto coinvolgimento di Regioni, Province e Comuni alla redazione e alla gestione del Piano.
8	29.3.2000	Decreto interministeriale n. 2330 di approvazione del documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale	Il documento, approvato dal Ministro dei Lavori Pubblici di concerto con il Ministro dell'Interno, il Ministro dei Trasporti e della Navigazione, il Ministro della Pubblica Istruzione e il Ministro della Sanità, sottopone al Parlamento i principali orientamenti e gli indirizzi di riferimento per l'elaborazione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*.
9	Luglio 2000	Parere di Camera e Senato sul documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*	Il parere favorevole delle competenti commissioni di Camera e Senato su gli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* consente di avviare la redazione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*.
10	27.12.2000	Bando per i Progetti Pilota per la Sicurezza Stradale	Vengono messi a bando finanziamenti per complessivi 24,22 miliardi di Lire per la realizzazione di progetti sperimentali. Il bando prevede un finanziamento massimo a carico del Ministero dei Lavori Pubblici non superiore al 70%. L'obiettivo è quello di sondare la risposta delle Amministrazioni locali alle problematiche poste dal documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"*. Successivamente (dicembre 2002) il bando viene finanziato con ulteriori 4 milioni di Euro.
11	22.1.2001	Costituzione della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale	In relazione a quanto indicato nella 1^ Relazione al Parlamento e nel documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, il Ministero dei Lavori Pubblici e il CNEL, tramite un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 241/90, costituiscono, in modo paritetico, la *"Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale"*.

CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE **3. / 8.**

	DATA	OGGETTO	EFFETTI
12	10.5.2001	Decreto ministeriale n. 337 di istituzione del Comitato per la Sicurezza Stradale e della relativa Segreteria Tecnica	Con la costituzione del Comitato per la Sicurezza Stradale si completa la formazione degli organi preposti alla elaborazione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*. Il Comitato è costituito da rappresentanti dei Ministeri che hanno concertato il documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* e da una segreteria tecnica affidata ad un esperto della materia.
13	3.7.2001	Insediamento della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale	Avvio dei lavori della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale. L'insediamento della Consulta è presieduto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.
14	9.8.2001	Approvazione della graduatoria dei Progetti Pilota e assegnazione dei finanziamenti	Vengono individuate 33 proposte che, per qualità del progetto e per rilevanza della situazione (in termini di sicurezza stradale) al quale si applicano, sono giudicate meritevoli di finanziamento. Con il successivo finanziamento di ulteriori 4 milioni di Euro vengono finanziati altri 10 progetti.
15	18.12.2001	Formalizzazione del contributo della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale al *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*	Le indicazioni e le proposte delle componenti sociale ed economiche più direttamente interessate alla sicurezza stradale vengono formalizzate nel documento della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale *"Otto proposte"*.
16	Marzo 2002	Definizione, in linea tecnica, del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*	A dieci mesi dalla costituzione della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale e del Comitato per la Sicurezza Stradale e a tre mesi dal completamento della concertazione (vedi il precedente punto 15) viene completato il testo del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e lo schema di Piano viene trasmesso al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.
17	Maggio 2002	Costituzione del gruppo di lavoro interistituzionale per l'attuazione del PNSS	Viene costituito un gruppo di lavoro formato da rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, delle Regioni, dell'UPI e dell'ANCI, con la partecipazione di esperti, per la definizione dei contenuti dei programmi di attuazione del PNSS.

CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE			4. / 8.
	DATA	OGGETTO	EFFETTI
18	12.6.2002	Proposta tecnica del 1° Programma annuale di Attuazione del PNSS	Definizione in linea tecnica del secondo Programma Annuale di Attuazione. Il programma viene elaborato nell'ambito del gruppo di lavoro interistituzionale di cui al precedente punto 17.
19	Luglio - ottobre 2002	Confronto tra Regioni e Governo nazionale per la definizione del Primo Programma Annuale di Attuazione del PNSS	Vengono discussi e definiti i criteri di ripartizione territoriale (regionale) delle risorse finanziarie.
20	1°.8.2002	Legge 166/2002, art. 15, per il finanziamento di interventi per migliorare la sicurezza stradale sulla rete stradale ANAS	Attivazione e finanziamento del programma ANAS (20 milioni di Euro/anno in limiti di impegno quindicennale, che rendono disponibili, al netto degli oneri finanziari, circa 200 milioni di Euro. Gli investimenti attivabili sono pari a circa 400 milioni di Euro, dei quali il 50% a carico della finanza centrale e il 50% a carico dell'ANAS.
21	10.10.2002	Versione aggiornata del *Primo Programma Annuale di Attuazione del PNSS*	Redazione della versione finale del primo Programma annuale di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.
22	19.11.2002	Parere della Conferenza Unificata sul 1° programma di attuazione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*	La conferenza unificata esprime parere favorevole.
23	29.11.2002	Delibera CIPE n. 100 di approvazione del PNSS e del 1° Programma annuale di attuazione	Il *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* e il 1° *"Programma Annuale di Attuazione"* diventano pienamente operativi.
24	2.12.2002	Decreto ministeriale n. 938 di ripartizione delle risorse del 1° Programma	Viene ripartito tra le Regioni e le Province a Statuto autonomo il limite di impegno di 12,9 milioni di Euro per quindici anni che consente un finanziamento in conto capitale di complessivi 129,1 milioni di Euro.

CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE			5. / 8.
	DATA	OGGETTO	EFFETTI
25	12.12.2002	Decreto dipartimentale di impegno delle risorse del 1° programma a favore di Regioni e Province autonome	Alloca le risorse di cui al punto precedente, rendendole concretamente disponibili per le Regioni.
26	19.03.2003	Definizione di criteri e linee guida per il Programma ANAS per la sicurezza stradale	Vengono definiti i criteri sulla base dei quali l'ANAS predisporrà il Programma per la sicurezza stradale previsto dall'art. 15 della legge 166/02.
27	1°.4.2003	Circolare ministeriale a Regioni e Province a statuto autonomo di comunicazione dell'avvenuta disponibilità delle risorse finanziarie del 1° programma e richiesta di un referente per l'attuazione	Avvia la concreta attuazione del Piano.
28	Maggio 2003	Presentazione della proposta tecnica dei contenuti del 2° Programma di attuazione del PNSS	Definizione in linea tecnica del secondo Programma Annuale di Attuazione. Il programma viene elaborato nell'ambito del Gruppo di Lavoro Interistituzionale di cui al precedente punto 17.
29	23.6.2003	Decreto n. 10539 del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze	Indirizzi sulle modalità di accesso e di utilizzazione delle risorse finanziarie, sui termini di accensione del mutuo, sugli istituti che possono erogare i mutui e su altri aspetti finanziari.
30	24.6.2003	Trasmissione degli elaborati tecnici a Regioni e Province a statuto autonomo	Viene trasmessa alle Regioni e alle Province a statuto autonomo la documentazione congiuntamente elaborata dai rappresentanti di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regioni, ANCI e UPI per la predisposizione delle procedure concorsuali o concertative per l'allocazione finale delle risorse a Comuni e Province.

CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE			6. / 8.
	DATA	OGGETTO	EFFETTI
31	27.6.2003	Decreto legge 151, modifiche e integrazioni al codice della strada	
32	Giugno 2003	Programma ANAS per la sicurezza stradale. Proposta tecnica	Presentazione del Programma ANAS per la sicurezza stradale al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.
33	25.07.2003	Delibera CIPE n. 25 di approvazione Programma ANAS	Il CIPE esprime parere favorevole sul Programma ANAS.
34	8.8.2003	Decreto ministeriale n. 2881 di approvazione del Programma ANAS	Viene approvato il Programma ANAS per la sicurezza stradale che prevede interventi per circa 400 milioni di Euro.
35	8.8.2003	Decreto dipartimentale n. 2882 di impegno delle risorse per l'attuazione del programma ANAS	Il decreto rende concretamente disponibili le risorse finanziarie per la realizzazione del programma.
36	Settembre 2003	Confronto tra Regioni e Governo nazionale sui contenuti della proposta tecnica relativa al 2° Programma Annuale di Attuazione e redazione del nuovo testo	Viene avviato il confronto tra il Governo nazionale, le Regioni, le Province e i Comuni per definire le modalità di ripartizione territoriale (regionale) delle risorse del 2° Programma nonché la ripartizione tra risorse dedicate alla line ai di azione strategica (gestita dal governo nazionale) e la linea di azione gestita del livello regionale.
37	2.10.2003	Parere della Conferenza Unificata Stato Regioni Autonomie Locali sul 2° programma di attuazione del PNSS	La Conferenza Unificata Stato Regioni Autonomie Locali da parere favorevole sul 2° programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Viene stabilita l'allocazione del 25% delle risorse alla linea di azione strategica, gestita a livello nazionale e l'allocazione del 75% delle risorse alla linea di azione gestita a livello regionale.

CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE			7. / 8.
	DATA	OGGETTO	EFFETTI
38	13.11.2003	Approvazione da parte del CIPE del 2° Programma (delibera n. 81)	Il 2° Programma Annuale di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale diventa pienamente operativo.
39	13.11.2003	Decreto ministeriale di approvazione del bando riguardante la linea strategica del 2° programma di attuazione del PNSS	La linea di azione strategica alloca le risorse finanziarie (51,6 milioni di Euro) attraverso una procedura concorsuale nazionale che incentiva la formazione dei centri di monitoraggio regionali e la realizzazione di piani e interventi fortemente innovativi.
40	22.12.2003	Decreto ministeriale n. 4549 di ripartizione delle risorse della prima linea di azione del Programma	Viene ripartito tra le Regioni e le Province a Statuto autonomo il limite di impegno di 15,5 milioni di Euro per quindici anni che consente un finanziamento in conto capitale di complessivi 154,9 milioni di Euro.
41	19.2.2004	Decreto ministeriale n. 198/CD di costituzione della commissione di valutazione delle proposte relative alla linea di azione strategica del 2° programma di attuazione del PNSS	Vengono costituiti i presupposti per la selezione delle proposte strategiche da ammettere a finanziamento.
42	19.2.2004	Decreto dipartimentale di impegno delle risorse della prima linea di azione del programma a favore di Regioni e Province autonome	Alloca le risorse di cui al DM 4549 del 22 dicembre 2003, rendendole concretamente disponibili per le Regioni.
43	27.3.2004	Circolare ministeriale a Regioni e Province a statuto autonomo di comunicazione dell'avvenuta disponibilità delle risorse finanziarie della prima linea di azione del 2° programma e richiesta di un referente per l'attuazione	

CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA STRADALE			8. / 8.
	DATA	OGGETTO	EFFETTI
44	8.4.2004	Insediamento della Commissione di valutazione delle proposte per l'attuazione della linea strategica del 2° programma di attuazione del PNSS	Viene stabilito il programma di lavoro per esaminare le 103 proposte riguardanti la linea di azione strategica del 2° programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.
45	31.5.2004	La Commissione di valutazione delle proposte relative al la linea strategica del 2° programma di attuazione del PNSS trasmette al ministro la graduatoria	Vengono individuate le proposte da ammettere ai finanziamenti previsti dalla linea di azione strategica del 2° Programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.
46	10.6.2004	Approvazione della graduatoria delle proposte strategiche da finanziare da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti	Il decreto, pubblicato nella GU n. 151 del 30 giugno 2004 finanzia, fino al 70% e per non oltre 3 milioni di Euro, per un totale di 51,6 milioni di Euro la creazione di centri regionali di monitoraggio sulla sicurezza stradale in 17 regioni e la realizzazione di progetti di interesse strategico per il miglioramento della sicurezza stradale nel Paese di 12 Comuni e Province. Il costo complessivo dei 29 progetti risulta pari a 86,2 milioni di Euro.
47	16.6.2004	Decreto dipartimentale di assegnazione delle risorse relative alla seconda linea di azione del 2° programma	

APPENDICE C
PROGETTI PILOTA

BANDO PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI SPERIMENTALI MULTISETTORIALI PER MIGLIORARE LA SICUREZZA STRADALE DENOMINATI *"PROGETTI PILOTA"*

Art. 1 - Definizione dei "Progetti Pilota"

1) In relazione a quanto previsto dalla legge n. 144/99, istitutiva del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* finalizzato a ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali, e a quanto indicato dagli *"Indirizzi Generali e linee Guida di Attuazione"* del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, approvati con decreto interministeriale del 29 marzo 2000, a proposito dei *"Progetti Pilota"*, con riferimento alle disponibilità di cui al capitolo di bilancio 7125 per l'esercizio finanziario 2000 del Ministero dei Lavori Pubblici, sono destinate Lire 23.000.000.000 al cofinanziamento d'interventi e progetti innovativi e sperimentali, finalizzati a migliorare la sicurezza stradale e a ridurre il numero delle vittime degli incidenti stradali, denominati *"Progetti Pilota"*, predisposti da Comuni e Province.

Art. 2 - Obiettivi

1) Il programma di cofinanziamento dei "Progetti Pilota" è finalizzato a favorire il miglioramento della sicurezza stradale nelle situazioni che presentano i più elevati tassi di mortalità e ferimento per incidenti stradali, attraverso:
   a) la sperimentazione di interventi, innovativi e di natura multisettoriale, nel campo della sicurezza stradale, con particolare riferimento all'integrazione dei sistemi di analisi/monitoraggio delle condizioni di incidentalità e dei fattori di rischio con misure tese a contrastare e, tendenzialmente eliminare, i suddetti fattori di rischio;
   b) la collaborazione e la concertazione tra diversi Uffici di una stessa Amministrazione, tra diverse Amministrazioni (dello stesso livello e di livello diverso) e il partenariato tra Amministrazioni pubbliche e altri organismi pubblici o privati;
   c) il confronto sistematico tra le Amministrazioni locali sulle tecniche di monitoraggio, sulle modalità di intervento, sulle forme organizzative, sui costi, sui vantaggi e sulle problematicità che caratterizzano le diverse soluzioni;
   d) la creazione di un repertorio ciclicamente aggiornato di metodologie, tecniche, strumenti, forme organizzative, oneri sostenuti e risultati progressivamente conseguiti.
2) I *"Progetti Pilota"* dovranno essere coerenti con i *"Principi di riferimento"* indicati al paragrafo 2.1 degli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* e, in particolare, dovranno:
   a) essere ispirati ad un'azione di contrasto sistematica, individuare la problematica di riferimento e le componenti infrastrutturali (strade o porzioni di strade) e di mobilità sulle quali intervenire ed esprimere gli obiettivi specifici del *"Progetto Pilota"* in termini di risultati da

conseguire e tempi nei quali si ritiene che tali risultati possano essere conseguiti;

b) individuare un sistema di interventi in materia di sicurezza stradale, aggiuntivo rispetto a quelli ordinariamente posti in essere, e specificamente mirato a ridurre il numero delle vittime;

c) individuare standard di sicurezza ai quali fare riferimento per valutare i risultati conseguiti e l'efficacia delle azioni intraprese;

d) porre particolare attenzione all'analisi dei fattori di rischio determinati dal contesto ambientale (volume e composizione del traffico, assetto urbanistico o territoriale in relazione alle caratteristiche della rete infrastrutturale e della mobilità, tipologia di utenti, etc.).

3) I *"Progetti Pilota"* dovranno intervenire in misura prevalente e con misure specifiche in almeno uno dei quattro campi prioritari di intervento indicati negli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* come di seguito elencati:

a) sistemi infrastrutturali di massimo rischio e cioè quelli che presentano i più elevati tassi di mortalità e ferimento;

b) aree urbane e sistemi territoriali caratterizzati da elevati tassi di mortalità e ferimento per incidenti stradali;

c) gli utenti deboli e a rischio e cioè, per quanto riguarda gli utenti deboli, i pedoni, i ciclisti e i conducenti di motocicli e, per quanto riguarda gli utenti a rischio, i conducenti giovani (meno di 30 anni), i conducenti anziani (oltre 64 anni), gli etilisti e i forti bevitori, altre categorie particolari;

d) incidenti stradali sul lavoro e per lavoro, definendo una specifica strategia di contrasto degli incidenti stradali sul lavoro e di quelli *"in itinere"* e promuovendo le opportune forme di partenariato col sistema delle imprese.

Art. 3 - Contenuti

1) I *"Progetti Pilota"* dovranno comprendere una o più azioni tra quelle indicate nella sezione ***"D"*** della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando.

Art. 4 – Destinatari

1) Possono presentare domanda per accedere ai cofinanziamenti riservati ai *"Progetti Pilota"* Comuni e Province, in forma singola o associata.

2) Alle singole Amministrazioni, o ai raggruppamenti di queste, possono essere associati in partenariato altri organismi, pubblici o privati, interessati al miglioramento della sicurezza stradale, che partecipano direttamente alla definizione e attuazione del *"Progetto Pilota"* e contribuiscono a sostenerne gli oneri.

Art. 5 - Presentazione delle domande, selezione dei progetti, finanziamenti

1) Il cofinanziamento sarà assegnato alle proposte di *"Progetto Pilota"* che risulteranno più coerenti con gli obiettivi e i contenuti indicati nei prece-

denti articoli 2 e 3 e sulla base della graduatoria di cui al successivo articolo 7.

2) Per concorrere all'assegnazione del cofinanziamento, l'Amministrazione, o il raggruppamento di Amministrazioni, proponente presenta domanda al Ministero dei Lavori Pubblici – Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, sulla base dello schema riportato nel comma 3° del successivo articolo 8 e corredata, pena esclusione, da:
   a) scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"* (che illustra le problematiche di riferimento, gli obiettivi, gli interventi previsti, gli oneri complessivi del *"Progetto Pilota"*, il finanziamento richiesto e i risultati attesi) compilata come indicato nella sezione ***"A"*** della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando;
   b) progetto preliminare relativo alle azioni da realizzare, indicando gli obiettivi, gli oneri da sostenere, le risorse professionali, le strutture tecniche e la strumentazione che sarà impegnata alla realizzazione del progetto, compilato come indicato nella sezione ***"B"*** nella *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando;
   c) analisi generale dell'incidentalità (stato ed evoluzione dell'incidentalità, individuazione delle principali problematiche, determinazione dei fattori di rischio prevalenti, definizione dei possibili obiettivi di breve e lungo periodo) compilata come indicato nella sezione ***"C"*** della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando;
   d) nomina del responsabile unico del *"Progetto Pilota"* (se il proponente è costituito da più Amministrazioni la nomina dovrà essere sottoscritta da tutti i soggetti proponenti);
   e) il proponente si impegna a esaurire i tempi della progettazione esecutiva di tutti gli interventi compresi nel *"Progetto Pilota"* entro tre mesi dalla data di stipula della convenzione e a completare le azioni previste dal *"Progetto Pilota"* in tempi non superiori a quindici mesi dalla data di approvazione del progetto esecutivo o dei progetti esecutivi.
3) Le domande, corredate dai suddetti allegati e firmate dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, secondo le modalità indicate al successivo comma 3° dell'articolo 8, dovranno pervenire al Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, via Nomentana, n.2, 00161 Roma, in busta chiusa, con la dicitura *"BANDO PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI SPERIMENTALI MULTISETTORIALI PER MIGLIORARE LA SICUREZZA STRADALE DENOMINATI PROGETTI PILOTA"*, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del presente bando, a pena di esclusione.
4) La Commissione di Valutazione, di cui al successivo articolo 7, entro i successivi 30 giorni, valuta la proposta sulla base dei criteri, parametri e procedure di valutazione, secondo quanto indicato nello stesso articolo 7.
5) Il Ministro dei Lavoro Pubblici, in relazione agli obiettivi di miglioramento della sicurezza stradale di cui alla legge 144/99, specificati negli

"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione", opera la scelta definitiva delle proposte di *"Progetto Pilota"* da ammettere a cofinanziamento.

6) L'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale del Ministero dei Lavori Pubblici comunica alle Amministrazioni interessate l'ammissione al cofinanziamento e procede alla stipula delle relative convenzioni, sulla base di una convezione tipo riportata nella sezione ***"E"*** della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando.
7) Al ricevimento e approvazione del programma operativo delle attività da realizzare nell'ambito del *"Progetto Pilota"*, elaborato dal soggetto proponente, l'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale eroga la prima quota di cofinanziamento, pari al 10% dell'importo complessivo riconosciuto.
8) Le ulteriori quote di finanziamento saranno erogate in relazione allo stato di avanzamento dei lavori e in misura pari agli oneri sostenuti, secondo modalità che saranno definite nella convenzione di cui al precedente comma 6.

Art. 6 - Entità dei finanziamenti

1) L'entità massima del cofinanziamento sarà determinata in relazione al costo complessivo del *"Progetto Pilota"*, compresa la progettazione esecutiva, e secondo i criteri indicati ai successivi commi.
2) Al fine della determinazione dell'entità massima del cofinanziamento ammesso viene adottato un criterio di proporzionalità tra la soglia massima di cofinanziamento e l'entità del danno sociale determinato dal numero di morti e feriti per incidenti stradali nel territorio di competenza del soggetto proponente. Sulla base di tale criterio vengono definite tre classi di entità del danno sociale: massima, elevata, media, secondo quanto indicato in dettaglio nella sezione ***"F"*** della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando. Nel caso di raggruppamenti di più Amministrazioni locali, ai fini della determinazione dell'indice di danno sociale, si fa riferimento al territorio con indice più elevato, al quale dovranno fare prevalente riferimento le misure previste nel *"Progetto Pilota"*.
3) In relazione alle tre classi sopra indicate si determinano i seguenti massimali di cofinanziamento: Lire 1.500 milioni per province e comuni che rientrano nella classe di massimo danno sociale; Lire 1.000 milioni per province e comuni che rientrano nella classe di elevato danno sociale; Lire 750 milioni per tutte le altre province e per tutti gli altri comuni.
4) In relazione al fatto che le Amministrazioni che dispongono di minori risorse finanziarie e professionali risultano comprese, in misura nettamente prevalente, nella classe di danno sociale media e in minor misura (e con un più elevato livello di risorse) nella classe di danno sociale elevato e al fine di offrire un maggiore sostegno alle Amministrazioni che dispongono di minori risorse, si determinano le seguenti quote massime di cofinanziamento: 50% dei costi complessivi del *"Progetto Pilota"*, per province e comuni che rientrano nella classe di massimo danno sociale; 60%

per province e comuni che rientrano nella classe di elevato danno sociale; 70% per tutte le altre province e tutti gli altri comuni.

5) Rientrano nella classe di massima entità del danno sociale, determinato dagli incidenti stradali, le province di Milano, Roma, Torino e Brescia e i comuni di Roma e Milano. Rientrano nella classe di elevata entità del danno sociale le province di Treviso, Vicenza, Venezia, Verona, Padova, Firenze, Bologna, Cuneo, Modena, Ravenna, Bergamo, Udine, Latina, Bari e i comuni di Torino, Firenze, Napoli, Bologna, Palermo, Genova, Catania. Rientrano nella classe di media entità tutte le altre province e gli altri comuni.
6) Gli importi derivanti da eventuali economie o da ulteriori disponibilità finanziarie utilizzabili per le finalità proprie dei *"Progetti Pilota"*, che si venissero a determinare successivamente, confluiranno in un fondo di finanziamento dei *"Progetti Pilota"* e saranno assegnati ai *"Progetti Pilota"* non finanziati che risultano in ordine di graduatoria, di cui al successivo articolo 7, fino ad esaurimento del fondo.
7) Il proponente, al fine di ottenere un più elevato punteggio, secondo quanto indicato nel punto 4 della sezione ***"G"*** della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando, può richiedere una quota di cofinanziamento inferiore rispetto ai massimali determinati come indicato nel precedenti commi 3, 4 e 5. Allo stesso fine il proponente può definire un *"Progetto Pilota"* di costo complessivo tale da determinare una incidenza della quota massima di cofinanziamento di cui al precedente comma 3, inferiore a quella massima consentita ai sensi del precedente comma 4.

Art. 7 - Criteri di selezione

1) Ai fini dell'individuazione dei *"Progetti Pilota"* da ammettere al cofinanziamento viene elaborata una graduatoria delle proposte di *"Progetto Pilota"* in base ad un sistema di punteggi che riguardano le caratteristiche tecniche del progetto, le caratteristiche dell'ambito di applicazione di questo, la distribuzione dei *"Progetti Pilota"* per area geografica e per tipologia del proponente, la quota di cofinanziamento richiesto rispetto al costo complessivo del *"Progetto Pilota"*, secondo quanto indicato in dettaglio nella sezione ***"G"*** della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando.
2) La graduatoria di cui al precedente comma resta valida anche per l'assegnazione di ulteriori risorse finanziarie che si venissero a rendere disponibili e fossero utilizzabili per le finalità proprie dei *"Progetti Pilota"*, fino ad emanazione di nuovo bando relativo ai *"Progetti Pilota"*.
3) Non vengono ammessi al cofinanziamento le proposte di *"Progetto Pilota"* che non raggiungono il punteggio minimo di 40 punti.
4) Ai fini della individuazione dei *"Progetti pilota"* da ammettere a cofinanziamento viene costituita, con decreto del Ministro dei Lavori Pubblici, la Commissione di Valutazione dei *"Progetti Pilota"*.
5) L'Ispettorato per la Circolazione e la Sicurezza Stradale del Ministero dei Lavori Pubblici esamina i progetti e compie tutti gli atti istruttori ai fini

della valutazione, ivi compresa l'attribuzione dei punteggi specifici di cui ai punti 1, 2 e 4 della sezione ***"F"*** della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando, e trasmette tale documentazione alla Commissione di Valutazione.

6) La Commissione di Valutazione esamina i *"Progetti Pilota"*, attribuisce i punteggi di cui al punto 3 della sezione ***"G"*** della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del presente bando e trasmette gli atti al Ministro.
7) Il Ministro dei Lavori Pubblici, con proprio decreto, approva la graduatoria e i corrispondenti cofinanziamenti potenziali, definisce l'elenco dei *"Progetti Pilota"* ammessi al cofinanziamento, stabilisce la assegnazione dei fondi di cui al comma 6° del precedente art. 6.

Art. 8 - Procedure

1) La *"Documentazione tecnica"* e il documento *"Progetti Pilota: riferimenti di base"*, che fornisce indicazioni e chiarimenti tecnici sui *"Progetti Pilota"* e sulla partecipazione al presente bando, sono disponibili presso l'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale del Ministero dei Lavori Pubblici e sono anche consultabili e acquisibili tramite Internet, al sito:
"http://www.llpp.it/NuovoSito/sicurezza_stradale/pagina_elenco_bandi.html".
2) Il responsabile del procedimento per l'attuazione del presente bando è l'ing. ..... Ogni chiarimento e ulteriore indicazioni relativa al presente bando può essere richiesto tramite fax al numero 06 4412 2105 o tramite e-mail all'indirizzo .....
3) La domanda di partecipazione dovrà essere compilata secondo uno dei seguenti schemi, a seconda che il soggetto proponente sia costituito da un'unica Amministrazione locale o da più Amministrazioni locali associate.

A) NEL CASO DI SINGOLA AMMINISTRAZIONE:

Il Comune/Provincia di

[ed eventualmente:]

in partenariato con:

[indicare l'organismo o gli organismi che hanno stabilito una forma di partenariato con il proponente]

dichiara di aver preso visione della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del *"Bando per la realizzazione di interventi sperimentali multisettoriali per migliorare la sicurezza stradale, denominati Progetti Pilota"*, ivi compreso lo schema di convenzione di cui alla sezione "E" della suddetta *"Documentazione tecnica"*, e avanza domanda di cofinanziamento presentando a tale fine la proposta di *"Progetto Pilota"* denominato "... *[indicare la denominazione del "Progetto Pilota"]* ..." il cui ambito di applicazione è ....

Il proponente dichiara che il costo complessivo da sostenersi per la progettazione esecutiva e per la realizzazione del *"Progetto Pilota"* è pari a Lire ..... e richiede il cofinanziamento in misura di Lire .....
Ai fini della partecipazione al bando si allegano i seguenti elaborati, che sono stati compilati secondo le indicazioni contenute nel bando e nella *"Documentazione tecnica"* e sono stati esaminati ed approvati da ..... *[indicare il soggetto, ad esempio: Sindaco, Presidente di Provincia, Assessore, Giunta, etc.]*:

a. Scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"*;
b. Progetto preliminare;
c. Analisi generale dell'incidentalità;
d. Impegno della Giunta a finanziare il *"Progetto Pilota"* per la quota di costi non coperta dal cofinanziamento del Ministero dei Lavori Pubblici.

Il proponente nomina responsabile di procedimento e coordinatore tecnico del *"Progetto Pilota"* .....*[nome e funzioni e recapito della persona incaricata]*.

Data e firma

[del Sindaco o del Presidente della Provincia, in caso di partenariato saranno apposte anche le firme dei soggetti di partenariato].

B NEL CASO DI PIÙ AMMINISTRAZIONI:

Il raggruppamento costituito da
Comune di .....
Comune di ....
Provincia ...
Regione ....
Etc.

[ed eventualmente:]

in partenariato con:
[indicare l'organismo o gli organismi che hanno stabilito una forma di partenariato con il proponente] dichiara di aver preso visione della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del *"Bando per la realizzazione di interventi sperimentali multisettoriali per migliorare la sicurezza stradale, denominati Progetti Pilota"*, ivi compreso lo schema di convenzione di cui alla sezione "E" della suddetta *"Documentazione tecnica"*, e avanza domanda di cofinanziamento presentando a tale fine la proposta di *"Progetto Pilota"* denominato "... *[indicare la denominazione del "Progetto Pilota"]* ..." il cui ambito di applicazione è ....
Il proponente dichiara che il costo complessivo da sostenersi per la progettazione esecutiva e per la realizzazione del *"Progetto Pilota"* è pari a Lire ..... e richiede il cofinanziamento in misura di Lire .....
Ai fini della partecipazione al bando si allegano i seguenti elaborati, che sono stati compilati secondo le indicazioni contenute nel bando e nella "*Documen-*

tazione tecnica" e sono stati esaminati ed approvati *[indicare i soggetti, ad esempio: Sindaco, Presidente di Provincia, Assessore, Giunta, etc.]*:

a. Scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"*;
b. Progetto preliminare;
c. Analisi generale dell'incidentalità;
d. Impegni delle Giunte a finanziare il *"Progetto Pilota"* per la quota di costi non coperta dal cofinanziamento del Ministero dei Lavori Pubblici.

Il proponente indica quale Amministrazione di riferimento per ogni comunicazione inerente il Progetto Pilota il Comune / la Provincia ..... e nomina responsabile di procedimento e coordinatore tecnico del *"Progetto Pilota"* .....*[indicare nome e funzioni e recapito della persona incaricata]*.

Data e firma/e

[Sindaco o Presidente provinciale dell'Amministrazione indicata come capofila, in caso di partenariato saranno apposte anche le firme dei soggetti di partenariato].

PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

P R O G E T T I P I L O T A

DOCUMENTAZIONE TECNICA

Dicembre 2000

Indice

Sezione

A Scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"*

B Schema di progetto preliminare

C Schema di *"Analisi generale dell'incidentalità"*

D Azioni che possono essere comprese nei Progetti Pilota

E Schema di convenzione tra Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale e l'Amministrazione (o il raggruppamento di Amministrazioni) proponente

F Determinazione degli indici di danno sociale da incidenti stradali e delle soglie di finanziamento

G Criteri di valutazione e computo dei punteggi

Sezione A

SCHEDA DESCRITTIVA DEL *"PROGETTO PILOTA"*

Di seguito si riporta la traccia per l'elaborazione della *Scheda Descrittiva del Progetto Pilota*. Si prega di mantenere inalterata la numerazione di capitoli e paragrafi e di compilare la scheda senza omettere alcuna sezione.
La *Scheda Descrittiva del Progetto Pilota*:

a) costituisce parte integrante della proposta di *"Progetto Pilota"*;
b) le informazioni in essa contenute saranno utilizzate per la determinazione del punteggio e del cofinanziamento;
c) dovrà contenere i riferimenti a tutti gli atti e gli elaborati che vengono allegati alla domanda di cofinanziamento;
d) impegna il proponente relativamente agli obiettivi, contenuti, modalità attuative, tempi del *"Progetto Pilota"*;
e) costituisce allegato degli atti formali con i quali l'Amministrazione, o il raggruppamento di Amministrazioni, avanzano richiesta di cofinanziamento e si impegnano alla realizzazione del *"Progetto Pilota"* nel caso in cui la proposta venga cofinanziata.

I) ASPETTI GENERALI

1. **Proponente**
   Amministrazione o raggruppamento di Amministrazioni che propongono il *"Progetto Pilota"*. Nel caso di raggruppamento indicare il tipo di accordo che impegna le Amministrazioni alla definizione e realizzazione del *"Progetto Pilota"*.
2. **Soggetti di partenariato**
   Elencare gli eventuali altri organismi pubblici o privati che collaborano alla definizione e/o attuazione del *"Progetto Pilota"* con un rapporto di partenariato, specificando sinteticamente la natura della collaborazione. Indicare solo gli organismi che partecipano agli oneri del progetto.
3. **Accordi non onerosi**
   Elencare eventuali altre Amministrazioni locali e organismi pubblici o privati che collaborano a titolo non oneroso alla realizzazione del *"Progetto Pilota"*.
4. **Denominazione del Progetto**
5. **Problematiche di riferimento**
   Indicare schematicamente lo stato della mobilità e sicurezza stradale, le principali cause dirette e indirette di rischio per la sicurezza stradale. Descrivere le problematiche che si intendono affrontare con il *"Progetto Pilota"*, facendo riferimento alla *"Analisi generale dell'incidentalità"* i cui contenuti sono indicati nella sezione C del presente documento. ***Massimo 20 righe.***
6. **Atti impegnativi alla realizzazione in caso di cofinanziamento**
   Indicare gli atti attraverso i quali l'Amministrazione o le Amministrazioni proponente/i si impegnano alla realizzazione del *"Progetto Pilo-*

ta" con particolare riferimento agli impegni finanziari di propria competenza.

7. **Atti preliminari**
   Indicare se la realizzazione del *"Progetto Pilota"* sia subordinata o meno a realizzazioni o atti amministrativi preliminari. In caso affermativo specificare se tale condizione riguarda il progetto nel suo complesso o solo alcune delle azioni previste ed elencare le realizzazioni e/o gli atti di cui sopra, evidenziando i condizionamenti e i vincoli che questi determinano all'attuazione del *"Progetto Pilota"*.
8. **Obiettivi**
   Elencare i principali obiettivi, indicando, ove necessario, se si tratta di obiettivi a breve, a medio e a lungo termine, di obiettivi diretti o indiretti, etc. ***Massimo 10 righe***.
9. **Contenuti del *"Progetto Pilota"* (descrizione sintetica)**
   Descrizione sintetica dei principali contenuti del progetto con eventuali riferimenti all'elaborato di progetto. Evidenziare gli eventuali caratteri di intersettorialità. Indicare gli eventuali elementi innovativi (sotto il profilo del metodo, della strumentazione tecnica, del tipo di interventi, del tipo di gestione, etc.). Qualora il *"Progetto Pilota"* comprenda diverse linee di azione, elencarle indicandone schematicamente i contenuti. ***Massimo 20 righe.***
10. **Coordinamento / integrazione con altre iniziative**
    Indicare se il *"Progetto Pilota"* si integra o si coordina con altre iniziative, programmi e progetti. Descrivere brevemente i contenuti di tali raccordi evidenziandone le ricadute rispetto agli obiettivi del *"Progetto Pilota"*. ***Massimo 10 righe.***
11. **Intersettorialità, coordinamento, partenariato**
    Indicare se per la definizione e realizzazione del progetto vengono attivate forme specifiche di coordinamento e collaborazione tra diversi Uffici della stessa Amministrazione e/o tra diverse Amministrazioni e/o con i soggetti di partenariato. Descrivere brevemente le forme di coordinamento, specificando se vengono costituite apposite strutture operative. ***Massimo 20 righe.***
12. **Monitoraggio**
    Indicare le forme di monitoraggio del progetto e dei risultati conseguiti. Specificare se ai fini del monitoraggio viene costituita una nuova struttura o se a tale attività viene dedicata una struttura preesistente. Elencare la strumentazione tecnica e le risorse professionali dedicate al monitoraggio. ***Massimo 10 righe.***
13. **Informazione tecnica**
    Indicare se il progetto prevede specifiche attività di confronto tecnico e informazione su metodologie e risultati conseguiti rivolte ad altre Amministrazioni e/o ad altri soggetti con interessati alla sicurezza stradale.
14. **Trasferibilità e generalizzabilità del progetto**
    Indicare le condizioni di trasferibilità delle metodologie o dei risultati del progetto ad altra/e Amministrazione/i. Indicare il livello di genera-

lizzabilità del progetto e cioè le condizioni territoriali, di mobilità e di sicurezza alle quali i metodi o i risultati del progetto potrebbero essere utilmente applicati. ***Massimo 10 righe.***

15. **Tempi e fasi**
    Indicare i tempi complessivi per la definizione del *"Progetto Pilota"* e per la sua attuazione. Elencare le principali fasi attuative, indicando tempi, contenuti, risultati attesi, soggetto attuatore (solo se il *"Progetto Pilota"* prevede più di un soggetto attuatore) per ciascuna fase, secondo il seguente intercalare:
    Fase: ____
    Soggetto attuatore (solo nel caso di più soggetti attuatori) _____
    Tempi ____ giorni
    Contenuti _____
    Risultati _____
    Massimo 30 righe.
16. **Oneri**
    Indicare il costo complessivo del *"Progetto Pilota"* e l'entità del cofinanziamento richiesto, all'interno dei massimali di cofinanziamento e di incidenza del cofinanziamento stabiliti nel bando.
17. **Risorse professionali impegnate per la definizione, attuazione e gestione del *"Progetto Pilota"***
    Elenco sintetico delle risorse professionali impegnate per la definizione e gestione del *"Progetto Pilota"*, indicandone la qualifica e i tempi di impegno, nonché le eventuali strutture professionali o di servizio coinvolte.

II) QUADRI AGGIUNTIVI

1. **Riferimenti agli *"Indirizzi generali e Linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"***
   Indicare a quale/i dei campi di intervento prioritari fa riferimento il *"Progetto Pilota"* (cfr. par. 2.2 degli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"*) e a quali principi di riferimento si ispira (cfr. par. 2.1 degli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"*).
2. **Azioni comprese nel *"Progetto Pilota"***
   Elencare quali azioni e interventi sono compresi nel *"Progetto Pilota"*, specificando il codice di riferimento tra quelli indicati nella successiva sezione D del presente documento, ad esempio:
   1) azione .....[schematica descrizione]..... (A1).
   2) azione .....[schematica descrizione]..... (E3).
   3) azione .....[schematica descrizione]..... (E10).
   4) etc.
3. **Elenco degli obiettivi specifici**
   Elencare gli obiettivi specifici (con riferimento a quanto indicato al precedente punto 8 degli *"Aspetti Generali"*) evidenziando i risultati attesi in termini di riduzione del numero delle vittime da incidenti stradali

(morti e feriti), distinguendo tra risultati diretti a medio e a lungo periodo e risultati indiretti. Argomentare l'attesa di risultati indiretti specificando metodologie, strumenti e azioni finalizzati a conseguirli.

Sezione B

SCHEMA DI PROGETTO PRELIMINARE

Di seguito si riporta uno schema indicativo del formato del progetto preliminare del *"Progetto Pilota"*. Al fine di agevolare l'esame degli elaborati da parte della Commissione di Valutazione, si prega di redigere il progetto secondo il formato indicato e di mantenere inalterata la numerazione di capitoli e paragrafi, aggiungendo eventuali sottoparagrafi in relazione alle necessità. Il progetto preliminare costituisce parte integrante della proposta di *"Progetto Pilota"* e sarà utilizzato per la valutazione e per la determinazione del contributo di cofinanziamento.

1. INQUADRAMENTO

1.1 Riferimenti generali

Inquadramento generale del *"Progetto Pilota"* e delle motivazioni che lo hanno determinato. Brevi riferimenti allo stato della mobilità, della rete infrastrutturale e della sicurezza stradale, relativi all'intero territorio di competenza del proponente, con eventuali rimandi alla *"Analisi generale dell'incidentalità"* (cfr. sez. C del presente documento).

1.2 Problematiche

Problematiche specifiche affrontate dal *"Progetto Pilota"* e componenti infrastrutturali (strade o porzioni di strade) e di mobilità sulle quali intervenire; loro relazione con le condizioni generali di mobilità e di sicurezza stradale di cui al precedente punto 1.1.

2. OBIETTIVI

Definizione dei principali obiettivi (vedi punto 8 degli *"Aspetti Generali"* della scheda descrittiva) ed elenco degli obiettivi specifici in termini di risultati attesi (vedi punto 3 dei *"Quadri aggiuntivi"* della scheda descrittiva). Il paragrafo dovrà anche indicare, in modo chiaro e in termini quantitativi, la riduzione di vittime attesa nel medio e nel lungo periodo e distinguere tra risultati diretti e risultati indiretti. Specificare se il *"Progetto Pilota"* è finalizzato anche a migliorare la capacità di analisi della sicurezza stradale e di individuazione dei principali fattori di rischio, indicando le metodologie, gli strumenti e le azioni finalizzati a conseguire tali miglioramenti.

3. CONTENUTI

3.1 Aspetti generali

Descrizione generale delle azioni previste dal *"Progetto Pilota"*.

3.2 Linee di azione

Elenco e descrizione dettagliata di tutte le azioni di cui al punto 3.1.

3.3 Monitoraggio

Descrizione dell'attività di monitoraggio del *"Progetto Pilota"* e dei risultati da questo conseguiti. Descrizione della struttura dedicata al

monitoraggio nonché della strumentazione tecnica (archivi automatici, GIS, sistemi telematici, etc.) e delle risorse professionali delle quali la struttura di monitoraggio è dotata.
Questo paragrafo sarà da compilare sia nel caso di costituzione di una nuova struttura, sia nel caso in cui il monitoraggio venga svolto da una struttura esistente.

3.4 Diffusione dei risultati

Descrizione delle attività finalizzate a rendere disponibile una conoscenza puntuale della sperimentazione realizzata con il *"Progetto Pilota"*, dei risultati conseguiti, dei fattori problematici, degli oneri sostenuti, etc.

4. CONCERTAZIONE, PARTENARIATO, COLLABORAZIONE

Descrizione dei contenuti e delle forme di eventuale collaborazione tra diversi soggetti proponenti, di partenariato con altri soggetti pubblici o privati, di collaborazione non onerosa.

5. COORDINAMENTO TECNICO

Descrizione delle forme di coordinamento che saranno attivate, indicando in particolare i soggetti del coordinamento, il fine e i contenuti dell'azione di coordinamento, le strutture e la strumentazione poste a supporto del coordinamento, l'eventuale costituzione di strutture o sedi stabili di elaborazione, gestione, incontro, coordinamento, verifica.

6. FASI E TEMPI

6.1 Calendario generale

Calendario generale del *"Progetto Pilota"*, indicando i tempi e le principali fasi di attuazione.

6.2 Fasi attuative

Descrizione di dettaglio delle singole fasi. Per ciascuna fase si chiede di indicare: soggetto attuatore (solo nel caso in cui il *"Progetto Pilota"* sia costituito da più attività che verranno realizzate da diversi soggetti) contenuti, risultati attesi, tempi, risorse impegnate. Si auspica l'elaborazione di un diagramma di Gantt.

7. RISORSE IMPEGNATE

7.1 Risorse impegnate in generale

Descrizione sintetica delle risorse complessivamente impegnate (risorse professionali, consulenze, acquisizione di beni e servizi, etc.). Nel caso di raggruppamento di diverse Amministrazioni e di partenariato pubblico/privato si chiede di indicare la composizione di massima delle risorse impegnate da ciascun soggetto che partecipa alla definizione/attuazione del *"Progetto Pilota"*.

7.2 Risorse impegnate per fase attuativa

Elenco dettagliato delle risorse impegnate, indicando le attività alle quali sono impegnate, le fasi nelle quali opereranno, il tipo di impegno (a tempo pieno, a tempo parziale, etc.).

8. COSTI

8.1 Costi in generale

Indicazione dei costi complessivi e, nel caso in cui vi sia una esplicita ripartizione di oneri tra i diversi soggetti proponenti, della loro ripartizione di massima tra i diversi soggetti proponenti. In questo paragrafo - ai fini della valutazione - dovrà essere indicato esplicitamente l'entità del cofinanziamento richiesto.

8.2 Costi per fase o per azione

Elenco dei costi per fase attuativa o per singola azione da realizzare.

Sezione C

SCHEMA DI *"ANALISI GENERALE DELL'INCIDENTALITÀ"*

Dato il carattere sperimentale e innovativo dei *"Progetti Pilota"*, si presume che, ai fini di un'efficace determinazione degli obiettivi e dei contenuti del Progetto, venga realizzata, ove non sia già disponibile, una ricognizione sullo stato della mobilità, delle infrastrutture e della sicurezza stradale, l'analisi dei principali fattori di rischio e l'individuazione delle possibili linee di contrasto di tali fattori. Di seguito si riporta un indice orientativo dei contenuti della *"Analisi generale dell'incidentalità"*, i cui risultati costituiscono base di riferimento per l'individuazione degli obiettivi e delle linee d'azione del *"Progetto Pilota"*.

1. ASPETTI GENERALI

Brevissimi cenni sulle caratteristiche generali del territorio comunale/provinciale di applicazione del *"Progetto Pilota"* per quanto riguarda:

* la struttura socio-economica;
* l'organizzazione territoriale;
* l'assetto della mobilità;
* il sistema delle infrastrutture viarie;
* lo stato e l'evoluzione recente dell'incidentalità.

2. INCIDENTALITÀ: DATI QUANTITATIVI

Saranno da utilizzare i dati di livello comunali (se disponibili) o quelli di livello provinciale. Riportare anche, qualora disponibili, i dati quantitativi relativi all'area specifica di intervento.

2.1 Stato al 1999

Dati quantitativi sullo stato degli incidenti, morti e feriti.

2.2 Evoluzione nel periodo 1991 - 1999

Evoluzione del numero di incidenti, morti e feriti nel periodo 1991 – 1999.

2.3 Disaggregazioni territoriali significative (eventuale)

Eventuale disaggregazione territoriale dei dati sull'incidentalità, con particolare riferimento agli **ambiti** specifici di applicazione del *"Progetto Pilota"*.

2.4 Aspetti particolari (eventuale)

Descrizione di eventuali aspetti particolari e specifici, di interesse ai fini del *"Progetto Pilota"*.

3. INCIDENTALITÀ: ELEMENTI QUALITATIVI

Descrizione di eventuali elementi qualitativi utili per analizzare lo stato e l'evoluzione dell'incidentalità, con particolare riferimento all'individuazione dei principali fattori di rischio.

4. INDIVIDUAZIONE DEI PRINCIPALI FATTORI DI RISCHIO

Analisi degli elementi quantitativi e qualitativi al fine di costruire un quadro generale della sicurezza stradale e della sua evoluzione e, soprattutto, al fine di individuare i più rilevanti fattori di rischio.

5. POSSIBILI LINEE DI CONTRASTO DEI FATTORI DI RISCHIO

In relazione ai risultati di cui al punto precedente si cercherà di individuare le principali linee di intervento che potrebbero contrastare efficacemente i fattori di rischio (e in prospettiva eliminarli del tutto), avendo cura di evidenziare la problematica (o le problematiche) poste alla base del *"Progetto Pilota"*.

Sezione D

AZIONI CHE POSSONO ESSERE COMPRESE NEI *"PROGETTI PILOTA"*

I *"Progetti Pilota"*, per essere ammessi al finanziamento, dovranno comprendere una o più azioni tra quelle indicate di seguito.

A) AZIONI FINALIZZATE A COSTRUIRE UNA CULTURA DELLA SICUREZZA STRADALE

A1) misure di supporto alla diffusione dell'educazione stradale nelle scuole;[5]

A2) azioni per diffondere una maggiore consapevolezza dei valori della sicurezza stradale tra gli adulti (in questo ambito rientrano anche l'erogazione di semplici nozioni di primo soccorso con la collaborazione delle strutture sanitarie);[6]

A3) rafforzamento e valorizzazione delle professionalità tecnico-amministrative nel campo della sicurezza stradale, attraverso programmi organici di formazione, specializzazione e aggiornamento del personale tecnico e amministrativo;[7]

A4) costituzione di sedi organizzate e stabili di confronto con tutti i soggetti locali (pubblici e privati) che possono contribuire al miglioramento della sicurezza stradale;[8]

A5) costruzione di centri di documentazione e archivi che rendano disponibili repertori di esperienze, interventi, misure amministrative, etc. in materia di sicurezza stradale (ricercando, ove possibile, un collegamento organico con il *"Repertorio degli Interventi per il Miglioramento della Sicurezza Stradale"* che è in corso di costituzione da parte dell'Ispettorato Generale per la Circolazione e al Sicurezza Stradale;[9]

A6) azioni mirate a creare una consapevolezza aziendale dell'importanza economica e sociale del miglioramento della sicurezza stradale realizzate congiuntamente con rappresentanze del mondo delle imprese e dei lavoratori.[10]

---

[5] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.2.1, *"L'educazione stradale nelle scuole"*, pag. 78.
[6] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.2.2, *"Educazione permanente"*, pag. 83.
[7] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.2.3, *"Formazione tecnico-amministrativa"*, pag. 85.
[8] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.2.3.2, *"Supporti tecnici al processo decisionale"*, pag. 88.
[9] Vedi nota precedente.
[10] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.2.4, *"Il settore produttivo"*, pag. 88.

B) MISURE PER RAFFORZARE L'AZIONE DI PREVENZIONE, CONTROLLO E REPRESSIONE A LIVELLO LOCALE

B1) misure tese alla più efficace organizzazione delle forze di polizia locale, anche attraverso forme di riorganizzazione, coordinamento, etc.;[11]

B2) impianto e utilizzazione di nuove tecnologie (telematica) per la prevenzione e la repressione;[12]

B3) rafforzamento delle strutture di polizia locale e intensificazione dell'azione di prevenzione, controllo e repressione in ambiti di rilevante importanza ai fini della sicurezza stradale, con particolare riferimento alle aree urbane.[13]

C) MISURE A SUPPORTO DEL MIGLIORAMENTO DELL'ASSISTENZA SANITARIA

C1) misure tese alla razionalizzazione dei servizi di pronto soccorso, in collaborazione con le competenti autorità sanitarie;[14]

C2) misure a sostegno della formazione al primo soccorso per categorie di conducenti che, per loro intrinseche caratteristiche, hanno più frequenti occasioni di intervento su incidenti stradali.[15]

D) MISURE A SUPPORTO DEL MIGLIORAMENTO DEI COMPORTAMENTI DI GUIDA E DEL PARCO VEICOLI

D1) misure e accordi tesi a favorire il miglioramento del livello medio di sicurezza dei veicoli, con particolare - ma non esclusivo - riferimento alle flotte di veicoli pubblici;

D2) verifica e miglioramento delle conoscenze dei conducenti in materia di circolazione e di sicurezza stradale;

D3) azioni sistematiche di monitoraggio dell'uso dei dispositivi di sicurezza, di incentivazione al loro uso, di repressione;

D4) azioni sistematiche di monitoraggio del rispetto delle norme del CdS e di verifica del tasso reale di repressione di tali comportamenti;

D5) misure tese a favorire il controllo delle reali abilità di guida, con particolare riferimento a particolari tipologie di conducenti.

---

[11] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.3.2, *"Evoluzione dei modelli operativi"*, pag. 94.

[12] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.3.3, *"Tecnologie per la prevenzione e la repressione"*, pag. 95.

[13] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.3.9, *"Rafforzamento dell'azione di controllo in area urbana"*, pag. 128.

[14] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.4.4.1, *"Razionalizzazione del pronto soccorso e del servizio di emergenza"*, pag. 105.

[15] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.4.4.2, *"Formazione al primo soccorso"*, pag. 105.

E) MISURE TESE AL MIGLIORAMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE DEL TRAFFICO E DELLA RETE INFRASTRUTTURALE[16]

E1) adozione programmi organici di miglioramento della rete stradale locale, attraverso tecniche di manutenzione programmata, con particolare riferimento a sistemi infrastrutturali con elevati tassi di incidentalità;[17]

MISURE RIFERITE PREVALENTEMENTE AL SISTEMA INFRASTRUTTURALE EXTRAURBANO

E2) definizione di standard di sicurezza della rete stradale urbana ed extraurbana e definizione dei provvedimenti da adottare per le infrastrutture che non rispettano tali standard;[18]

E3) individuazione di sistemi infrastrutturali ad elevato rischio, analisi dei fattori di rischio specifici e definizione di specifici programmi di intervento per rimuovere tali fattori;[19]

E4) interventi tesi a modificare la geometria delle strade sia al fine di eliminare le condizioni che costituiscono fattore di rischio, sia al fine di conseguire una maggiore coerenza tra le caratteristiche oggettive dell'infrastruttura e i comportamenti di guida sicuri;[20]

E5) miglioramento delle intersezioni a raso, con particolare riferimento alla scelta del tipo di intersezione (a precedenza, a rotatoria, semaforizzata), all'eventuale inserimento di modificazioni della pavimentazione per richiamare l'attenzione dei conducenti, alla regolamentazione del traffico per ridurre i conflitti tra i diversi flussi;[21]

E6) miglioramento della leggibilità dei tracciati;[22]

E7) miglioramento delle pavimentazioni;[23]

E8) diffusione delle barriere di sicurezza, con particolare riferimento alle tratte stradali che presentano i più elevati tassi di incidentalità;[24]

---

[16] Per quanto riguarda la rete infrastrutturale si ricorda che sono esclusi dagli incentivi gli interventi specifici per il miglioramento delle strade statali e delle autostrade, a meno che questi non siano strettamente funzionali al miglioramento complessivo della sicurezza stradale a livello locale.

[17] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.1.1, *"Miglioramento della rete e manutenzione programmata"*, pag. 116.

[18] Vedi nota precedente.

[19] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.2.2, *"Individuazione dei sistemi infrastrutturali a rischio e definizione di specifici progetti per la sicurezza stradale"*, pag. 119.

[20] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.2.5, *"Geometria e caratteristiche costruttive della strada"*, pag. 122.

[21] Vedi nota precedente.

[22] Vedi nota precedente.

[23] Vedi nota precedente.

[24] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.2.6, *"Pertinenze"*, pag. 123.

E9) verifica e miglioramento della segnaletica, con tecniche di manutenzione programmata, al fine di fornire un concreto ausilio alla guida sicura;[25]

E10) miglioramento dell'illuminazione (riqualificazione degli impianti esistenti e installazione di nuovi impianti);[26]

MISURE RIFERITE PREVALENTEMENTE ALLA RETE VIARIA URBANA[27]

E11) misure tese a eliminare o ridurre i fattori di rischio connessi al passaggio dalla viabilità extraurbana alla viabilità urbana, con particolare riferimento a interventi che favoriscano oggettivamente la moderazione della velocità;[28]

E12) creazione di percorsi pedonali e ciclabili continui, separati e protetti e creazione di attraversamenti pedonali rialzati (a livello marciapiede) nelle strade locali in zone con elevato flusso di traffico pedonale;[29]

E13) localizzazione delle aree di sosta tali da ridurre i conflitti tra flussi pedonali e flussi veicolari (la tematica si estende anche alle fermate dei mezzi di trasporto collettivi e alle aree di accesso ad edifici con grande afflusso di utenti, come scuole, centri commerciali, etc.);[30]

E14) miglioramento delle piazze e delle intersezioni al fine di conciliare obiettivi di miglioramento della funzionalità e della sicurezza della circolazione con obiettivi di valorizzazione della qualità urbana e di recupero degli spazi urbani aperti all'uso quotidiano dei cittadini;[31]

E15) allargamento dei marciapiedi e connessioni agevoli e sicure tra i diversi isolati per ridurre le interferenze tra traffico pedonale e traffico automobilistico e per rendere più agevole il traffico pedonale;[32]

---

[25] Vedi nota precedente.

[26] Vedi nota precedente.

[27] Tra le azioni indicate in questa sezione non vengono riportati i PUT di seconda generazione in quanto oggetto di specifica misura di incentivazione.

[28] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.3.1, *"Passaggio dalla viabilità extraurbana a quella urbana"*, pag. 125.

[29] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.3.2, *"Creazione di percorsi pedonali e ciclabili continui, separati e protetti"*, pag. 125.

[30] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.3.3, *"Localizzazione delle aree di sosta tale da ridurre i conflitti tra flussi pedonali e flussi veicolari"*, pag. 126.

[31] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.3.4, *"Miglioramento delle piazze e delle intersezioni"*, pag. 126.

[32] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.3.5, *"Allargamento dei marciapiedi e connessioni agevoli e sicure tra i diversi isolati"*, pag. 127.

E16) limitazione della velocità a 30 Km/h e modificazione delle caratteristiche fisiche e geometriche delle strade in aree ad elevato traffico pedonale;[33]

E17) riorganizzazione e sviluppo delle zone pedonali al fine di creare un sistema di *"isole"* dove la mobilità dei pedoni sia protetta in modo assoluto e sia favorito un uso degli spazi urbani aperti più equilibrato, recuperando superfici attualmente dedicate esclusivamente allo spostamento e alla sosta dei veicoli;[34]

E18) utilizzazione di nuove tecnologie per il governo della mobilità e della sicurezza nelle aree urbane, con particolare riferimento alle misure tese a favorire l'uso del trasporto collettivo (indicazioni sugli orari, possibili connessioni, etc.).[35]

F) INTERVENTI DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

F1) realizzazione di campagne informative e di sensibilizzazione, con particolare riferimento a campagne mirate su tipologie di utenti e su tipi di mobilità a rischio e inquadrate in iniziative più ampie che comprendono misure di prevenzione/controllo e repressione e misure tese a rimuovere specifici fattori di rischio;[36]

F2) campagne integrate a tema, mirate su comportamenti specifici che determinano elevate condizioni di rischio (stragi del sabato sera, guida in stato di ebbrezza, guida in stato di sovraffaticamento, etc.) con particolare riferimento alla predisposizione di diverse linee di azione integrate che determinino la massa critica necessaria per suscitare l'attenzione degli utenti e, soprattutto la modificazione dei comportamenti di guida.[37]

G) MISURE ORIENTATE A MIGLIORARE LO STATO DELLE CONOSCENZE TECNICHE E LA CAPACITÀ PROGETTUALE E GESTIONALE IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE

G1) iniziative mirate a migliorare lo stato delle conoscenze attraverso rilevazioni, indagini studi, costruzione di archivi specifici, (come, ad esempio, realizzazione e gestione del catasto delle strade, sistema di monitoraggio del traffico e delle emissioni in atmosfera, etc.);

---

[33] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.3.6, *"Limitazione della velocità a 30 Km/h ... "*, pag. 127.

[34] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.3.7, *"Riorganizzazione e sviluppo delle zone pedonali"*, pag. 127.

[35] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.6.3.8, *"Applicazione di nuove tecnologie per il governo della mobilità in area urbana"*, pag. 128.

[36] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.7.2.1, *"Orientamento delle campagne su soggetti a rischio"*, pag. 133.

[37] *"Indirizzi Generali ..."*, paragrafo 3.7.2.2, *"Campagne integrate a tema"*, pag. 134.

G2) rilevazione e monitoraggio dell'incidentalità e degli effetti delle misure adottate (**questa azione è considerata indispensabile – pena esclusione - per accedere ai finanziamenti dei *"Progetti Pilota"***);

G3) costituzione, ampliamento, rafforzamento organizzativo e professionale delle strutture tecniche preposte alla programmazione, progettazione e gestione in materia di mobilità e sicurezza stradale, con particolare riferimento a forme stabili e organizzate di coordinamento tra i diversi Uffici competenti.

Sezione E

SCHEMA DI CONVENZIONE TRA

ISPETTORATO GENERALE PER LA CIRCOLAZIONE E LA SICUREZZA STRADALE

E

L'AMMINISTRAZIONE (O IL RAGGRUPPAMENTO DI AMMINISTRAZIONI) PROPONENTE

L'anno duemilauno, il giorno ... del mese di ....., in Roma nella sede del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale

TRA

L' Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale (C.F. .....) da qui in avanti denominato *"Amministrazione"*, in persona del Dirigente ..... pro tempore della ..... ing. ....., come da D.M. del ... n° ..., registrato alla Corte dei Conti il ..... registro .... foglio ..... nonché degli articoli 3, 6, 16 e 17 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29;

E

La Provincia di / Il Comune di ..... (C.F. .....), d'ora in poi denominato *"Contraente"*, in persona del ..... il quale interviene al presente atto in forza della delibera di Giunta del ..... in data ..... n° ..... (all. *"A"*),

[in caso di più Amministrazioni che presentano congiuntamente uno stesso *"Progetto Pilota"*, elencare tutte le Amministrazioni e completare con ..]

... che hanno congiuntamente predisposto il *"Progetto Pilota"* ....., sulla base di .....[Accordo di Programma, Convenzione, Intesa, etc.] sottoscritto in data ..... (all. *"A"*)

[in caso di partenariato con organismi pubblici o privati lo strumento di accordo indicherà esplicitamente anche tali soggetti e il ruolo da questi svolto]

PREMESSO

- che la legge 144/99 istituisce il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale;
- che in data 29 marzo 2000 i Ministri competenti in materia hanno approvato il documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* che prevede la definizione e attuazione di Progetti Pilota finalizzati a favorire la sperimentazione e la diffusione di nuove e più efficaci forme di intervento per migliorare la sicurezza stradale e ridurre il numero delle vittime degli incidenti stradali;
- che con decreto del Ministro dei lavori pubblici n. ... del .... è stato approvato il Bando per la realizzazione di interventi sperimentali multisettoriali per migliorare la sicurezza stradale, denominati *"Progetti Pilota"*;

- che il Presidente della Provincia di / il Sindaco del Comune di ..., con nota del ... prot. n°..., ha presentato la proposta di *"Progetto Pilota"* denominato [**denominazione indicata al punto 4 della scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"***];

[oppure]

- che con [**convenzione o accordo di programma del .... (registrato in caso di partecipazione dei privati) ... elencare tutte le Amministrazioni componenti e gli enti pubblici e privati**] si sono riunite in ..... ed hanno presentato, con nota del ... prot. n°..., la proposta di *"Progetto Pilota"* denominato [**denominazione indicata al punto 4 della scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"***];
- che la commissione di cui al comma 4 dell'art. 7 del Bando per la realizzazione di interventi sperimentali multisettoriali per migliorare la sicurezza stradale, denominati *"Progetti Pilota"*, istituita con D.M. n. ..... in data ..... ha valutato le proposte pervenute, formulando la graduatoria delle richieste, nella quale la domanda medesima risulta collocata al ..... posto, con .... punti;
- che il Ministro dei Lavori Pubblici, con decreto numero ...., del .... ha approvato la graduatoria e definito l'elenco dei *"Progetti Pilota"* ammessi al cofinanziamento;
- che tra i Progetti Pilota ammessi al cofinanziamento figura al ..... posto quello denominato [... **denominazione indicata al punto 4 della scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"*** ...], presentato dalla Provincia di / dal Comune di / dal raggruppamento costituito da....., che prevede un cofinanziamento di lire ..... a valere sui fondi del capitolo .... dello stato di previsione della spesa del Ministero dei Lavori Pubblici destinati all'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale al finanziamento dei predetti *"Progetti Pilota"*;

TUTTO CIÒ PREMESSO

Le parti come sopra costituite, mentre confermano e ratificano la precedente narrativa, convengono e stipulano quanto segue.

Articolo 1. Normativa di riferimento

1. Per quanto non espressamente previsto dalla presente convenzione le parti, relativamente alle azioni del *"Progetto Pilota"* che presuppongono la realizzazione di opere, fanno riferimento alle disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni, del Regolamento approvato con D.P.R. 21 dicembre 1999, n.554, nonché alle norme del Capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, approvato con D.M. 19 aprile 2000 n. 145 che, sebbene non allegate, formano parte integrante e sostanziale del presento atto, ed in genere a tutta la vigente normativa in materia di lavori pubblici.
2. Le premesse, l'accordo di programma o la convenzione (all. *"A"*), il progetto preliminare (all. *"B"*) e la scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"*

(all. *"C"*), fanno parte integrante e sostanziale della presente convenzione.

Articolo 2. Denominazione e contenuti del "Progetto Pilota"

1. L'Amministrazione affida al Contraente, l'attuazione del *"Progetto Pilota"* denominato [... denominazione indicata al punto 4 della scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"* ...], così articolato:

.....

[riportare in sintesi la descrizione di cui al punto 9 della scheda descrittiva del *"Progetto Pilota"*]

.....

Articolo 3. Onere complessivo del "Progetto Pilota" e cofinanziamento

1. L'onere complessivo per la realizzazione del *"Progetto Pilota"* è stato dal Contraente determinato in Lire ..... (diconsi Lire .....) Euro ..... (.....).
2. L'importo complessivo del cofinanziamento a carico dell'Amministrazione è determinato, sulla base di quanto indicato dal contraente e in relazione ai massimali stabiliti all'articolo 6 del Bando per la realizzazione di interventi sperimentali multisettoriali per migliorare la sicurezza stradale, denominati *"Progetti Pilota"* in Lire ..... (diconsi Lire .....), Euro ..... (.....),
   [laddove ciò sia opportuno l'importo del cofinanziamento può essere suddiviso per fasi o per singole attività o componenti] così articolato:
   a) Lire ..... (diconsi Lire .....) Euro ..... (.....) per [riportare le principali fasi o azioni del *"Progetto Pilota"*, prendendo a riferimento il punto 8.2 dello schema di progetto preliminare];
   b) Lire ..... (diconsi Lire .....) Euro ..... (.....) per [riportare le principali fasi o azioni del *"Progetto Pilota"*, prendendo a riferimento il punto 8.2 dello schema di progetto preliminare];
   c) Lire ..... (diconsi Lire .....) Euro ..... (.....) per [riportare le principali fasi o azioni del *"Progetto Pilota"*, prendendo a riferimento il punto 8.2 dello schema di progetto preliminare];

   [In caso di partenariato con organismi pubblici o privati indicare anche i termini della partecipazione agli oneri dei soggetti di partenariato]
3. L'importo a carico dei soggetti di partenariato è pari a Lire .... (diconsi Lire .....) Euro ..... (.....) [in caso di più soggetti indicare anche la ripartizione degli oneri] e risulta così ripartito
   a. Lire ..... (diconsi Lire ....) Euro ..... (.....) a carico di .....;
   b. Lire ..... (diconsi Lire .....) Euro ..... (.....) a carico di .....

Articolo 4. Verifiche e monitoraggio

1. Nell'attuazione della presente convenzione l'Amministrazione provvede:
   A) alla verifica della conformità amministrativa del progetto esecutivo rispetto agli elaborati che corredano la domanda di partecipazione al bando per i *"Progetti Pilota"*;

B) all'approvazione del programma operativo delle attività da realizzare nell'ambito del Progetto Pilota (comma 5, art.4, del Bando).

2. L'Amministrazione provvede altresì a svolgere un'azione di assistenza e di monitoraggio all'attuazione del *"Progetto Pilota"* e a tale fine, entro trenta giorni dall'esecutività della presente convenzione, nomina il responsabile del procedimento e definisce un'apposita struttura di assistenza e monitoraggio.
3. In relazione all'azione d'assistenza e monitoraggio di cui al comma precedente, il Contraente provvederà a rendere disponibile tutta la documentazione utile per il monitoraggio, a consentire sopralluoghi nelle sedi ove si svolgono attività inerenti al *"Progetto Pilota"*, a rendere disponibile il personale necessario per consentire le verifiche e le analisi di cui sopra.

Articolo 5. Erogazioni del cofinanziamento

Il cofinanziamento relativo al Progetto Pilota di cui al precedente art.2 viene erogato con le seguenti modalità:

- 15% dell'importo complessivo del cofinanziamento pari a Lire. ..... (Euro ....) dopo l'avvenuta approvazione del programma operativo delle attività da realizzare nell'ambito del *"Progetto Pilota"*, secondo quanto indicato dal comma 7° dell'articolo 5 del Bando;
- fino alla concorrenza dell'ulteriore 75% dell'importo complessivo del cofinanziamento, pari a Lire. ..... (Euro .....) con rate di acconto d'importo non inferiori a Lire 300 milioni), sulla base degli stati di avanzamento dei lavori, tranne l'ultima, certificati dal Direttore dei lavori per quanto riguarda le attività costituite da realizzazione di opere e dal responsabile di procedimento per tutte le altre attività e confermati dal Contraente;
- 10% a saldo, pari a Lire ..... (Euro .....) all'approvazione degli atti di collaudo.

Articolo 6. Diffusione dei risultati

1. Il Contraente dichiara di rinunciare ai diritti di paternità intellettuale e di esclusiva, salvo casi particolari e specifici che dovranno essere comunque autorizzati esplicitamente dall'Amministrazione.
2. Al fine di favorire la diffusione dei risultati della sperimentazione realizzata attraverso i *"Progetti Pilota"* l'Amministrazione provvede:
   a) alla pubblicazione dei risultati più significativi del *"Progetto Pilota"*;
   b) all'organizzazione di conferenze, seminari e analoghe iniziative alla cui realizzazione partecipa il contraente mettendo a disposizione materiali e risultati del *"Progetto Pilota"*.
3. Il Contraente collaborerà alla pubblicizzazione e diffusione dei risultati mettendo a disposizione materiali e documenti riguardanti i risultati conseguiti dal *"Progetto Pilota"* e gli effetti diretti e indiretti da questo determinati relativamente alla sicurezza stradale.

Articolo 7. Variazioni (specificare gli ambiti di possibile variazione)

1. Fatti e circostanze noti al Contraente, atti a determinare condizioni per variazioni del *"Progetto Pilota"* dovranno essere comunicate, a mezzo di lettera raccomandata, dal Contraente stesso all'Amministrazione.
2. L'Amministrazione, valutata l'ammissibilità delle variazioni a mezzo di esame istruttorio, adotterà il provvedimento di variante comunicandolo a mezzo di raccomandata al Contraente.
3. Qualora tali variazioni comportino maggiori oneri, questi saranno sostenuti ad esclusivo carico e cura del Contraente.
4. Eventuali varianti in corso d'opera relative alla realizzazione delle opere di cui al comma 2 dell'art. 3 della presente convenzione saranno regolate ai sensi dell'art. 25 della Legge 109/94.

Articolo 8. Collaudo relativo alle eventuali opere comprese nel "Progetto pilota"

1. Per le attività del *"Progetto Pilota"* che comportano la realizzazione di opere, saranno nominati dall'Amministrazione, quale parte interessata all'attuazione ed ai risultati del Progetto, entro un mese dall'inizio dei lavori, da uno a tre collaudatori in corso d'opera, in relazione alle dimensioni ed alla natura dell'intervento. In caso di nomina di una Commissione di collaudo questa è coadiuvata da un segretario. Il Presidente ed il segretario sono nominati dall'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, gli altri membri sono nominati dal citato Organo, su designazione del o dei contraenti.
2. Il collaudo finale delle opere verrà effettuato entro sei mesi dalla data del certificato di ultimazione lavori.
3. Il collaudatore o la commissione di collaudo provvederà a trasmettere all'Amministrazione copia dei verbali di visita in corso d'opera e del verbale di collaudo finale. Quest'ultimo è approvato dall'Amministrazione entro trenta giorni dalla ricezione.
4. Tutti gli oneri relativi alle operazione di collaudo, sia in corso d'opera che finale, sono a totale carico del Contraente.

Articolo 9. Termini per la risoluzione della convenzione

1. Qualora l'attuazione dell'intervento dovesse procedere in difformità dalle modalità, dai tempi, dai contenuti e dalle finalità, di cui alla presente convenzione e relativi allegati, il Contraente ha l'obbligo di eliminare le cause di tale difformità entro il termine che, a mezzo di lettera raccomandata, sarà fissato dall'Amministrazione.
2. Trascorso inutilmente tale termine, l'Amministrazione si riserva la facoltà di sospendere l'erogazione del cofinanziamento, previa diffida ad adempiere entro un ulteriore termine, anch'esso comunicato a mezzo di lettera raccomandata.
3. Trascorso inutilmente l'ulteriore termine concesso al Contraente, la presente convenzione è risolta di diritto.

4. La risoluzione della convenzione comporta l'obbligo per il Contraente di restituire all'Amministrazione gli eventuali importi da questa corrisposti e per i quali non esistano giustificazioni di spesa, con la maggiorazione degli interessi legali.

Articolo 10. Rapporto tra il contraente e terzi

1. Qualora nell'esecuzione delle azioni comprese nel *"Progetto Pilota"* il Contraente si avvalga di imprese, gruppi di lavoro e professionisti, fornitori di beni o servizi, questi opereranno sotto la sua direzione e responsabilità e con essi l'Amministrazione non assume rapporti diretti, né riconosce agli stessi la possibilità di diritti d'autore.
2. Le eventuali, particolari convenzioni tra il Contraente e imprese, gruppi di lavoro e professionisti, fornitori di beni o servizi, dovranno prevedere nei confronti dei medesimi, l'obbligo di conformarsi alle direttive generali e specifiche dell'Amministrazione e di accettare forme di controllo che l'Amministrazione riterrà opportuno effettuare ai fini del migliore esito dei *"Progetti Pilota"*.
3. Il Contraente esonera e tiene indenne l'Amministrazione da qualsiasi impegno e responsabilità che a qualsiasi titolo possa derivare nei confronti dei terzi dalla presente convenzione.

Articolo 11. Controversie

1. Tutte le controversie nascenti dall'esecuzione della presente convenzione, potranno essere demandate alla decisione di un collegio arbitrale costituito in conformità del disposto dell'art. 10 della legge 18 novembre 1998, n. 415.

Articolo 12. Registrazione ed esecutività della convenzione

1. La presente convenzione è redatta in ... esemplari dei quali ... in bollo.
2. Le spese di registrazione, ai fini fiscali, di tutti gli atti contrattuali sono a completo carico e cura del Contraente.
3. La presente convenzione diviene esecutiva dalla data della comunicazione dell'avvenuta registrazione da parte degli organi di controllo del relativo decreto di approvazione da parte del Capo dell'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale.

Roma, li ... ...

L'AMMINISTRAZIONE

IL CONTRAENTE

Sezione F

DETERMINAZIONE DEGLI INDICI DI DANNO SOCIALE DA INCIDENTI STRADALI E DELLE SOGLIE DI FINANZIAMENTO

1. SOGLIE DI FINANZIAMENTO MASSIMO

Per evitare i rischi di una distribuzione delle risorse distorta (e cioè che non tenga conto dei livelli di incidentalità) e/o eccessivamente concentrata su un numero molto ridotto di casi, è stato adottato un **sistema di soglie proporzionali all'entità delle vittime** (morti e feriti) da incidenti stradali. A tale fine è stata valutata l'entità di danno sociale determinata dagli incidenti stradali, con riferimento ai risultati che a questo proposito sono contenuti nell'ultima *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"*.[38]

I risultati del computo del danno sociale determinato dagli incidenti stradali, riportati per esteso nel documento *"I Progetti Pilota. Indici di danno sociale"*, che costituisce allegato del presente documento, evidenziano una distribuzione territoriale dell'entità del danno sociale[39] estremamente differenziata che consente di individuare tre classi di danno sociale, distintamente definite per le province e per i comuni, come indicato nella tabella 1 riportata alla fine della presente sezione.
Sulla base dei dati relativi all'entità del danno sociale da incidenti stradali (e cioè del costo sociale determinato dalle vittime degli incidenti stradali) sono state definite, con criteri di proporzionalità, tre soglie massime di cofinanziamento dei Progetti Pilota:

CLASSI DI DANNO SOCIALE		FINANZIAMENTO MASSIMO (milioni di Lire)
A	Indice di danno sociale massimo	1.500
B	Indice di danno sociale elevato	1.000
C	Indice di danno sociale medio	750

La distribuzione di province e comuni per classe di danno sociale risulta essere quella illustrata di seguito.
Classe di danno sociale massimo: province di Milano, Roma, Torino, Brescia e comuni di Roma e Milano.
Classe di danno sociale elevato: province di Treviso, Vicenza, Venezia, Verona, Padova, Firenze, Bologna, Cuneo, Modena, Ravenna, Bergamo, Udine, Latina, Bari e comuni di Torino, Firenze, Napoli, Bologna, Palermo, Genova, Catania.
Classe di danno sociale medio: tutte le altre province e tutti gli altri comuni.

---

[38] Cap. 9, *"Costi sociale ed economici degli incidenti stradali"*, par. 9.3, *"Valutazione generale per l'Italia"*, pag. 137.
[39] Calcolato con riferimento al numero di morti e feriti per provincia e comune secondo gli ultimi dati resi disponibili dall'ISTAT.

2. QUOTA MASSIMA DI COFINANZIAMENTO

Gli incentivi finanziari copriranno una quota del costo del *"Progetto Pilota"* compresa tra il 50% e il 70%.

In particolare, al fine di conciliare le esigenze di tempestività proprie di un programma di sperimentazione a supporto della definizione e attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, con i vincoli di impegno a investire che oggettivamente limitano molte Amministrazioni locali, con particolare riferimento a quelle di minori dimensioni e con minori risorse tecniche, professionali e finanziarie, si è ritenuto opportuno attribuire le maggiori quote di finanziamento alle Amministrazioni che dispongono di una più limitata dotazione di risorse.

Tenuto poi conto del fatto che la classe di danno sociale massimo comprende le province e comuni più ampie e, in linea generale, maggiormente dotate di risorse, che la classe di danno sociale medio comprende province e comuni meno ampi e, sempre in linea generale, meno dotate di risorse, si è ritenuto di attribuire la quota più elevata di cofinanziamento (70%) a province e comuni che rientrano nella classe di danno sociale media, la quota immediatamente successiva (60%) a province e comuni che rientrano nella classe di danno sociale elevata e la quota inferiore (50%) a province e comuni più ampi e maggiormente dotati di risorse, che rientrano nella classe di danno sociale massimo.

Si viene pertanto a delineare il seguente quadro di cofinanziamenti concedibili:

CLASSE DI DANNO SOCIALE	MASSIMO COFINANZIAMENTO CONCEDIBILE (valori in milioni)	MASSIMA QUOTA DI COFINANZIAMENTO
MASSIMO	1.500	50%
ELEVATO	1.000	60%
MEDIO	750	70%

Tab. 1

CLASSI DI DANNO SOCIALE PER INCIDENTI STRADALI			
CARATTERISTICHE	CLASSE DI DANNO		
	MASSIMO	ELEVATO	MEDIO
PROVINCE			
Indice di danno sociale (a)	**> di 50**	**25 - 50**	**< di 25**
Indice medio di danno sociale	**72**	**33**	**12**
Numero di province	4	14	85
Dati caratteristici (valori riferiti al 1999)			
Numero medio di morti	244	131	45
Numero medio di feriti	19.300	4.900	2.000
Dati complessivi			
Morti nel complesso	977	1.833	3.823
Quota di morti sul totale generale	15%	28%	58%
Feriti nel complesso	77.000	68.500	171.000
Quota di feriti sul totale generale	24%	22%	54%
COMUNI			
Indice di danno sociale (a)	**> di 40**	**10 - 40**	**< di 10**
Indice medio di danno sociale	**44**	**13**	**7** (b)
Numero di comuni	2	7	5 (c)
Dati caratteristici (valori riferiti al 1999)			
Numero medio di morti	102	38	23 (b)
Numero medio di feriti	15.700	4.500	2.300 (b)
Dati complessivi			
Morti nel complesso	203	266	116 (b)
Quota di morti sul totale generale	3%	4%	2% (b)
Feriti nel complesso	23.900	33.000	11.309 (b)
Quota di feriti sul totale generale	8%	10%	3% (b)

(a) Valore massimo per le circoscrizioni provinciali = 100; valore massimo per le circoscrizioni comunali = 45

(b) Dato relativo ai soli grandi comuni (oltre 250.000 abitanti). Il dato riferito a tutte le circoscrizioni comunali non comprese nelle classi di danno sociale massima ed elevata **tende a zero**.

(c) Numero di grandi comuni in classe di danno sociale media. I restanti comuni appartengono tutti alla classe di danno sociale media in quanto registrano indici di danno sociale ampiamente inferiori a 25.

Sezione G

CRITERI DI VALUTAZIONE E COMPUTO DEI PUNTEGGI

Ai fini della valutazione della proposta di *"Progetto Pilota"* saranno adottati quattro criteri di valutazione:

a) qualità della proposta;
b) condizioni del contesto di applicazione del *"Progetto Pilota"*;
c) punteggio *"di equilibrio"*;
d) la quota di cofinanziamento richiesto.

1 QUALITÀ DELLA PROPOSTA

La **qualità della proposta** viene *"misurata"* attraverso tre gruppi di indici riguardanti:

* la qualità tecnica del progetto, per un massimo di 200 punti;
* l'intersettorialità e il livello di partecipazione di diverse strutture e Amministrazioni alla definizione e attuazione del *"Progetto Pilota"*, per un massimo di 100 punti;
* la qualità degli obiettivi e la loro coerenza con gli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"*, per un massimo di 100 punti.

Ai fini della valutazione complessiva il punteggio risultante viene diviso per 400 e moltiplicato per il coefficiente relativo alla qualità della proposta (**50**).

1.1 QUALITÀ TECNICA

La qualità tecnica riguarda la natura e i contenuti del progetto e degli strumenti previsti per la sua realizzazione e gestione e *pesa* **fino a 200 punti**, determinati come segue.

a) Coerenza *"interna"* della proposta (analisi di base delle condizioni di mobilità e incidentalità, riferite anche all'assetto territoriale o urbanistico, definizione delle problematiche, individuazione dei fattori di rischio preminenti, misure proposte per il contrasto e la rimozione dei principali fattori di rischio, modalità di intervento, controlli di attuazione), fino a **80** punti.
b) Adozione o realizzazione di elementi innovativi (uso della telematica, metodologie innovative, etc.), fino a **20** punti.
c) Creazione di strutture tecniche stabili per la gestione/monitoraggio del progetto o per la concertazione con altre Amministrazioni o con soggetti privati e ruolo a queste attribuito per la definizione/attuazione del progetto, fino a **20** punti.
d) Creazione di strumenti tecnici stabili (archivi, GIS, strumenti di monitoraggio automatico, etc.) e loro ruolo all'interno del processo di definizione/attuazione, fino a **20** punti.
e) Trasferibilità del progetto ad altre Amministrazioni con problematiche analoghe e generalizzabilità del progetto e cioè possibilità di diffondere i risultati del progetto in misura più o meno ampia, fino a **20** punti.

f) Originalità della proposta, fino a **40** punti. Tale fattore esprime l'esigenza di favorire la sperimentazione su una gamma ampia di problematiche/soluzioni e, quindi, di favorire la diversificazione delle proposte affinché siano sperimentato il più ampio numero possibile di campi di intervento prioritari e di linee di azione tra quelli indicati negli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"*. Ai fini del computo sarà attribuito il punteggio massimo alla tipologia di Progetti Pilota che comprende una sola proposta, un punteggio inferiore alla tipologia che comprende due proposte, punteggi ancora inferiori alle tipologie che comprendono tre o più proposte, fino ad arrivare a punteggi nulli per tipologie di Progetti Pilota che comprendono numerose proposte.

1.2 INTERSETTORIALITÀ

Il parametro della intersettorialità tende ad apprezzare l'impegno in termini di coordinamento con altre Amministrazioni o con strutture private e vale **fino a 100 punti**, determinati come segue.

a) Collaborazione tra diverse strutture/uffici della stessa Amministrazione, fino a **20** punti.
b) Collaborazione tra diverse Amministrazioni dello stesso livello e di diverso livello, fino a **20** punti.
c) Attivazione di forme di partenariato pubblico/privato, fino a **20** punti.
d) Progetto orientato su diversi settori di intervento attraverso un sistema di azioni e misure integrato e coordinato, fino a **40** punti.

1.3 QUALITÀ DEGLI OBIETTIVI

Questo parametro tende ad apprezzare la rilevanza intrinseca degli obiettivi ai fini del miglioramento della sicurezza stradale e loro coerenza con il PNSS, **fino a 100 punti** determinati come segue.

a) **Riduzione attesa delle vittime** nel breve (3 anni) e nel medio periodo (5 anni) o, in alternativa, **produzione di metodologie, strumentazione tecnica, tipologie di intervento, strutture tecniche, in grado di innalzare significativamente la capacità di intervento** sulla mobilità e sulla sicurezza stradale.[40] Tali risultati dovranno essere argomentati in coerenza con il progetto e adeguatamente motivata, fino a **40** punti.
b) Coerenza degli interventi previsti dal *"Progetto Pilota"* con i ***campi prioritari di intervento*** individuati negli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* al paragrafo 2.2, *Campi prioritari di intervento* e con i ***principi base di riferimento*** come indicati negli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* al paragrafo 2.1, *Principi di riferimento*, fino a **25** punti.
c) Coerenza degli interventi previsti con almeno una delle linee di azione elencate negli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* al capitolo 3, *Linee Guida di Attuazione* e richiamate nel precedente paragrafo 2.5 del presente documento, fino a **25** punti.

---

[40] Il miglioramento della capacità complessiva di intervento sulla mobilità e la sicurezza stradale può essere considerato l'obiettivo principe dei Progetti Pilota.

d) Presenza nel progetto di una specifica linea di attività dedicata alla informazione / diffusione dei risultati, fino a **10** punti.

2 CONTESTO DI APPLICAZIONE

Le condizioni del **contesto di applicazione** del *"Progetto Pilota"* vengono *"misurate"* attraverso indicatori relativi al numero e all'evoluzione delle vittime degli incidenti stradali e alla presenza di particolari e specifici fattori di rischio documentati dal proponente, per un punteggio massimo pari a 200. Ai fini della valutazione complessiva il punteggio risultante viene diviso per 200 e moltiplicato per il coefficiente relativo alle condizioni del contesto di applicazione (**25**).

Le condizioni di contesto sono analizzate tramite cinque parametri.

a) Numero di morti per incidenti stradali e tassi di mortalità dell'area cui si riferisce il progetto. Qualora per tale area non siano disponibili dati specifici, saranno utilizzati i dati della partizione territoriale più piccola che comprende l'area sulla quale interviene il progetto. Viene attribuito un indice compreso tra da 1 (situazione con il minimo numero di morti e minimo tasso di mortalità) e **60** (situazione con il massimo numero di morti e il più elevato tasso di mortalità).

b) Numero di feriti per incidenti stradali e tassi di ferimento dell'area cui si riferisce il progetto. Qualora per tale area non siano disponibili dati specifici, saranno utilizzati i dati della partizione territoriale più piccola che comprende l'area sulla quale interviene il progetto. Viene attribuito un indice compreso tra da 1 (situazione con il minimo numero di feriti e il minimo tasso di ferimento) e **10** (situazione con il massimo numero di feriti e il più elevato tasso di ferimento).

c) Evoluzione, nel quinquennio 1995 - 1999, del numero di morti per incidenti stradale e del tasso di mortalità nell'area cui si riferisce il progetto. Qualora per tale area non siano disponibili dati specifici, saranno utilizzati i dati della partizione territoriale più piccola che comprende l'area sulla quale interviene il progetto. Viene attribuito un indice compreso tra da 1 (situazione con massima riduzione – o minima crescita - della mortalità) e **60** (situazione con la massima crescita della mortalità).

d) Evoluzione, nel quinquennio 1995 - 1999, del numero di feriti per incidenti stradali e dei tassi di ferimento nell'area cui si riferisce il progetto. Qualora per tale area non siano disponibili dati specifici, saranno utilizzati i dati della partizione territoriale più piccola che comprende l'area sulla quale interviene il progetto. Viene attribuito un indice compreso tra da 1 (situazione con massima riduzione – o minima crescita – del tasso di ferimento) e **10** (situazione con la massima crescita del tasso di ferimento).

e) Condizioni di rischio particolari, adeguatamente evidenziate e documentate, che vengono assunte come campo di applicazione specifico dal *"Progetto Pilota"* (fino a **60** punti).

3 EQUILIBRIO

Per la determinazione di una equilibrata distribuzione dei Progetti Pilota viene riservato un punteggio aggiuntivo, pari ad un massimo di **100** punti. Ai fini della valutazione complessiva il punteggio risultante viene diviso per 200 e moltiplicato per il coefficiente relativo alle condizioni del contesto di applicazione (**15**).
I parametri per la determinazione di una equilibrata distribuzione dei Progetti Pilota, come indicato in precedenza, sono due.

a) Distribuzione geografica dei Progetti Pilota: possono essere assegnati **fino a 70 punti** al fine di determinare un'equilibrata distribuzione geografica dei Progetti Pilota.
b) Tipologia dell'Amministrazione o del raggruppamento di Amministrazioni proponente: possono essere assegnati **fino a 30 punti** per determinare un'equilibrata composizione dei proponenti, facendo riferimento anche agli organismi pubblici e privati associati alle Amministrazioni locali.

4 QUOTA DI COFINANZIAMENTO RICHIESTO

Ai fini della valutazione, viene attribuito un punteggio specifico ai Progetti Pilota per i quali il proponente:

1) richieda un cofinanziamento inferiore rispetto al cofinanziamento massimo ammissibile;
2) definisca un *"Progetto Pilota"* di costo tale da determinare una incidenza percentuale del massimo cofinanziamento ammissibile inferiore alla incidenza di cofinanziamento massima consentita.

Ai fini del calcolo del punteggio:

a) si misura l'incidenza percentuale del cofinanziamento richiesto sul costo complessivo del *"Progetto Pilota"*;
b) si calcola la differenza tra incidenza percentuale massima del cofinanziamento ammesso e incidenza percentuale del cofinanziamento richiesto;
c) si misura il rapporto percentuale tra la differenza di cui al precedente punto "b" e l'incidenza massima ammessa di cofinanziamento sul costo complessivo (tasso di riduzione dell'incidenza del cofinanziamento richiesto rispetto all'incidenza massima ammessa di cofinanziamento).

Ai fini del punteggio vengono attribuiti 2 punti per ogni punto percentuale del valore di cui al punto "c".
Il punteggio massimo attribuibile per l'impegno finanziario aggiuntivo del proponente risulta pari a 100. Ai fini del computo del punteggio generale tale punteggio viene diviso per 10.

APPENDICE D

PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

Di seguito si riporta il testo integrale del primo programma annuale di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e della documentazione tecnica concordata con Regioni, Province e Comuni sia per quanto riguarda la ripartizione delle risorse, sia per quanto riguarda i parametri di cofinanziamento e i criteri di attuazione.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

PROGRAMMA ANNUALE DI ATTUAZIONE 2002

(Art. 32 della legge 144/99)

Aggiornamento: 21 novembre 2002, ore 18:00

Novembre 2002

1 ASPETTI GENERALI

1.1 Il *"Programma Annuale di Attuazione 2002"*, in coerenza con gli indirizzi del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, individua le linee di azione con maggiore impatto sui livelli di sicurezza stradale che possono essere avviate immediatamente e definisce forme di incentivazione che favoriscono la partecipazione di risorse professionali e finanziarie degli Enti proprietari e gestori delle strade (Stato, Regioni, Province e Comuni), nonché delle altre amministrazioni pubbliche e delle imprese, al processo di miglioramento della sicurezza stradale. A tale fine vengono individuate 15 azioni tra tutte quelle elencate dal Piano (vedi, oltre, il paragrafo 3).

1.2 Le risorse del Programma saranno distribuite tra azioni di *"primo livello"*, che tendono a determinare direttamente una riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali, e azioni di *"secondo livello"*, che tendono a rafforzare e riorganizzare le strutture e gli strumenti di governo della sicurezza stradale al fine di migliorare progressivamente l'efficacia degli interventi e aumentare i tassi di riduzione delle vittime a parità di risorse impegnate. Tale ripartizione discende da quanto indicato nel Piano al capitolo 1.3, *"Struttura e livelli del Piano"*.

1.3 La gestione del Programma sarà realizzata in modo congiunto dal Governo nazionale, dai Governi regionali, dalle Province e dai Comuni, secondo quanto indicato di seguito, nei paragrafi 5, 6, 10, 11, 12 e 13.

2 PRINCIPI DI RIFERIMENTO

Il Programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale del 2002, anche in relazione a quanto indicato dalla *Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale*, si ispira ai seguenti principi.

2.1 **Premialità**
Il Programma finanzia interventi coerenti con gli obiettivi del Piano che sono caratterizzati da prospettive di elevata efficacia relativamente alla riduzione delle vittime degli incidenti stradali. In caso di proposte il cui cofinanziamento ecceda le disponibilità finanziarie, l'attribuzione delle risorse avverrà sulla base di criteri di merito (preferibilmente formalizzati in punteggi e graduatorie) di livello regionale, in relazione a quanto indicato più avanti nel paragrafo 6, *"Scelta delle proposte da ammettere al finanziamento"*.

2.2 **Proporzionalità**
Le risorse vengono ripartite per linea di azione e per area territoriale sulla base di criteri di proporzionalità al *"danno sociale"* determinato dagli incidenti stradali. Per danno sociale si intende la somma di morti e feriti ponderati sulla base del costo sociale medio nazionale, come indicato nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

2.3 **Specificità e aggiuntività**
In relazione a quanto stabilito negli *"Indirizzi Generali e linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* al punto 2.1.5, *"Carattere specifico e aggiuntivo del Piano"*, le proposte di intervento, per accedere agli incentivi economico-finanziari, dovranno avere carattere **specifico** (e cioè essere dedicati esclusivamente al miglioramento della sicurezza stradale) e **aggiuntivo**. Questo secondo carattere dovrà emergere dal confronto tra gli investimenti mediamente sostenuti nell'ultimo triennio per azioni a favore della sicurezza stradale e gli investimenti, in questo stesso

settore, relativi all'anno finanziario nel quale ricade la proposta di intervento per il quale si chiede il cofinanziamento.

2.4 **Priorità**
Il programma incentiva in via prioritaria i programmi e gli interventi che riguardano le situazioni (tratta stradale, area territoriale, zona urbana, comparto di mobilità, gruppo di utenti della strada, etc.) caratterizzate dai più intensi fattori di rischio e dove si determinano le maggiori quote di danno sociale come indicato al precedente punto 2.2.

2.5 **Intersettorialità e completezza**
A parità di altre condizioni, il programma incentiva in via prioritaria interventi integrati e intersettoriali che:

2.5.1 agiscono su tutti i (o sulla maggior parte dei) fattori di rischio presenti nella situazione oggetto della proposta di intervento;

2.5.2 coinvolgono tutti i (o sulla maggior parte dei) soggetti che possono contribuire, direttamente o indirettamente, al miglioramento della sicurezza stradale.

2.6 **Programmi attuativi futuri**
Per l'elaborazione dei futuri Programmi di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale si procederà ad un confronto con i Governi regionali sui presupposti e sui criteri per sviluppare la più efficace azione di miglioramento della sicurezza stradale.

3 CAMPI DI INTERVENTO

Rispetto all'insieme di azioni indicate dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale per l'intero arco decennale, il *"Programma Annuale di Attuazione 2002"*, incentiva e finanzia interventi, in conto capitale, nei seguenti 15 campi prioritari.

3.1 Interventi per la messa in sicurezza delle **strade extraurbane a massimo rischio**, secondo quanto indicato nell'*"Allegato Tecnico del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*.

3.2 Interventi per la messa in sicurezza delle **situazioni urbane a massimo rischio**, individuate sulla base di analisi svolte dalle amministrazioni responsabili.

3.3 **Manutenzione programmata** della rete stradale extraurbana finalizzata a migliorare in modo sistematico la sicurezza delle strade.

3.4 **Moderazione del traffico e riqualificazione di strade e piazze** per miglioramento della sicurezza stradale in area urbana, attraverso interventi quali:

a) la creazione di rotonde;
b) la creazione di reti continue di percorsi pedonali che intersecano anche la rete viaria riservata agli autoveicoli;
c) la creazione di zone a 30 Km/h;
d) la formazione di aree pedonali e più in generale di aree con precedenza al traffico pedonale;
e) la creazione di reti di piste ciclabili protette, a supporto della mobilità quotidiana;
f) il miglioramento della fruibilità dell'area per pedoni e ciclisti (con particolare riferimento alla popolazione giovane e anziana che, attualmente, è fortemente penalizzata nell'uso delle strade);
g) altri interventi di analoghe finalità e caratteristiche.

3.5 Rafforzamento e miglioramento dell'efficacia dell'**azione di informazione e delle campagne sensibilizzazione** ai valori della sicurezza stradale.

3.6 Rafforzamento e miglioramento dell'efficacia dell'**educazione alla sicurezza stradale nelle scuole e agli adulti**.

3.7 Misure per il miglioramento della sicurezza stradale nei **tragitti casa-lavoro**.

3.8 Sostegno al **trasporto collettivo** (TPL) al fine di rafforzarne il contributo alla sicurezza stradale.

3.9 Rafforzamento del contributo del **sistema assicurativo** al miglioramento della sicurezza stradale.

3.10 Creazione di **centri di pianificazione, programmazione, monitoraggio e gestione**, di livello regionale, provinciale e comunale dedicati esclusivamente al miglioramento della sicurezza stradale che possano:
- a) contribuire al miglioramento della completezza e dell'accuratezza della rilevazione degli incidenti stradali;
- b) localizzare gli incidenti in modo puntuale sulla rete stradale urbana ed extraurbana;
- c) collaborare all'analisi dei fattori di rischio e alla definizione di soluzioni atte a rimuoverli o a ridurne significativamente la portata;
- d) definire e attuare gli interventi per il miglioramento della sicurezza stradale secondo i principi indicati nel precedente paragrafo 2.

3.11 Rafforzamento e creazione di **uffici di polizia locale dedicati in modo specifico alla sicurezza stradale** che siano chiaramente orientati a sviluppare non solo un'azione di prevenzione, controllo e repressione ma anche un'azione di:
- a) individuazione dei fattori di rischio strutturali;
- b) di individuazione delle linee di azione che possono contrastare o rimuovere tali fattori;
- c) di collaborazione con altri uffici per evitare che scelte in riguardanti il territorio, l'urbanistica il sistema infrastrutturale possano avere delle implicazioni negative sui livelli di sicurezza.

3.12 **Interventi integrati** su situazioni, tipi di mobilità o tipi di utenti caratterizzati da condizioni di rischio che determinano un elevato danno sociale. Per interventi integrati si intendono interventi che operino simultaneamente su:
- a) messa in sicurezza della rete stradale;
- b) regolamentazione del traffico;
- c) rafforzamento del contributo del trasporto collettivo (TPL) alla sicurezza stradale;
- d) rafforzamento e coordinamento dell'azione di prevenzione, controllo e repressione delle forze di polizia dedicate alla sicurezza stradale;
- e) realizzazione di compagne di informazione e sensibilizzazione specifiche;
- f) eventuali altre misure a supporto della sicurezza stradale.

3.13 Progetti Pilota per la definizione di **Piani e/o programmi integrati** per il miglioramento della sicurezza stradale su tutta una circoscrizione amministrativa (comunale o provinciale) o su più circoscrizioni (comunali o provinciali), che comprendano anche la costituzione di un Centro di monitoraggio e di una *"Consulta per la sicurezza stradale"* (organismo consultivo di confronto sulle azioni da intraprendere per migliorare la sicurezza stradale e di valutazione degli effetti conseguiti tramite le azioni già realizzate o in corso

di attuazione, composto da Amministrazioni pubbliche, parti sociali, associazioni di cittadini interessate alla sicurezza stradale) e per la loro attuazione entro il termine di un quinquennio.

3.14 Sviluppo di **intese e convenzioni tipo** con amministrazioni pubbliche e categorie di imprese per favorire accordi di partenariato pubblico – privato finalizzati al miglioramento della sicurezza stradale nonché **incentivazione alla realizzazione di accordi prototipali**.

3.15 Definizione dell'architettura del **Centro di Monitoraggio nazionale e della connessa rete regionale**.

4 LINEE DI FINANZIAMENTO E SOGGETTI DESTINATARI

4.1 Il canale di finanziamento dei sopraindicati campi di intervento è costituito dalle risorse rese disponibili dalla legge n. 488/99 (*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato. Finanziaria 2000"*), art. 56, che, per quanto riguarda il presente programma, sono determinate da limiti di impegno per 15 anni di 25 miliardi per anno nel capitolo 7.159 dell'eser-cizio finanziario 2001 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per un complesso di 375 miliardi di Lire, pari a 193,671 milioni di Euro.

4.2 Tali risorse, in base al tasso di interesse indicato dalla Cassa Depositi e Prestiti, determinano investimenti per circa 250 miliardi di Lire (129,114 milioni di Euro).

4.3 I campi di intervento sopra indicati vengono raggruppati in tre linee di finanziamento, secondo quanto indicato di seguito.

- 4.3.1 Interventi finalizzati a migliorare la sicurezza stradale sulla **mobilità locale extraurbana**, ivi compresa quella che si svolge su strade di livello nazionale ma incide direttamente sui livelli di sicurezza della mobilità locale (punti 3.1 e 3.3).
- 4.3.2 Interventi finalizzati a migliorare la sicurezza stradale sulla **mobilità urbana e di ingresso/uscita dalle aree urbane**, ivi compresa la mobilità che si sviluppa su strade di livello nazionale ma incide direttamente sui livelli di sicurezza della mobilità locale (punti 3.2 e 3.4).
- 4.3.3 Interventi finalizzati a migliorare la sicurezza stradale sulla **mobilità locale in generale** (punti 3.5; 3.6; 3.7; 3.8; 3.9; 3.10; 3.11; 3.12; 3.13 e 3.14).

4.4 L'azione relativa alla definizione dell'architettura della rete di monitoraggio nazionale (punto 3.15), in questa fase, non assorbe risorse finanziarie.

4.5 Possono accedere ai sopraindicati finanziamenti gli enti proprietari delle strade territorialmente competenti per la realizzazione degli interventi, secondo quanto indicato dall'art. 56 della legge n. 488/99 e dall'art. 32 della legge n. 144/99.

5 PROCEDURE PER L'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE

5.1 Le Regioni, in relazione alle specificità e agli obiettivi locali e in accordo con i criteri indicati nel presente Programma di Attuazione, definiranno le **pro-**

cedure concorsuali o, eventualmente, le **forme di concertazione** per l'allocazione delle risorse che ricadono nel territorio di propria competenza.

5.2 Le eventuali forme di concertazione dovranno essere finalizzate ad individuare le proposte di intervento sulla base dei principi di riferimento indicati al precedente paragrafo 2 e, in particolare, dovranno tendere ad individuare le proposte di intervento **più efficaci e più tempestive**.

5.3 Tutte le procedure concorsuali dovranno presentare le seguenti caratteristiche.

5.3.1 Determinazione dei destinatari dell'azione di incentivazione e degli interventi ammessi a cofinanziamento.

5.3.2 Definizione dei tempi entro cui presentare le proposte e, in caso di assegnazione di finanziamento, entro cui completare gli interventi.

5.3.3 Requisiti della proposta per accedere al cofinanziamento.

5.3.4 Parametri per la valutazione di merito e punteggio di merito per ciascun carattere.

5.3.5 Entità e quote di cofinanziamento massimo (in relazione a quanto indicato nel successivo paragrafo 13).

5.4 Le eventuali procedure concertative dovranno avere caratteristiche tali da **non risultare in contrasto con quanto sopra indicato** e dovranno assicurare la selezione delle proposte più efficaci e più tempestive ai fini del miglioramento della sicurezza stradale.

6 SCELTA DELLE PROPOSTE DA AMMETTERE A FINANZIAMENTO

Le procedure concorsuali regionali, così come le procedure concertative, definiranno una graduatoria di merito (di livello regionale) per l'accesso ai finanziamenti. Le Regioni definiranno altresì una soglia che identifica le proposte non coerenti con i principi, con gli obiettivi e con le linee di azione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e che, conseguentemente, non potranno essere ammesse al finanziamento.

7 MONITORAGGIO DEGLI EFFETTI CONSEGUITI

Costituisce requisito indispensabile per l'accesso ai cofinanziamenti la realizzazione di una struttura e di una attività di monitoraggio dei risultati conseguiti in termini di riduzione delle vittime degli incidenti stradali. Il progetto della struttura e l'attività di monitoraggio costituisce parte integrante della proposta e dovrà essere oggetto di valutazione di merito.

8 LE PROPOSTE DI INTERVENTO

Le proposte di intervento che saranno oggetto della procedura concorsuale o concertativa dovranno essere formate da:

8.1 domanda di partecipazione;

8.2 scheda tecnico-economica (che evidenzi, tra l'altro, il carattere specifico e aggiuntivo della proposta);

8.3 proposta tecnica (comprensiva, pena esclusione, delle analisi sulla sicurezza stradale e sui fattori di rischio che motivano la proposta, di una descrizione dei risultati attesi e della descrizione della struttura e dell'attività di

monitoraggio dei risultati) e relativo piano economico finanziario recante le indicazioni sulle fasi attuative;

8.4 nel caso di accordi tra più enti o tra istituzioni e parti private (proposte presentate da più amministrazioni o da soggetti pubblici con la collaborazione di soggetti privati) dovrà essere prodotta la relativa documentazione amministrativa che indica gli obblighi e gli impegni delle diverse parti.

9 RIPARTIZIONE DEI FONDI

9.1 Le risorse finanziarie saranno **ripartite per circoscrizione regionale** sulla base di un criterio di proporzionalità al danno sociale, con il vincolo di una allocazione non inferiore al 30% delle risorse alle regioni meridionali. A tale fine si provvederà con apposito decreto da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in favore delle Regioni, per un importo pari a quanto indicato nella tabella 1 del successivo paragrafo 12. Con successivo decreto interministeriale ai sensi, dell'art. 56 della legge n. 488/99, si provvederà alla individuazione dei criteri e delle modalità per accedere ai mutui.

9.2 I fondi saranno ripartiti da ciascuna Regione **per linea di finanziamento**, sulla base di criteri di proporzionalità al danno sociale e in base a valutazioni sui tempi necessari per arrivare alla concreta attuazione degli interventi e sulla necessità di avviare immediatamente le azioni di rafforzamento delle strutture di governo della sicurezza stradale (in coerenza con i principi generali del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Azioni Prioritarie"*, con particolare riferimento al capitolo 1.3).

9.3 In via indicativa, e fatte salve eventuali condizioni particolari e valutazioni di opportunità, una ripartizione delle risorse coerente con il principio di proporzionalità e riferita alle condizioni generali di sicurezza a livello nazionale, comporta una attribuzione del 25% dei finanziamenti alla prima linea di finanziamento (punto 4.1, miglioramento della sicurezza della mobilità extraurbana), una attribuzione del 35% delle risorse alla seconda linea di finanziamento (punto 4.2, miglioramento della sicurezza della mobilità extraurbana) e un'attribuzione del residuo 40% delle risorse alla linea di finanziamento 4.3, miglioramento della sicurezza in generale).

9.4 Le risorse afferenti alle diverse linee di finanziamento **saranno allocate rispettando i principi di priorità, di aggiuntività e di premialità**. Tali principi tendono a favorire:

- 9.4.1 la concentrazione di risorse finanziarie e professionali sulle proposte che tendono a migliorare la sicurezza stradale nelle situazioni che registrano il maggior numero di vittime;
- 9.4.2 l'incremento del monte risorse complessivamente impegnato per migliorare la sicurezza stradale;
- 9.4.3 la canalizzazione delle risorse disponibili verso:
  - a) gli interventi che risultano più efficaci ai fini della riduzione delle vittime degli incidenti stradali;
  - b) le amministrazioni che elaborano un progetto di miglioramento della sicurezza stradale e che possono avviarne la concreta realizzazione in tempi brevi.

10 GESTIONE DELLE PROCEDURE DI ALLOCAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE

10.1 Le procedure concorsuali o concertative per l'allocazione delle risorse afferenti alle linee di finanziamento 4.1, 4.2 e 4.3 saranno gestite a livello regionale, in coerenza con i principi, i criteri e i parametri concordati tra Governo nazionale, Governi regionali, Province e Comuni.

10.2 Le commissioni di valutazione per la definizione delle graduatorie di merito saranno costituite da rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

10.3 Le Amministrazioni le cui proposte sono ammesse al finanziamento sottoscriveranno una convenzione ove vengono specificati gli impegni della Amministrazione destinataria degli incentivi e gli impegni della Amministrazione erogante gli incentivi.

10.4 I finanziamenti saranno assegnati in misura completa al momento della sottoscrizione della convenzione di cui al precedente punto e saranno erogati per stato di avanzamento dei lavori, tenendo conto della suddivisione in fasi attuative che sarà indicata nel piano economico-finanziario della proposta indicato al precedente punto 8.3.

10.5 Le eventuali disponibilità generate dalla perdita del diritto ad accedere ai finanziamenti a causa del mancato rispetto di termini essenziali della proposta confluiranno in un fondo per il finanziamento delle prime tra le proposte escluse per limiti di disponibilità.

10.6 Non potranno accedere ai finanziamenti le proposte con punteggio inferiore alla soglia di ammissibilità, secondo quanto indicato al precedente paragrafo 6. Tale soglia sarà definita dalla Regione competente per territorio.

11 ULTERIORI CONDIZIONI

Tutti i destinatari dei cofinanziamenti sono obbligati:

11.1 alla rendicontazione dello stato di avanzamento dei lavori al soggetto che gestisce l'erogazione degli incentivi;

11.2 al monitoraggio dei risultati conseguiti in termini di evoluzione dello stato della sicurezza stradale, con particolare riferimento al numero di vittime degli incidenti stradali;

11.3 i risultati del monitoraggio dovranno essere trasmessi alla Regione e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

11.4 l'ultima quota di finanziamento, pari a non meno del 25%, sarà erogata dopo il collaudo tecnico/valutazione delle opere o delle misure che fanno parte della proposta e (salvo casi particolari) dopo l'avvenuta trasmissione dei risultati del primo monitoraggio sui risultati, salvo diversa decisione della Regione competente.

12 PARAMETRI DI RIPARTIZIONE REGIONALE

12.1 Per la ripartizione tra le circoscrizioni regionali delle risorse finanziarie sarà adottato - in coerenza con quanto indicato nel cap. 2.1 e nell'Allegato Tecnico del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* a proposito del *"danno*

sociale" - un parametro che consenta di confrontare in modo diretto l'entità complessiva del danno sociale determinato dagli incidenti stradali e la sua evoluzione tendenziale. Tale parametro sarà costituito da:

12.1.1 la somma del numero di morti e feriti ponderatl sulla base del costo sociale medio per ogni morto e per ogni ferito; in questo modo si perviene ad un unico indicatore per tutto il complesso delle vittime, tenendo conto dei diversi livelli di danno;

12.1.2 l'evoluzione dell'incidentalità (nel convincimento che si debba rafforzare l'impegno laddove il fenomeno dell'incidentalità mostra una forte tendenza alla crescita);

12.1.3 l'estesa stradale (considerando che, per quanto riguarda i soli interventi sulla rete stradale, a parità di danno sociale, si determina un onere maggiore nelle circoscrizioni territoriali con una rete stradale molto ampia).

12.2 Tale ripartizione ha unicamente il fine di assicurare una distribuzione delle risorse complessivamente proporzionale all'entità del danno sociale a livello regionale. L'attribuzione degli incentivi alle singole proposte avverrà rispettando il principio di premialità all'interno di ciascuna circoscrizione regionale.

12.3 I criteri sopra indicati consentono di definire l'algoritmo di ponderazione riportato di seguito:

$$P = [(M \times Csm + F \times Csf) \times 0{,}7 + Es \times 0{,}3] \times D$$

laddove:

Indice	Significato	Dimensione
P	*"Peso"* complessivo ai fini della ripartizione (nonché dell'individuazione delle priorità di intervento)[41]	
M	Numero medio annuo di morti nell'ultimo quinquennio	morti
Csm	Costo sociale medio per ogni decesso	milioni di €
F	Numero medio annuo di feriti nell'ultimo quinquennio	feriti
Csf	Costo sociale medio per ogni decesso	milioni di €
Es	Sviluppa della rete stradale di livello regionale, provinciale e comunale[42]	Km
D	Coefficiente di ponderazione rispetto all'evoluzione dell'incidentalità nel tempo: vale 1,1 (+10%) nelle circoscrizioni territoriali che presentano una variazione del valore (M x Csm + F x Csf) superiore alla media nazionale (+2,1%).	numero

La quota percentuale di risorse afferente ad una data ripartizione territoriale (Q_i) si determina applicando la seguente formula:

$$Q_i = (P_i / \sum_{i..n} P_i) \times 100$$

e cioè: dividendo il *"peso"* di ciascuna circoscrizione territoriale (nella fattispecie, di ciascuna circoscrizione regionale) per la somma dei *"pesi"* di tutte le circoscri-

[41] V'è una sostanziale coincidenza tra il *"peso"* di una determinata circoscrizione e l'entità del danno sociale. Gli stessi parametri possono, quindi, essere utilizzati per individuare le situazioni (strade, insiemi di mobilità, aree territoriali, etc.) dove il danno sociale è massimo e dove, conseguentemente, più intenso dovrebbe essere l'impegno per la riduzione dei fattori di rischio. Questa coerenza costituisce una garanzia di equità del parametro di ponderazione sopra illustrato.

[42] Strade statali conferite al demanio regionale, strade provinciali, strade comunali extraurbane ed urbane, secondo i dati contenuti nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

zioni, con il vincolo di attribuire una quota di risorse non inferiore al 35% alle Regioni meridionali.[43]
Tale indice determina la ripartizione regionale dei fondi illustrata nella tabella 1, riportata di seguito.

TAB. 1

RIPARTIZIONE REGIONALE DEI FONDI SULLA BASE DEI PARAMETRI SOPRA INDICATI

Valori riferiti alla prima annualità dei limiti di impegno quindicennale, pari a 25 miliardi per anno, come previsto dall'art. 56 della legge 488/99. [44]

	QUOTA %	VALORE (Lit mln)	VALORE (€ 000)
PIEMONTE	7,539%	1.884,830	973,434
VALLE D'AOSTA	0,247%	61,744	31,888
LOMBARDIA	15,487%	3.871,784	1.999,610
Provincia di TRENTO	0,849%	212,319	109,654
Provincia di BOLZANO	0,962%	240,606	124,262
VENETO	7,643%	1.910,633	986,759
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,361%	590,161	304,793
LIGURIA	2,794%	698,587	360,790
EMILIA ROMAGNA	8,898%	2.224,606	1.148,913
TOSCANA	6,161%	1.540,149	795,420
UMBRIA	1,784%	445,869	230,272
MARCHE	2,999%	749,837	387,259
LAZIO	7,276%	1.818,875	939,371
REGIONI DEL CENTRO-NORD	**65,000%**	**16.250,000**	**8.392,425**
ABRUZZO	3,842%	960,586	496,102
MOLISE	1,100%	275,003	142,027
CAMPANIA	5,890%	1.472,450	760,457
PUGLIA	6,137%	1.534,195	792,346
BASILICATA	1,760%	439,886	227,182
CALABRIA	4,310%	1.077,594	556,531
SICILIA	8,417%	2.104,364	1.086,813
SARDEGNA	3,544%	885,922	457,540
REGIONI MERIDIONALI	**35,000%**	**8.750,000**	**4.518,998**
TOTALE	**100,000%**	**25.000,000**	**12.911,422**

[43] In relazione a tale vincolo, assunto in sede di concertazione, rispetto alla ripartizione teorica, è stato applicato un coefficiente di incremento delle quote delle regioni meridionali, pari a 1,241244 e un complementare coefficiente di riduzione delle quote delle regioni centro settentrionali, pari a 0,905261.

[44] Vedi i precedenti punti 4.1 e 4.2.

13 ENTITÀ E QUOTE DI COFINANZIAMENTO

13.1 Per quanto riguarda l'entità e le quote di cofinanziamento, il *"Programma Annuale di Attuazione 2002"*, sulla base di studi e verifiche svolte con il supporto della *Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale*, assume i seguenti principi di riferimento.

a) L'ammontare dell'incentivo finanziario dovrà differenziarsi in relazione all'entità e alla complessità dei fattori di rischio da contrastare e al volume del danno sociale da ridurre.

b) Poiché il programma dei Progetti Pilota per il miglioramento della sicurezza stradale ha evidenziato che la capacità locale di concorrere con proprie risorse finanziarie si riduce in modo più che proporzionale al ridursi della dimensione demografica, l'entità massima del cofinanziamento sarà commisurata al danno sociale mentre la quota massima di cofinanziamento (e cioè la percentuale di intervento coperta dal finanziamento a carico dello Stato) sarà progressivamente più elevata al diminuire delle dimensioni demografiche dell'ente proponente.

c) Poiché le Province e i Comuni medio-piccoli riescono con maggiore difficoltà a partecipare al processo di innovazione delle strutture, degli strumenti e delle strategie per migliorare la sicurezza stradale a questi soggetti, e per questa tipologia di interventi, saranno riservate quote di incentivazione più elevate.

13.2 Tenendo conto di quanto indicato sopra, il Programma di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale 2002 determina i seguenti massimali di finanziamento (in valore assoluto e in quota sul totale). Tali massimali potranno essere modificati, con motivata decisione, da ciascuna Regine per gli interventi che ricadono nel territorio di propria competenza.

TAB. 2

MASSIMALI INDICATIVI PER GLI INTERVENTI IN ATTUAZIONE DEL PIANO		
(I VALORI SONO ESPRESSI IN MILIARDI DI LIRE)		
	INCENTIVI DEL PIANO	
	VALORE	QUOTA %
INTERVENTI SULLA RETE STRADALE (MISURE INDICATE AI PUNTI 3.1; 3.2; 3.3; 3.4;)		
PROVINCE E COMUNI CON CARATTERE DI GRANDE AREA METROPOLITANA	8	40%
PROVINCE E COMUNI CHE COMPRENDONO (O SONO) UNA GRANDE AREA URBANA	4,8	40%
PROVINCE E COMUNI DI DIMENSIONE INTERMEDIA	3,6	45%
PROVINCE E COMUNI DI PICCOLA DIMENSIONE	2	50%
TUTTE LE ALTRE MISURE FINANZIATE (INDICATE AI PUNTI 3.5; 3.6; 3.7; 3.8; 3.9; 3.10; 3.11; 3.12; 3.13 E 3.14)		
PROVINCE E COMUNI CON CARATTERE DI GRANDE AREA METROPOLITANA	3	50%
PROVINCE E COMUNI CHE COMPRENDONO (O SONO) UNA GRANDE AREA URBANA	1,5	50%
PROVINCE E COMUNI DI DIMENSIONE INTERMEDIA	0,825	55%
PROVINCE E COMUNI DI PICCOLA DIMENSIONE	0,6	60%

13.3 Per gli interventi indicati al punto 3.13 potranno essere previsti massimali più elevati (fino a 6 miliardi di lire e fino al 60% del costo complessivo) nel caso i cui la proposta riguardi l'attuazione di Piani o programmi su un arco pluriennale.

13.4 Una stima ipotetica della probabile composizione delle proposte di interventi in attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (e, quindi, della composizione dei valori di cofinanziamento) conduce a ritenere finanziabili, con l'attuale Programma, circa 120 – 150 interventi, a seconda della loro composizione.

13.5 I parametri sopra indicati tendono ad assicurare un soddisfacente equilibrio tra due obiettivi fondamentali:

a) favorire la più ampia attuazione del Piano (tenendo quindi bassa l'entità degli incentivi al fine di poter incentivare il più alto numero possibile di interventi);

b) mantenersi al di sopra della soglia che innesca un effettivo processo di innovazione nell'azione di governo della sicurezza stradale (definendo, a tale fine, incentivi di consistenza tale da giustificare l'impegno incrementale richiesto alla Amministrazione locale per avviare i nuovi processi di governo della sicurezza stradale).

Attraverso questo bilanciamento di obiettivi, il Programma di Attuazione intende evitare che si possa determinare una distribuzione di incentivi che consentono di aumentare la quota di risorse dedicate al miglioramento della sicurezza stradale, senza tuttavia innescare quei processi di innovazione degli interventi e di miglioramento della loro efficacia che sono essenziali per cominciare a riassorbire il ritardo di sicurezza stradale che l'Italia ha accumulato negli ultimi dieci anni.

FINE DEL TESTO DEL PROGRAMMA

PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE: PROGRAMMA ANNUALE DI ATTUAZIONE 2002

(Art. 32 della legge 144/99)

ALLEGATO TECNICO

CONTENUTI

In questo documento sono raccolte alcune elaborazioni di supporto utilizzate per la redazione della *"Nota sul Primo programma Annuale di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* e in particolare:

1. Dati di base per la determinazione delle quote di ripartizione regionale.

2. Numero di morti e feriti ed entità del danno sociale per ripartizione territoriale (province e grandi comuni).

1 DATI DI BASE PER LA DETERMINAZIONE DELLE QUOTE DI RIPARTIZIONE REGIONALE

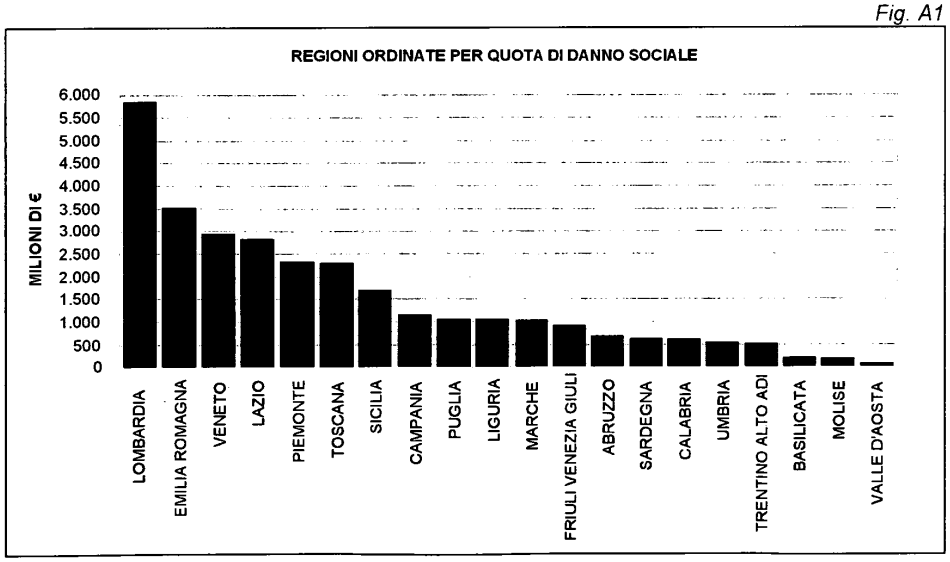
Tab. A1

DISTRIBUZIONE DI MORTI, FERITI E DANNO SOCIALE NELLE REGIONI

Regione	MORTI 96-00 (media annuale)	FERITI 96-00 (media annuale)	DANNO SOCIALE € (Milioni)	Quota % su tot.
PIEMONTE	586	20.757	2.350	7,8%
VALLE D'AOSTA	15	623	68	0,2%
LOMBARDIA	974	60.977	5.861	19,4%
TRENTINO ALTO ADIGE	131	4.670	527	1,7%
VENETO	768	25.334	2.942	9,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	206	8.623	924	3,1%
LIGURIA	123	12.043	1.060	3,5%
EMILIA ROMAGNA	760	33.368	3.524	11,7%
TOSCANA	423	23.285	2.310	7,6%
UMBRIA	124	4.834	530	1,8%
MARCHE	197	10.413	1.043	3,5%
LAZIO	505	28.943	2.842	9,4%
ABRUZZO	153	6.457	691	2,3%
MOLISE	40	1.640	177	0,6%
CAMPANIA	272	10.619	1.164	3,8%
PUGLIA	336	8.086	1.065	3,5%
BASILICATA	53	1.927	216	0,7%
CALABRIA	150	5.416	609	2,0%
SICILIA	295	17.525	1.705	5,6%
SARDEGNA	154	5.487	621	2,1%
TOTALE	6.264	291.027	30.228	100,0%

Fonte: ISTAT e Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

Fig. A1



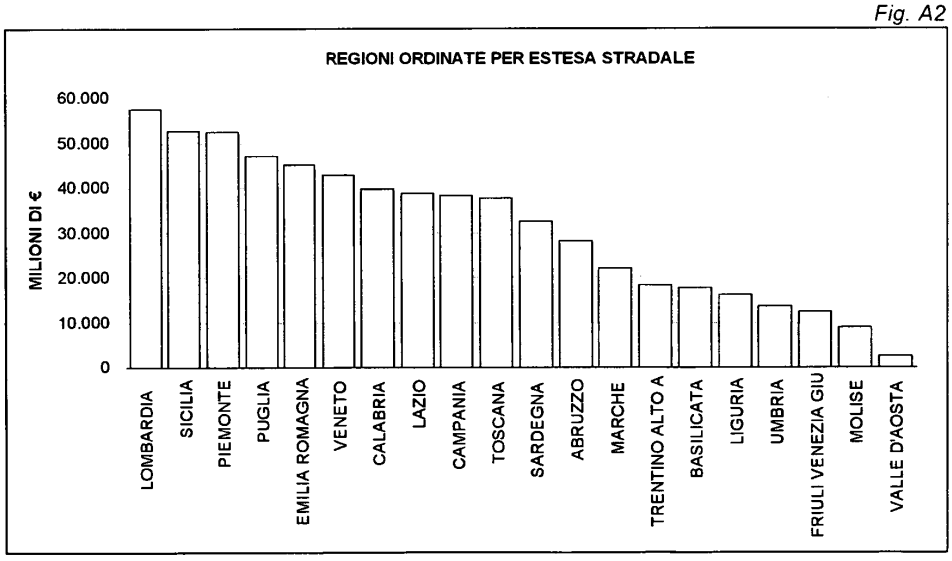
Tab. A2

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELL'ESTESA STRADALE PER TIPO DI STRADA

Regioni	Statali conferite al demanio regionale	Provinciali	Comunali extraurbane	Comunali urbane	**Nel complesso**	**Quota % su totale**
PIEMONTE	2.277	10.924	24.243	15.103	**52.547**	**8,4%**
VALLE D'AOSTA	0	496	1.299	930	**2.725**	**0,4%**
LOMBARDIA	2.510	8.515	20.280	26.510	**57.815**	**9,2%**
TRENTINO A.A.	1.689	2.672	9.870	4.221	**18.452**	**2,9%**
VENETO	1.674	7.119	20.166	14.041	**43.000**	**6,8%**
FRIULI V. G.	703	2.179	5.377	4.304	**12.563**	**2,0%**
LIGURIA	934	2.613	7.630	5.287	**16.464**	**2,6%**
EMILIA ROMAGNA	1.830	7.246	24.365	11.839	**45.280**	**7,2%**
TOSCANA	2.732	7.412	17.896	9.609	**37.649**	**6,0%**
UMBRIA	1.062	2.768	7.301	2.557	**13.688**	**2,2%**
MARCHE	872	5.296	10.930	5.161	**22.259**	**3,5%**
LAZIO	2.095	7.001	22.665	7.182	**38.943**	**6,2%**
ABRUZZO	1.736	5.021	16.102	5.521	**28.380**	**4,5%**
MOLISE	430	1.806	5.350	1.549	**9.135**	**1,5%**
CAMPANIA	1.443	6.948	19.119	10.924	**38.434**	**6,1%**
PUGLIA	1.631	8.166	25.490	11.876	**47.163**	**7,5%**
BASILICATA	904	2.862	10.819	3.250	**17.835**	**2,8%**
CALABRIA	2.047	6.074	22.257	9.522	**39.900**	**6,4%**
SICILIA	1.652	13.087	23.675	14.468	**52.882**	**8,4%**
SARDEGNA	1.813	5.630	17.315	7.925	**32.683**	**5,2%**
TOTALE	**30.033**	**113.835**	**312.149**	**171.779**	**627.796**	**100,0%**

Fonte: Conto Nazionale dei Trasporti e Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

Fig. A2



Tab. A3

DANNO SOCIALE NEL PERIODO 1995 – 2000. (Valori in milioni di lire)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIEMONTE	4.265.534	4.205.909	4.113.572	4.060.715	5.385.062	4.984.011
VALLE D'AOSTA	162.772	140.600	104.077	123.389	138.346	147.219
LOMBARDIA	9.542.450	10.021.993	9.973.703	11.539.135	12.602.949	12.607.361
TRENTINO ALTO ADIGE	1.017.336	992.699	921.815	1.029.062	1.099.588	1.058.700
VENETO	5.577.312	5.675.464	5.705.856	5.032.642	6.155.925	5.912.066
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.783.399	1.798.254	1.813.497	1.784.195	1.913.982	1.631.260
LIGURIA	1.928.620	1.953.638	1.953.182	2.040.827	2.289.321	2.028.591
EMILIA ROMAGNA	6.547.190	6.440.809	6.681.438	6.529.550	7.355.272	7.111.337
TOSCANA	4.395.211	4.540.067	4.510.309	4.522.064	4.292.597	4.497.224
UMBRIA	964.082	928.301	900.174	989.886	1.126.128	1.185.678
MARCHE	2.150.661	2.164.892	2.092.797	1.842.525	1.952.312	2.049.855
LAZIO	5.495.482	5.531.916	5.267.613	6.612.706	5.502.495	4.597.301
ABRUZZO	1.241.894	1.180.611	1.292.441	1.294.899	1.457.511	1.462.336
MOLISE	240.656	297.577	310.689	336.657	465.095	302.725
CAMPANIA	2.075.764	2.160.423	1.985.976	2.181.580	2.557.164	2.379.156
PUGLIA	1.979.745	1.958.720	2.024.136	1.844.349	2.076.368	2.411.074
BASILICATA	361.832	382.533	416.625	399.046	483.978	413.823
CALABRIA	1.020.366	1.070.900	1.158.743	1.068.070	1.443.320	1.150.721
SICILIA	2.720.163	3.058.767	3.170.511	3.400.271	3.580.557	3.297.083
SARDEGNA	1.230.584	1.129.472	1.160.612	1.196.018	1.318.944	1.202.416
TOTALE	**54.701.053**	**55.633.545**	**55.557.766**	**57.827.586**	**63.196.914**	**60.429.937**

Fonte: Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

Tab. A4

EVOLUZIONE DEL DANNO SOCIALE NEL PERIODO 1996 - 2000

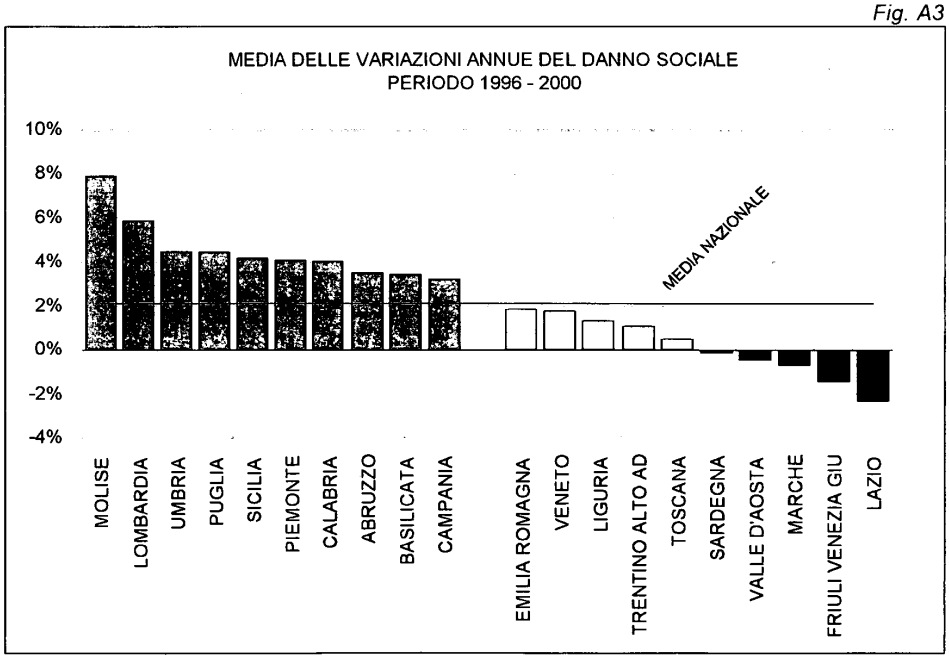
	VARIAZIONE 95-96	VARIAZIONE 96-97	VARIAZIONE 97-98	VARIAZIONE 98-99	VARIAZIONE 99-00	MEDIA DELLE VARIAZIONI
PIEMONTE	-1,4%	-2,2%	-1,3%	32,6%	-7,4%	4,1%
VALLE D'AOSTA	-13,6%	-26,0%	18,6%	12,1%	6,4%	-0,5%
LOMBARDIA	5,0%	-0,5%	15,7%	9,2%	0,0%	5,9%
TRENTINO ALTO ADIGE	-2,4%	-7,1%	11,6%	6,9%	-3,7%	1,0%
VENETO	1,8%	0,5%	-11,8%	22,3%	-4,0%	1,8%
FRIULI VENEZIA GIULIA	0,8%	0,8%	-1,6%	7,3%	-14,8%	-1,5%
LIGURIA	1,3%	-0,0%	4,5%	12,2%	-11,4%	1,3%
EMILIA ROMAGNA	-1,6%	3,7%	-2,3%	12,6%	-3,3%	1,8%
TOSCANA	3,3%	-0,7%	0,3%	-5,1%	4,8%	0,5%
UMBRIA	-3,7%	-3,0%	10,0%	13,8%	5,3%	4,5%
MARCHE	0,7%	-3,3%	-12,0%	6,0%	5,0%	-0,7%
LAZIO	0,7%	-4,8%	25,5%	-16,8%	-16,5%	-2,4%
ABRUZZO	-4,9%	9,5%	0,2%	12,6%	0,3%	3,5%
MOLISE	23,7%	4,4%	8,4%	38,2%	-34,9%	7,9%
CAMPANIA	4,1%	-8,1%	9,8%	17,2%	-7,0%	3,2%
PUGLIA	-1,1%	3,3%	-8,9%	12,6%	16,1%	4,4%
BASILICATA	5,7%	8,9%	-4,2%	21,3%	-14,5%	3,4%
CALABRIA	5,0%	8,2%	-7,8%	35,1%	-20,3%	4,0%
SICILIA	12,4%	3,7%	7,2%	5,3%	-7,9%	4,1%
SARDEGNA	-8,2%	2,8%	3,1%	10,3%	-8,8%	-0,2%
TOTALE	**1,7%**	**-0,1%**	**4,1%**	**9,3%**	**-4,4%**	**2,1%**

Fonte: Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

Tab. A5

ORDINAMENTO DELLE REGIONI PER VIARIAZIONE DEL DANNO SOCIALE NEL PERIODO 1996 – 2000	
MOLISE	+ 7,9%
LOMBARDIA	+ 5,9%
UMBRIA	+ 4,5%
PUGLIA	+ 4,4%
SICILIA	+ 4,1%
PIEMONTE	+ 4,1%
CALABRIA	+ 4,0%
ABRUZZO	+ 3,5%
BASILICATA	+ 3,4%
CAMPANIA	+ 3,2%
Media nazionale	***+ 2,1%***
EMILIA ROMAGNA	+ 1,8%
VENETO	+ 1,8%
LIGURIA	+ 1,3%
TRENTINO ALTO ADIGE	+ 1,0%
TOSCANA	+ 0,5%
SARDEGNA	**- 0,2%**
VALLE D'AOSTA	**- 0,5%**
MARCHE	**- 0,7%**
FRIULI VENEZIA GIULIA	**- 1,5%**
LAZIO	**- 2,4%**

Fig. A3



2 NUMERO DI MORTI E FERITI ED ENTITÀ DEL DANNO SOCIALE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

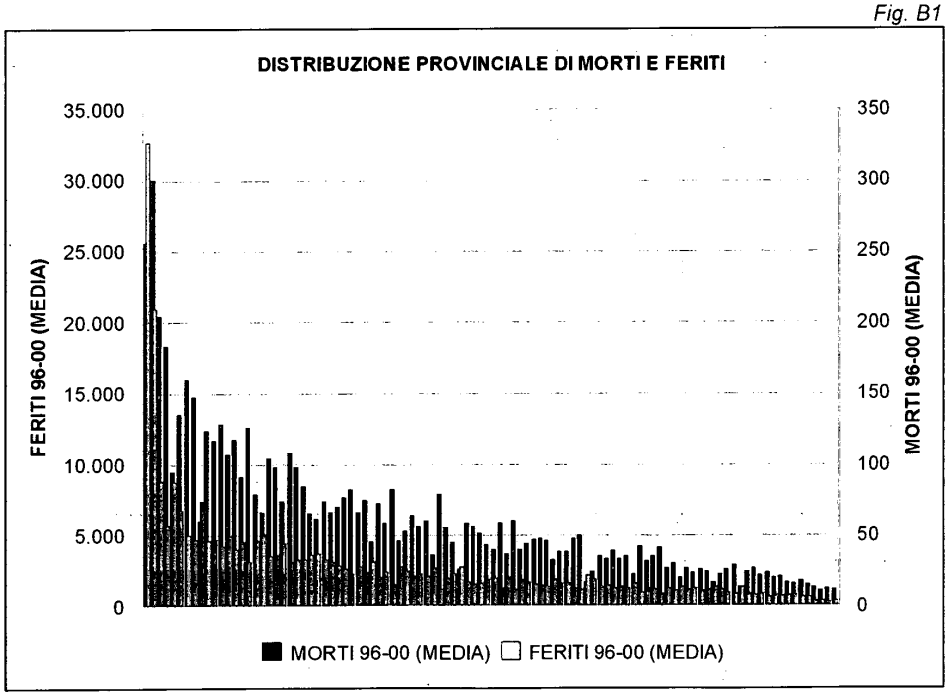
2.1 PROVINCE

Le province che registrano un maggior numero di vittime da incidenti stradali sono Milano (che nel quinquennio 1996 – 2000 ha registrato mediamente 256 morti e 32.685 feriti ogni anno) e Roma (301 morti e 20.947 feriti). Il costo sociale degli incidenti stradali risulta pari, a Milano a 2.770,9 milioni di Euro e a Roma a 1.966,4 milioni di Euro.

All'estremo opposto si collocano le Province di Isernia (13 morti e 370 feriti, con un costo sociale pari a 45,4 milioni di Euro) e Vibo Valentia (12 morti e 387 feriti, con un costo sociale di 45,3 milioni di Euro).

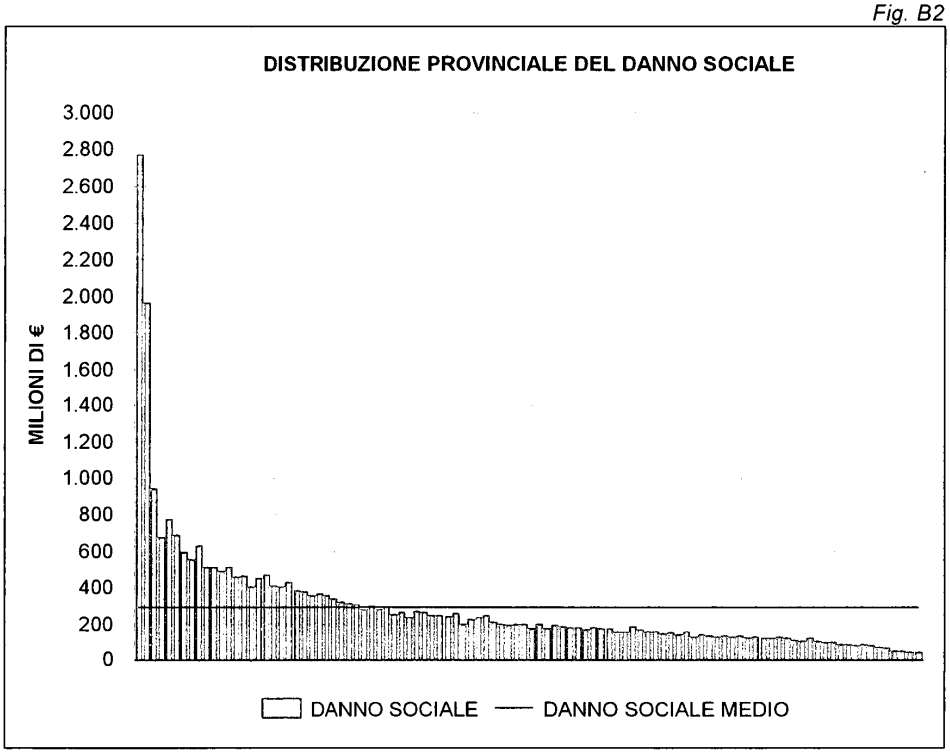
Il numero medio di morti per incidenti stradali a livello provinciale è pari a 61, il numero medio di feriti a 2.810 e il costo sociale medio provinciale risulta pari a 292,4 milioni di Euro.[45]

Fig. B1



[45] Il danno sociale è stato computato tenendo conto sia dei costi sociali determinati dalle vittime, sia dei costi sociali determinati dai danni materiali.

Fig. B2


DISTRIBUZIONE PROVINCIALE DEL DANNO SOCIALE
MILIONI DI €
3.000
2.800
2.600
2.400
2.200
2.000
1.800
1.600
1.400
1.200
1.000
800
600
400
200
0
DANNO SOCIALE
DANNO SOCIALE MEDIO

Tab. B1

MORTI, FERITI E DANNO SOCIALE NELLE 103 PROVINCE ITALIANE

	MORTI 96-00 (media annuale)	FERITI 96-00 (media annuale)	DANNO SOCIALE € (milioni)
MILANO	256	32.685	2.770,86
ROMA	301	20.947	1.966,44
TORINO	205	8.881	942,01
FIRENZE	183	5.689	675,91
BOLOGNA	94	8.767	779,12
BRESCIA	135	6.799	690,35
GENOVA	160	5.005	592,22
TREVISO	148	4.689	552,37
VERONA	60	7.371	628,02
VENEZIA	123	4.621	513,32
MODENA	117	4.723	511,43
BERGAMO	128	4.257	493,47
PADOVA	107	4.927	513,07
PALERMO	117	4.000	458,83
REGGIO EMILIA	92	4.570	465,23
VICENZA	126	3.071	402,75
VARESE	79	4.653	453,79
NAPOLI	66	5.074	467,01
BARI	105	3.571	409,56
RAVENNA	98	3.651	406,88
CUNEO	74	4.423	430,09
UDINE	108	3.083	378,88
LATINA	98	3.220	374,74
CATANIA	85	3.223	356,54
ANCONA	66	3.641	360,35
PERUGIA	62	3.713	360,14
PAVIA	74	3.233	341,99
FORLI'	66	3.101	321,07
PARMA	70	2.880	310,29
ALESSANDRIA	77	2.626	301,57
SALERNO	83	2.234	280,15
RIMINI	66	2.773	297,39
FERRARA	74	2.386	279,95
BOLZANO	45	3.109	292,89
COMO	72	2.028	250,76
NOVARA	59	2.433	261,66
LIVORNO	83	1.591	232,70
MESSINA	46	2.782	269,90
MANTOVA	54	2.521	260,93
TRENTO	64	2.098	244,22
TRIESTE	56	2.284	247,03
PIACENZA	60	2.115	240,12
CAGLIARI	37	2.750	254,12
CASERTA	79	1.220	200,51
ASCOLI PICENO	55	1.990	223,97
PISA	45	2.287	231,09
FROSINONE	27	2.828	246,21
FOGGIA	59	1.715	208,40
PESARO	56	1.580	195,06
MACERATA	52	1.645	193,75
REGGIO CALABRIA	43	1.858	197,49
COSENZA	40	1.949	200,30
CREMONA	58	1.295	177,07
LUCCA	37	2.007	200,07
SIENA	60	1.206	172,47

segue

Segue Tab. B1

MORTI, FERITI E DANNO SOCIALE NELLE 103 PROVINCE ITALIANE

	MORTI 96-00 (media annuale)	FERITI 96-00 (media annuale)	DANNO SOCIALE € (milioni)
TRAPANI	40	1.860	193,41
PESCARA	44	1.708	187,75
TERAMO	47	1.552	180,44
PORDENONE	48	1.531	179,41
ROVIGO	46	1.389	166,74
CHIETI	32	1.851	181,88
TERNI	38	1.635	174,27
LECCE	39	1.611	173,36
SAVONA	48	1.251	159,35
AREZZO	50	1.156	154,83
SASSARI	18	2.161	184,12
TARANTO	25	1.840	171,04
BELLUNO	35	1.420	154,21
L'AQUILA	33	1.467	154,67
PISTOIA	40	1.231	146,12
LECCO	33	1.414	150,71
VITERBO	36	1.234	141,03
GROSSETO	22	1.658	153,68
SONDRIO	42	933	128,04
ASTI	32	1.278	138,98
IMPERIA	35	1.155	134,65
CAMPOBASSO	41	914	125,20
BRINDISI	27	1.271	131,49
LA SPEZIA	30	1.140	126,60
SIRACUSA	20	1.423	133,52
VERCELLI	27	1.155	122,94
ORISTANO	24	1.234	125,13
CATANZARO	26	1.131	120,03
AVELLINO	25	1.164	120,58
MATERA	17	1.409	127,75
PRATO	23	1.181	119,04
GORIZIA	26	962	107,89
RAGUSA	29	846	103,23
LODI	14	1.362	119,83
BIELLA	25	897	100,83
POTENZA	27	796	96,47
NUORO	22	887	95,92
CALTANISSETTA	24	667	82,76
MASSA CARRARA	20	778	85,61
BENEVENTO	21	707	81,22
RIETI	18	805	83,96
VERBANO-C.O.	17	781	81,12
AGRIGENTO	18	631	71,95
AOSTA	15	623	67,51
CROTONE	13	389	47,40
ENNA	11	435	47,76
ISERNIA	13	370	45,42
VIBO VALENTIA	12	387	45,33
ITALIA	**6.264**	**289.455**	30.111,66
MEDIA	*61*	*2.810*	*292,35*

2.2 GRANDI COMUNI

L'esame della distribuzione territoriale di morti e feriti evidenzia come due Comuni (Milano e Roma) facciano registrare quote di vittime e di danno sociale nettamente superiori a quelle di qualunque altro comune italiano:

- Milano nell'ultimo quinquennio ha registrato mediamente registra 95 morti e 21.393 feriti ogni anno, con un costo sociale annuo pari a pari a 1.712,1 milioni di Euro;
- Roma, nello stesso periodo ha registrato mediamente 186 morti e 17.364 feriti ogni anno, con un costo sociale annuo di 1.542,1 milioni di Euro.

Tra i *"grandi comuni"* quelli che fanno registrare le quote più basse di morti, feriti e danno sociale risultano essere:

- Venezia (26 morti, 1.567 feriti, con un costo sociale annuo di 152,2 milioni di Euro);
- Bari (18 morti, 1.722 feriti, con un costo sociale annuo di 152,3 milioni di Euro).

Il costo sociale medio annuo nelle 13 grandi città italiane risulta pari a 604,0 milioni di Euro.

Fig. B3

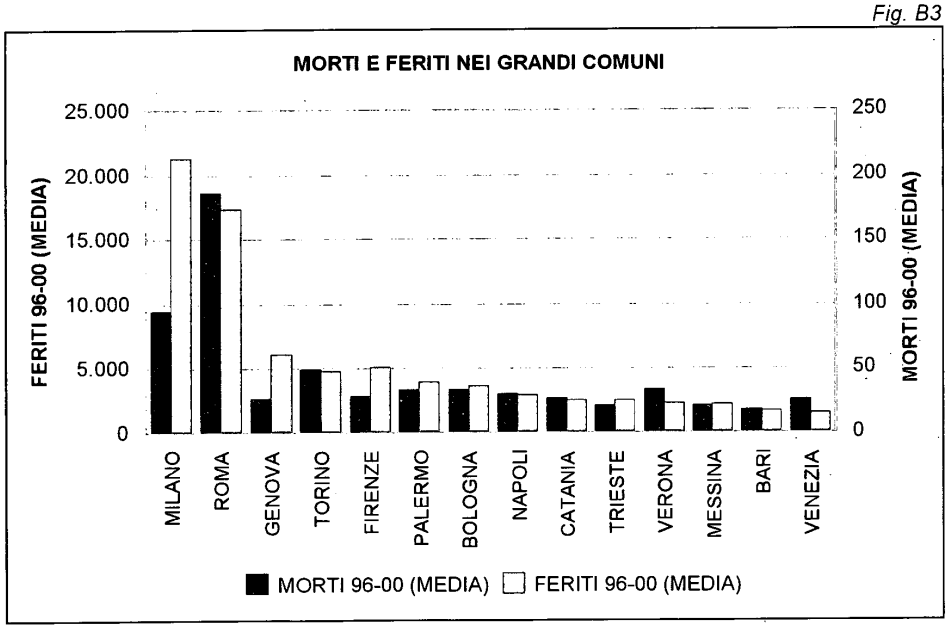
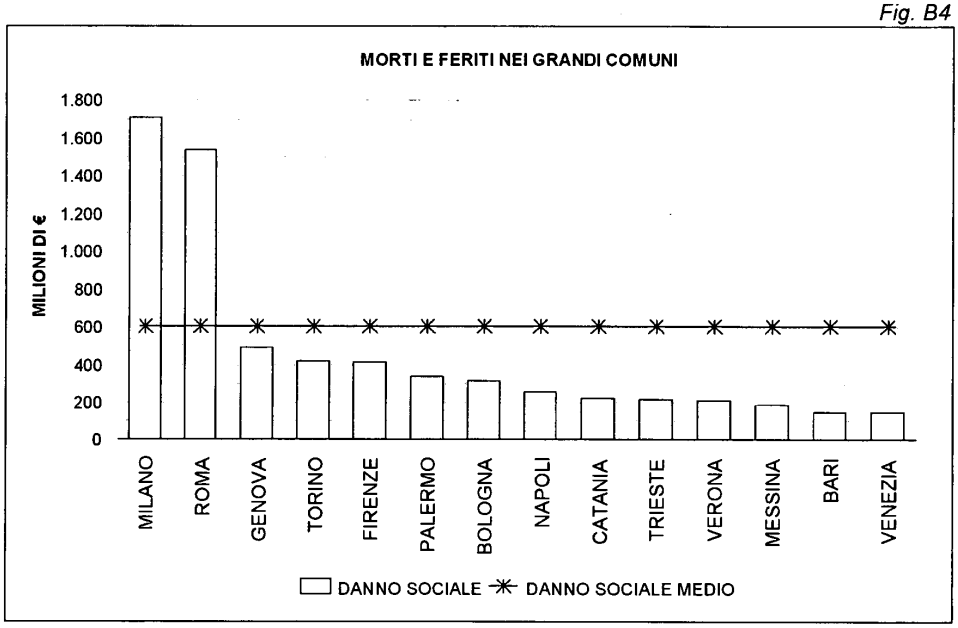


Fig. B4



Tab. B2

MORTI, FERITI E DANNO SOCIALE NELLE 14 GRANDI CITTÀ ITALIANE

	MORTI 96-00 (MEDIA)	FERITI 96-00 (MEDIA)	DANNO SOCIALE
MILANO	95	21.393	1.712,11
ROMA	186	17.364	1.542,05
GENOVA	27	6.151	491,91
TORINO	49	4.792	422,53
FIRENZE	29	5.070	414,57
PALERMO	33	3.976	339,97
BOLOGNA	34	3.636	315,37
NAPOLI	30	2.913	257,51
CATANIA	27	2.495	221,37
TRIESTE	21	2.562	218,77
VERONA	33	2.251	212,26
MESSINA	22	2.173	190,60
BARI	18	1.722	152,25
VENEZIA	26	1.567	152,23
GRANDI CITTÀ	**630**	**78.064**	**6.643,49**
MEDIA	*57*	*7.097*	*603,95*

FINE DELL'ALLEGATO TECNICO AL PROGRAMMA ANNUALE DI ATTUAZIONE 2002 DEL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

APPENDICE E

BANDO NAZIONALE PER INTERVENTI DI RILEVANZA STRATEGICA AI FINI DELLA SICUREZZA STRADALE

Il bando nazionale per la realizzazione degli interventi strategici previsti dal "Secondo programma annuale di attuazione. 2003" costituisce strumento attuativo del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e si differenzia dalla programmazione ordinaria per due aspetti:

- *prevede di riservare alla Regioni fino a 40 milioni di Euro per finanziare (per quote non inferiori e non superiori al 70%)un sistema di reti regionali di monitoraggio che copra tutto il Paese e che costituisca strumento di rafforzamento delle capacità di analisi e governo della sicurezza stradale a livello regionale, provinciale e comunale;*
- *dedica le restanti risorse al finanziamento per quote analoghe di interventi che assumono una rilevanza strategica ai fini del miglioramento della sicurezza stradale sia per quanto riguarda l'innovazione, l'efficienza e l'efficacia degli interventi, sia per quanto riguarda la loro diffondibilità, una volta che siano stati ritenuti delle buone pratiche.*

Di seguito si riporta il testo integrale del bando.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE
2° PROGRAMMA ANNUALE DI ATTUAZIONE. 2003

BANDO RELATIVO A
INTERVENTI STRATEGICI PER LA SICUREZZA STRADALE
E
RELATIVA DOCUMENTAZIONE TECNICA

NOVEMBRE 2003

Questo documento riporta:

a) il bando per l'assegnazione degli incentivi a favore degli interventi strategici di cui al paragrafo 2.4 del secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*, secondo quanto previsto al capitolo 5 e al paragrafo 8.1 del sopraindicato programma;

b) la documentazione tecnica, costituita da quattro sezioni, come di seguito indicato:
   1. lo schema di domanda (in due versioni, proposta di intervento presentata da una Amministrazione singola e proposta di intervento presentata da un raggruppamento di Amministrazioni);
   2. il *"Quadro descrittivo"*;
   3. la *"Analisi generale dell'incidentalità"*;
   4. la convenzione tipo (da utilizzare nel caso in cui la procedura seguita richieda la sottoscrizione di una convenzione tra Amministrazione erogante e Amministrazione proponente).

BANDO PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI STRATEGICI PREVISTI DAL *"SECONDO PROGRAMMA ANNUALE DI ATTUAZIONE. 2003"* DEL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

Art. 1 – Riferimenti normativi

1) Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in relazione a quanto previsto dal *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Azioni Prioritarie"* approvato con deliberazione CIPE n. 100 del 29 novembre 2002 e dal secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*, destina la somma di € 51.645.690 per il finanziamento di interventi delle Regioni, delle Province e dei Comuni finalizzati a migliorare la sicurezza stradale, secondo quanto indicato nel paragrafo 2.4, nel capitolo 5 e nel paragrafo 8.1 del suddetto programma.

Art. 2 - Obiettivi

1) Il presente bando, in conformità con quanto previsto dal *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*, è finalizzato:
   - ad avviare un processo sistematico di miglioramento della sicurezza stradale e di riduzione stabile del numero delle vittime degli incidenti;
   - a promuovere lo sviluppo di interventi ad alta efficacia e favorirne la diffusione in modo da determinare, a parità di risorse disponibili, la più ampia e celere riduzione delle vittime degli incidenti stradali;
   - a favorire la crescita degli investimenti nella sicurezza stradale.
2) Tali obiettivi dovranno essere perseguiti in coerenza con i principi di premialità, proporzionalità, specificità/aggiuntività, priorità, intersettorialità e completezza di cui al paragrafo 1.2 del programma.

Art. 3 - Contenuti

Sono finanziabili le proposte concernenti uno o più campi di intervento tra quelli indicati nel paragrafo 2.4 del secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*.

Art. 4 – Destinatari

1) Possono presentare proposte per accedere ai cofinanziamenti le Regioni, le Province e i Comuni, in forma singola o associata. Ogni amministrazione potrà candidare una sola proposta. Non potranno essere ammesse proposte che risultino in contrasto con l'eventuale Piano o Programma regionale di sicurezza stradale eventualmente adottato dalla Regione.
2) Alle singole Amministrazioni, o ai raggruppamenti di queste, possono essere associati in partenariato altri organismi, pubblici o privati, interessati al miglioramento della sicurezza stradale, che partecipano direttamente alla definizione e attuazione della proposta di intervento e contribuiscono ad attuarla e a sostenerne gli oneri.

Art. 5 - Presentazione delle domande e assegnazione dei finanziamenti

1) I finanziamenti saranno assegnati alle proposte che risulteranno più coerenti con gli obiettivi e con i contenuti del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Azioni Prioritarie"* e del secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*, paragrafo 5.2, sulla base della graduatoria di cui al successivo articolo 8.
2) Per concorrere all'assegnazione del cofinanziamento, l'Amministrazione, o il raggruppamento di Amministrazioni, proponente presenta domanda al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, **Dipartimento per le Opere Pubbliche e l'Edilizia, Direzione Generale per le Strade e Autostrade**, sulla base dello schema riportato nella Documentazione Tecnica allegata al presente bando, alla sezione 1 e corredata, pena esclusione, dai seguenti elaborati:
   a) il *"Quadro descrittivo"* dell'intervento, il cui schema è riportato nella Documentazione Tecnico allegata al presente bando, alla sezione 2;

b) l'analisi generale dell'incidentalità compilata come indicato nella Documentazione Tecnica, sezione 3;
c) nel caso in cui la proposta venga presentata da più di una Amministrazione, dovrà essere allegato l'atto (accordo di programma, Intesa, convenzione, etc.) attraverso il quale le diverse Amministrazioni esprimono la proposta di intervento, adottano il progetto e assumono gli impegni di cui ai punti successivi ed indicano l'Amministrazione capofila;
d) il progetto relativo alle azioni da realizzare, indicando gli obiettivi, gli oneri da sostenere, le risorse professionali, le strutture tecniche e la strumentazione che sarà impegnata per la realizzazione di ciascun intervento, integrato da nota sui caratteri di specificità e aggiuntività. Nel caso in cui uno o più degli interventi previsti siano costituiti da opere infrastrutturali o edili, il progetto dovrà assumere i caratteri di progetto preliminare ai sensi della legge 109/94;
e) la delibera con cui il proponente si impegna:
   e1) a sostenere la quota di costi non coperta dal finanziamento reso disponibile dal Secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, (in coerenza con quanto indicato nel *"Quadro descrittivo"* sopra indicato);
   e2) a rispettare i tempi indicati e ad assicurare il monitoraggio dei risultati determinati dall'intervento o dagli interventi realizzati per una durata non inferiore a tre anni a partire dalla data di collaudo dell'avvenuto completamento dei lavori;
   e3) a comunicare tempestivamente eventuali esigenze di modificazione dei contenuti della proposta e le relative cause;
   e4) a predisporre e rendere disponibile un'esauriente documentazione sugli interventi intrapresi e sugli effetti da questi determinati, al fine di consentire una valutazione della loro efficacia ai fini della sicurezza stradale e la loro eventuale diffusione e a consentire alla Regione e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti lo svolgimento di sopralluoghi.

3) Le domande, corredate dai suddetti allegati e firmate dal Sindaco o dal Presidente della Regione, della Provincia o da un loro delegato, dovranno pervenire presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, **Dipartimento per le Opere Pubbliche e l'Edilizia, Direzione Generale per le Strade e Autostrade**, in busta chiusa, con la dicitura *"BANDO RELATIVO AGLI INTERVENTI STRATEGICI DEL SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE"*, entro **30** giorni dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del presente bando, a pena di esclusione.
4) La Commissione di Valutazione, di cui al successivo articolo 8, entro i successivi **30** giorni, valuta la proposta sulla base dei criteri, parametri e procedure di valutazione, secondo quanto indicato nel paragrafo 5.2 del Secondo *"Programma annuale di attuazione. 2003"* e descritte nel successivo art. 7.
5) Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, in relazione agli obiettivi di miglioramento della sicurezza stradale di cui alla legge 144/99, specificati nel *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, opera la scelta definitiva delle proposte da ammettere a cofinanziamento.
6) Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti comunica alle Amministrazioni interessate l'ammissione al cofinanziamento e, ove necessario, procede alla stipula della relativa convenzione, sulla base dello schema riportato nella Documentazione tecnica, sezione 4.
7) Al ricevimento e approvazione del programma operativo delle attività da realizzare, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti eroga la prima quota di cofinanziamento, pari al 20% dell'importo complessivo del cofinanziamento riconosciuto dalla Commissione di Valutazione.

8) Le ulteriori quote di finanziamento saranno erogate in relazione allo stato di avanzamento dei lavori.

Art. 6 - Entità dei finanziamenti

1) L'entità massima del cofinanziamento sarà determinata in relazione al costo complessivo dell'intervento - o del sistema di interventi - proposto, compresa la progettazione, e secondo i criteri indicati ai successivi commi.
2) Gli importi e le quote massime di cofinanziamento sono stabilite sulla base di quanto indicato nel paragrafo 8.1 del secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*.
3) Alla realizzazione dei centri di monitoraggio e governo della sicurezza stradale ai sensi del punto 2.4.1 del *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"* sono riservati fino a 40 milioni di Euro. Al fine di fornire il massimo supporto alla costituzione dei centri di monitoraggio sopra indicati la quota di cofinanziamento non potrà essere inferiore al 60% del costo complessivo, fermo restando il limite massimo indicato al punto 8.1.1 del suddetto programma.
4) Alla elaborazione e attuazione di Piani e programmi per migliorare la sicurezza stradale secondo quanto indicato al punto 2.4.2 del *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"* sono riservati fino a 24 milioni di Euro, rispettando per le quote massime di cofinanziamento indicate al punto 8.1.1. del suddetto *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*.
5) Alla realizzazione di interventi complessi di carattere intersettoriale e innovativo secondo quanto indicato al punto 2.4.3 del *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"* sono riservati fino a 24 milioni di Euro, rispettando per le quote massime di cofinanziamento indicate al punto 8.1.1. del suddetto *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*.
6) Gli importi derivanti da eventuali economie o da ulteriori disponibilità finanziarie utilizzabili per le finalità proprie del secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"* che si venissero a determinare successivamente, confluiranno in un fondo di finanziamento dello stesso secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"* e saranno assegnati alle proposte di intervento non finanziate in relazione alla posizione nella graduatoria di cui al successivo articolo 7, fino ad esaurimento del fondo.

Art. 7 – Valutazione delle proposte

1) Ai fini dell'individuazione delle proposte di intervento da ammettere al cofinanziamento vengono elaborate tre distinte graduatorie, una per ciascun tipo di misura.
2) Per quanto riguarda i centri di monitoraggio e governo di cui al punto 2.4.1 del *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"* saranno finanziate tutte le proposte che soddisfano le caratteristiche indicate nello stesso punto fino ad una concorrenza massima di 40 milioni di Euro. Sarà elaborata una graduatoria delle proposte attribuendo fino a 20 punti per le caratteristiche di cui alle lettere a), b) et e) e dieci punti per le caratteristiche di cui alle lettere c), d) f) et g), fino ad un massimo di 100 punti. In caso di richieste di cofinanziamento che eccedano i limiti sopra indicati, saranno finanziate le proposte con punteggio più elevato. Non potranno essere finanziate proposte che non raggiungono 40 punti o che non soddisfino in alcun modo due (o più di due) caratteristiche tra quelle elencate indicate al punto 2.4.1 del *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*.
3) Per quanto riguarda la elaborazione e attuazione di Piani e programmi per migliorare la sicurezza stradale secondo quanto indicato al punto 2.4.2 del *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"* saranno finanziate le proposte che soddisfano le caratteristiche indicate nello stesso punto fino ad una concorrenza massima di 24 milioni di Euro. Sarà elaborata una graduatoria delle proposte attribuendo fino a 40 punti per le caratteristiche di cui alle lettere a) et b) e 20 punti per le caratteristiche di cui alla lettera c), fino ad un massimo di 100 punti. In caso di richieste di cofinanziamento che

eccedano i limiti sopra indicati, saranno finanziate le proposte con punteggio più elevato. Non potranno essere finanziate proposte che non raggiungono 40 punti.

4) Per quanto riguarda la realizzazione di interventi complessi di carattere intersettoriale e innovativo secondo quanto indicato al punto 2.4.3 del *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"* saranno finanziate le proposte che soddisfano le caratteristiche indicate nello stesso punto fino ad una concorrenza massima di 24 milioni di Euro. Sarà elaborata una graduatoria delle proposte attribuendo fino a 15 punti per il carattere intersettoriale, fino a 15 punti per la presenza di elementi innovativi, fino a 20 punti per la rilevanza della proposta ai fini della riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali, fino a 20 punti in relazione alla rilevanza del contesto urbanistico-territoriale sul quale si applica la proposta e fino a 30 punti per la possibilità di replicare l'intervento in situazioni analoghe. Non potranno essere finanziate proposte che non raggiungono 40 punti.
5) Nel caso di proposte costituite da più interventi, ai fini della valutazione complessiva si esprimerà una valutazione ponderata sulla base dei parametri specifici di ciascuna linea di azione.

Art. 8 – Graduatorie e selezione delle proposte da ammettere al finanziamento

1) Le graduatorie di cui al precedente articolo restano valide anche per l'assegnazione di ulteriori risorse finanziarie che si venissero a rendere disponibili e fossero utilizzabili per le finalità proprie del secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*, fino all'entrata in vigore del terzo *"Programma Annuale di Attuazione. 2004"*.
2) Ai fini della individuazione delle proposte da ammettere al finanziamento e in relazione a quanto indicato nel comma 5.3.1 del secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*, viene costituita, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, una Commissione di Valutazione costituita da sette esperti, due dei quali indicati dallo stesso Ministro (tra questi sarà scelto il Presidente della commissione, il cui voto, in caso di parità, sarà decisivo), due indicati dalla Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale, due indicati dalle Regioni, due dall'UPI e due dall'ANCI, secondo quanto indicato al comma 5.3.2 del secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"*.
3) La Commissione di Valutazione esamina le proposte di intervento, attribuisce i punteggi sulla base dei criteri indicati nel paragrafo 5.2 del secondo *"Programma Annuale di Attuazione. 2003"* e dettagliati nel precedente art. 7, definisce la relativa graduatoria di merito e trasmette gli atti al Ministro. La Commissione verificherà, altresì, la coerenza di ciascuna proposta con l'eventuale Piano o Programma regionale di sicurezza stradale che fosse stato adottato dalla Regione.
4) Sarà data priorità alle proposte relative alla creazione, rafforzamento e sviluppo dei centri di monitoraggio, secondo quanto indicato al punto 2.4.1 del secondo Programma di attuazione.
5) Il Ministro, con proprio decreto, approva la graduatoria e i corrispondenti cofinanziamenti potenziali, definisce l'elenco delle proposte di intervento ammesse al cofinanziamento, stabilisce la assegnazione dei fondi.

Art. 9 – Ulteriori aspetti

1) Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti non assume rapporti diretti con le imprese, i gruppi di lavoro e i professionisti, i fornitori di beni e servizi ai quali il proponente affida la realizzazione di tutte o parte delle azioni comprese nella proposta di intervento.
2) Le eventuali convenzioni tra l'Amministrazione ammessa a cofinanziamento ed imprese, gruppi di lavoro e professionisti, fornitori di beni o servizi, dovranno prevedere nei confronti dei medesimi l'obbligo a conformarsi alle direttive del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e ad accettare le forme di controllo che lo stesso riterrà opportuno effettuare ai fini del miglior esito degli interventi.

3) Relativamente agli interventi che presuppongano la realizzazione di opere edilizie e infrastrutturali, la normativa di riferimento è quella contenuta nella legge 109/94 e successive modifiche ed integrazioni ed in genere tutta la normativa vigente in materia di lavori pubblici.
4) Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti valuta, a mezzo di esame istruttorio, l'ammissibilità delle eventuali variazioni comunicate dall'Amministrazione assegnataria con le modalità di cui all'art. 5 comma 2, lettera e3. In caso di accettazione delle variazioni, questo dovranno essere inserite nel Quadro descrittivo di cui all'art. 5, comma 2, lettera a unitamente ad una breve relazione tecnica e il Quadro descrittivo così aggiornato dovrà essere comunicato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, **Dipartimento per le Opere Pubbliche e l'Edilizia, Direzione Generale per le Strade e Autostrade**. Qualora le variazioni ammesse comportino maggiori oneri questi saranno ad esclusivo carico del Proponente.
5) Qualora l'attuazione degli interventi ammessi a cofinanziamento dovesse procedere in difformità dalle modalità, dai tempi, dai contenuti e dalle finalità indicati nella proposta ammessa al finanziamento, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti fissa un termine entro il quale l'assegnatario del contributo deve eliminare le cause di tali difformità. Trascorso inutilmente tale termine, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si riserva la facoltà di revocare il cofinanziamento, previa diffida ad adempiere entro un ulteriore termine. La revoca del contributo comporta l'obbligo per l'Amministrazione assegnataria di restituire alla Regione gli eventuali importi da questa corrisposti e per i quali non esistano giustificazione di spesa, con la maggiorazione degli interessi legali.
6) La Documentazione tecnica allegata al presente bando è disponibile presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, **Dipartimento per le Opere Pubbliche e l'Edilizia, Direzione Generale per le Strade e Autostrade, Ufficio ..., stanza ...** ed è consultabile ed acquisibile sul sito Internet:
http://www.infrastrutturetrasporti.it/main/facciamo/amm_llpp/dirgen/ispettorati/stradale/PNS/PNS.html.

DOCUMENTAZIONE TECNICA

Sezione 1

DOMANDA TIPO

A) NEL CASO DI SINGOLA AMMINISTRAZIONE

La Regione/Provincia/il Comune di

[ed eventualmente:]

in partenariato con:

[indicare l'organismo o gli organismi che hanno stabilito una forma di partenariato con il proponente]

in relazione a quanto indicato dal *"Secondo Programma Annuale di Attuazione. 2003"* del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Azioni Prioritarie"*, dichiara di aver preso visione della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del *"Bando per la realizzazione degli interventi strategici previsti dal secondo Programma Annuale di Attuazione. 2003"* del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, [SOLO NEL CASO IN CUI LA PROCEDURA PREVEDA LA SOTTOSCRIZIONE DI UNA CONVENZIONE TRA ENTE EROGANTE E ENTE PROPONENTE: ivi compreso lo schema di convenzione di cui alla sezione 4^A^ della suddetta *"Documentazione Tecnica"*] e avanza la proposta di intervento denominata "....." il cui ambito di applicazione è .... *[indicare la circoscrizione territoriale o la zona o la strada, etc interessata dall'intervento]*

Il proponente dichiara che il costo complessivo dell'intervento o del sistema di interventi, ivi comprese le fasi di studio e progettuali, è pari a € ..... e richiede un finanziamento di € .....

A tale fine si allegano i seguenti elaborati, compilati secondo le indicazioni contenute nel bando e nella *"Documentazione tecnica"* e approvati da ..... *[indicare il soggetto, ad esempio: Sindaco, Presidente di Provincia, Assessore, Giunta, etc.]*:

a. *"Quadro descrittivo"* dell'intervento (All. A);
b. *"Analisi generale dell'incidentalità"* (All. B);
c. progetto preliminare (o altro livello di progetto) (All. C; se la proposta comprende più interventi descritti attraverso più progetti, questi saranno elencati come allegato C1, C2 ... Cn);
d. nomina del responsabile di procedimento;
e. delibera riguardante l'impegno:
   - a finanziare l'intervento o gli interventi indicati in proposta per la quota di costi non coperta dal finanziamento regionale reso disponibile dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, [*A QUESTO PUNTO VI SONO DUE ALTERNATIVE*:
     I) impegnando a tal fine la somma di € .... sul capitolo di bilancio ....., E IN QUESTO CASO NON APPARE INDISPENSABILE UNA CONVENZIONE CON L'AMMINISTRAZIONE EROGANTE;
     II) riservando le somme a ciò necessarie non appena ciò sarà possibile E IN QUESTO CASO APPARE OPPORTUNA LA STIPULA DI UNA CONVENZIONE CON L'AMMINISTRAZIONE EROGANTE, DOPO CHE SONO STATE IMPEGNATE LE SOMME;
   - a rispettare i tempi indicati nel quadro descrittivo di cui al precedente punto "a" e ad assicurare il monitoraggio dei risultati dell'intervento (degli interventi) per una durata non inferiore a tre anni dalla data di collaudo degli interventi, nonché a dedicare alla realizzazione dell'intervento o degli interventi indicati nella presente proposta le risorse professionali indicate nel quadro descrittivo di cui al precedente punto "a";
   - a predisporre e rendere disponibile un'esauriente documentazione sugli interventi intrapresi e sugli effetti da questi determinati, al fine di consentire una valutazione della loro efficacia ai fini della sicurezza stradale e la loro eventuale diffusione e a consentire alla Regione e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti lo svolgimento di sopralluoghi.

Il proponente nomina responsabile di procedimento e coordinatore dell'intervento - o del sistema di interventi - indicato nella presente proposta .....*[nome e funzioni e recapito della persona incaricata]* e si impegna a comunicare tempestivamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, **Dipartimento per le Opere Pubbliche e l'Edilizia, Direzione Generale per le Strade e Autostrade**, eventuali variazioni della persona che svolge tale funzione.

Data e firma

[dell'assessore competente o del Sindaco o del Presidente della Regione/Provincia; in caso di partenariato saranno apposte anche le firme dei soggetti di partenariato].

B) NEL CASO DI PIÙ AMMINISTRAZIONI

Il raggruppamento costituito da
.....
.....
.....
.....

[ed eventualmente:]

in partenariato con:

[indicare l'organismo o gli organismi che hanno stabilito una forma di partenariato con il proponente]

in relazione a quanto indicato dal *"Secondo Programma Annuale di Attuazione. 2003"* del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Azioni Prioritarie"*, dichiara di aver preso visione della *"Documentazione tecnica"* che costituisce allegato del *"Bando per la realizzazione degli interventi strategici previsti dal secondo Programma Annuale di Attuazione. 2003"* del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, [SOLO NEL CASO IN CUI LA PROCEDURA PREVEDA LA SOTTOSCRIZIONE DI UNA CONVENZIONE TRA ENTE EROGANTE E ENTE PROPONENTE: ivi compreso lo schema di convenzione di cui alla sezione 4^A^ della suddetta *"Documentazione Tecnica"*] e avanza la proposta di intervento denominata "....." il cui ambito di applicazione è .... *[indicare la circoscrizione territoriale o la zona o la strada, etc interessata dall'intervento]*.

Il proponente dichiara che il costo complessivo dell'intervento o del sistema di interventi, ivi comprese le fasi di studio e progettuali, è pari a € ..... e richiede un finanziamento di € .....

A tale fine si allegano i seguenti elaborati, compilati secondo le indicazioni contenute nel bando e nella *"Documentazione tecnica"* e approvati da ..... *[indicare il soggetto, ad esempio: Sindaco, Presidente di Provincia, Assessore, Giunta, etc.]*:

a. *"Quadro descrittivo"* dell'intervento (All. A);
b. *"Analisi generale dell'incidentalità"* (All. B);
c. progetto preliminare (o altro livello di progetto) (All. C; se la proposta comprende più interventi descritti attraverso più progetti, questi saranno elencati come allegato C1, C2 ... Cn);
d. nomina del responsabile di procedimento;
e. delibera riguardante l'impegno:
   - a finanziare l'intervento o gli interventi indicati in proposta per la quota di costi non coperta dal finanziamento regionale reso disponibile dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, [*A QUESTO PUNTO VI SONO DUE ALTERNATIVE*:
     I) impegnando a tal fine la somma di € ..... sul capitolo di bilancio ....., E IN QUESTO CASO NON APPARE INDISPENSABILE UNA CONVENZIONE CON L'AMMINISTRAZIONE EROGANTE;

II) riservando le somme a ciò necessarie non appena ciò sarà possibile E IN QUESTO CASO APPARE OPPORTUNA LA STIPULA DI UNA CONVENZIONE CON L'AMMINISTRAZIONE EROGANTE, DOPO CHE SONO STATE IMPEGNATE LE SOMME;

- a rispettare i tempi indicati nel quadro descrittivo di cui al precedente punto "a" e ad assicurare il monitoraggio dei risultati dell'intervento (degli interventi) per una durata non inferiore a tre anni dalla data di collaudo degli interventi, nonché a dedicare alla realizzazione dell'intervento o degli interventi indicati nella presente proposta le risorse professionali indicate nel quadro descrittivo di cui al precedente punto "a";
- a predisporre e rendere disponibile un'esauriente documentazione sugli interventi intrapresi e sugli effetti da questi determinati, al fine di consentire una valutazione della loro efficacia ai fini della sicurezza stradale e la loro eventuale diffusione e a consentire alla Regione e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti lo svolgimento di sopralluoghi.

Il proponente indica quale Amministrazione capofila alla quale fare riferimento per ogni comunicazione su argomenti inerenti la proposta e la sua attuazione, il ..... e indica quale responsabile di procedimento e coordinatore dell'intervento - o del sistema di interventi - indicato nella presente proposta .....*[nome e funzioni e recapito della persona incaricata]* e si impegna a comunicare tempestivamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, **Dipartimento per le Opere Pubbliche e l'Edilizia, Direzione Generale per le Strade e Autostrade**, eventuali variazioni della persona che svolge tale funzione.

Data e firma/e

[dell'assessore competente o del Sindaco o del Presidente della Regione/Provincia; in caso di partenariato saranno apposte anche le firme dei soggetti di partenariato].

Sezione 2

QUADRO DESCRITTIVO

Il *"Quadro descrittivo"* raccoglie, in termini sintetici, tutte le informazioni più rilevanti della proposta di intervento e della sua attuazione nel tempo ed elenca tutti gli elaborati (tecnici e amministrativi) che fanno parte della proposta di intervento.

Le informazioni riportate nel *"Quadro descrittivo"* consentono la creazione di un archivio base degli interventi per la sicurezza stradale promossi dal Piano Nazionale e dei risultati conseguiti.

Al termine dei documento sono riportate le definizioni e le istruzioni per la sua compilazione.

Identificativo della proposta

Denominazione _____ / / [46]

Località _____ [47]

Responsabile di procedimento [48]

Amministrazione_____ Ufficio _____

Nome e cognome _____

Tel _____ Fax _____ e-.mail _____

A) Attori

1) Soggetto proponente [49] _____

2) Soggetti di partenariato (eventuali) [50] _____

3) Soggetti di accordi non onerosi (eventuali) [51]_____

B) Stato ed evoluzione della sicurezza stradale [52]

1) Problematiche di riferimento e principali fattori di rischio _____

[46] Codice di identificazione dell'intervento, formato dall'identità del soggetto capofila [denominazione della Regione, sigla della Provincia (due lettere) e dal codice (numerico) ISTAT del Comune, riportando il numero 00 qualora il soggetto proponente sia una Provincia].

[47] Indicare la località oggetto di intervento o sulla quale si applicano gli effetti dell'intervento. Indicare la regione, la provincia (o le province), il comune (o i comuni) e, se il caso, altri riferimenti puntuali come la strada o la zona urbana, etc.

[48] Se il proponente è un raggruppamento il responsabile del procedimento deve appartenere all'amministrazione capofila.

[49] Se il proponente è un raggruppamento indicare in prima posizione il soggetto capofila e riportare di seguito l'elenco degli altri soggetti. Il soggetto proponente è formato da un raggruppamento quando più di una amministrazione locale o un'amministrazione locale e una regione condividono la definizione della proposta, la sua attuazione e gli oneri che ciò comporta, definendo i reciproci impegni in un atto formale (accordo di programma, intesa, convenzione, etc.).

[50] Sono considerato soggetti di partenariato gli organismi pubblici che **non** hanno competenze istituzionali in materia di sicurezza stradale e gli organismi privati, quando gli o gli altri collaborano con il soggetto proponente alla definizione e alla attuazione della proposta di intervento e concorrono a sostenerne gli oneri.

[51] Soggetti pubblici e privati che a qualunque titolo partecipano alla realizzazione della proposta senza tuttavia assumere alcun onere apprezzabile.

[52] Le informazioni riportate in questo paragrafo costituiscono una estrema sintesi di quelle riportate nell'allegato **B**, *"Analisi generale dell'incidentalità"*.

2) Riepilogo dei dati sull'incidentalità [53)]

	ANNO 2001	EVOLUZIONE 1997 – 2001		TASSO DI:	ANNO 2001
		IN NUMERO	IN % SUL 1997		
INCIDENTI				- INCIDENTALITÀ	
MORTI				- MORTALITÀ	
FERITI				- FERIMENTO	

C) Obiettivi, contenuti e risultati attesi

1) Obiettivi

2) Riferimenti ai campi di intervento previsti nel Programma Annuale di Attuazione 2002 *(barrare una o più caselle a seconda del tipo di intervento proposto)*

2.1 Messa in sicurezza strade extraurbane a massimo rischio		2.8 Uso del trasporto collettivo per migliorare la sicurezza stradale	
2.2 Messa in sicurezza zone urbane a massimo rischio		2.9 Accordi con società di assicurazioni per premiare i comportamenti sicuri	
2.3 Manutenzione programmata della rete extraurbana		2.10 Centri di pianificazione, programmazione, monitoraggio e gestione	
2.4 Moderazione del traffico e riqualificazione di strade e piazze		2.11 Uffici di polizia locale dedicati in modo esclusivo alla sicurezza stradale	
2.5 Informazione e sensibilizzazione		2.12 Interventi integrati	
2.6 Educazione alla sicurezza stradale		2.13 Piani e/o programmi integrati	
2.7 Messa in sicurezza dei tragitti casa-lavoro		2.14 Intese, convenzioni tipo e accordi	

3) Descrizione sintetica delle azioni

[53] Qualora non fossero disponibili i dati al 2001 riportare quelli al 2000 e indicare l'evoluzione nel periodo 1996-2000. Per tasso di mortalità, ferimento e incidentalità si intende il numero di morti, feriti e incidenti per 100.000 abitanti. Qualora si disponga di dati relativi al traffico si chiede anche di indicare la quota di morti, feriti e incidenti ogni milione di Pkm e Tkm, riportando i dati in un allegato.

4) Durata complessiva dell'intervento (o degli interventi) proposti (in mesi) _____

5) Collegamento a Piani e Programmi (elencare eventuali strumenti di pianificazione e programmazione che costituiscono riferimento diretto per gli interventi proposti)

6) Coordinamento/integrazione con altre iniziative (indicare gli eventuali altri interventi con i quali si coordinano gli interventi proposti)

7) Risultati attesi (sia in termini generali, sia in termini di miglioramento delle capacità di governo della sicurezza stradale, sia in termini di riduzione delle vittime)

D) Profili tecnico-amministrativi

1) Livello di progettazione (circolare il numero appropriato) [54]

Per quanto riguarda le opere		***Per quanto riguarda altre misure***	
Preliminare	1	Generale o di massima	4
Definitivo	2		
Esecutivo	3	Operativo	5

[54] Il livello di progettazione per le opere è definito dalla legge 109/94 e successive modifiche. Per tutte le altre misure si considera generale o di massima la progettazione che indichi gli obiettivi, i caratteri generali dell'intervento, le risorse da impegnare, l'ordine di grandezza dei costi e dei tempi ma che necessita di ulteriori approfondimenti per poter realizzare con certezza l'intervento stesso.

2) Disponibilità di tutti gli atti preliminari e propedeutici (elencare tutti gli eventuali atti necessari/propedeutici e indicare quali sono già stati acquisiti) ([55])

2.1 _____ acquisito: SI___/ NO___
2.2 _____ acquisito: SI___/ NO___
2.3 _____ acquisito: SI___/ NO___
2.4 _____ acquisito: SI___/ NO___

3) Disponibilità dei fattori necessari per l'avvio degli interventi ([56])

3.1 _____ disponibile: SI___/ NO___
3.2 _____ disponibile: SI___/ NO___
3.3 _____ disponibile: SI___/ NO___
3.4 _____ disponibile: SI___/ NO___

4) Atti di impegno (barrare la casella relativa e, in caso affermativo indicare con quale numero è stata allegata copia dell'impegno) ([57])

4.1	Impegno a inserire l'opera nel programma e a finanziare la quota a carico dell'Amministrazione, all'approvazione del progetto([58])	No	Si	All.:
4.2	Impegno della spesa per il progetto coerente con il PNSS e impegno a modificare il bilancio in caso di assegnazione di cofinanziamento([59])	No	Si	All.:
4.3	Impegno di bilancio per la quota di costi non finanziati dal PNSS	No	Si	All.:
4.4	Approvazione della proposta (e di tutti gli interventi che la costituiscono)	No	Si	All.:
4.5	Sottoscrizione dell'accordo tra i soggetti proponenti	No	Si	All.:
4.6	Sottoscrizione dell'accordo di partenariato tra tutte le parti interessate	No	Si	All.:
4.7	Sottoscrizione degli accordi non onerosi tra tutte le parti interessate	No	Si	All.:
4.8	. . . . .	No	Si	All.:
4.9	. . . . .	No	Si	All.:

[55] Ad esempio, nel caso di realizzazione di opere edilizie, potrebbe essere necessario l'atto per l'esproprio del suolo, nel caso di educazione alla sicurezza stradale nelle scuole è necessario un accordo con il responsabile dell'istituto scolastico, etc. Si dovranno dunque elencare tutti gli atti, gli accordi, i nulla–osta indispensabili per realizzare gli interventi e indicare quali sono già stati acquisiti dal proponente. Si noti che la compilazione di questo quadro comporta lo svolgimento di una accurata ricognizione sul complesso degli atti che il proponente dovrà realizzare per poter avviare concretamente gli interventi proposti.

[56] Elencare tutti i fattori che dovranno essere impegnati per la realizzazione dell'intervento e specificare per ciascuno di questi se allo stato attuale se ne ha già la piena disponibilità. Naturalmente non sono da indicare i fattori e le condizioni che devono essere *"prodotti"* attraverso l'intervento proposto. Ad esempio, sempre nel caso di realizzazione di opere edilizie potrebbe essere necessaria la piena disponibilità del suolo, nel caso della realizzazione di un centro di monitoraggio potrebbe essere necessaria la disponibilità di uno o più ambienti, di macchine, di strumenti software e di personale. Ovviamente se, nell'esempio appena citato, le macchine, il software e il personale debbono essere acquistate (macchine e software) o formate (personale) nell'ambito degli interventi previsti dalla proposta, non costituiranno un *"fattore"* dell'intervento ma un risultato dell'intervento stesso e dunque non saranno (non dovranno essere) disponibili per l'intervento ma saranno prodotti dall'intervento.

[57] Gli atti amministrativi indicati di seguito sono del tutto esemplificativi. Sarà la Regione a definire questo aspetto, anche in relazione al tipo di procedura (competitiva o concertativa) adottata.

[58] Per investimenti che riguardano un unico intervento.

[59] Per investimenti che riguardano un programma di interventi (o, comunque, interventi multipli) che può essere attuato per fasi, anche in relazione alla disponibilità delle risorse finanziarie.

5. Descrizione degli accordi ([60])

5.1 Soggetto/i _____
Accordo: non oneroso___/ oneroso___, in questo caso indicare l'onere € _____
Finalità _____
_____
Contenuti _____
_____

5.2 Soggetto/i _____
Accordo: non oneroso___/ oneroso___, in questo caso indicare l'onere € _____
Finalità _____
_____
Contenuti _____
_____

E) Risorse impegnate per la realizzazione degli interventi

1) Costi dell'intervento (in Euro)

VOCE	VALORE IN €	% SU TOT
Costi complessivi		
Quota richiesta di cofinanziamento a carico del PNSS		
Quota complessiva a carico del proponente		
Indicare se la quota a carico del proponente è finanziata anche attraverso accordi di partenariato e in caso affermativo indicare la quota di finanziamento da partenariato e quella a carico del proponente sul costo totale dell'intervento		NO ___ SI ___
	VALORE IN €	% SU TOT
Finanziamento assicurato dagli accordi di partenariato		
Finanziamento a carico del soggetto proponente		

2) Personale dedicato alla proposta di intervento (suddiviso per livelli e profili)

Settore	Livello			Totale
	Laureati	Diplomati	Altri	
Tecnici				
Amministrativi				
Totale				

3) Collaborazioni esterne

No___/ Si___, in caso di risposta affermativa indicare, per ciascuna collaborazione, la denominazione del soggetto e il tipo di contributo fornito

3.1 Denominazione _____
Tipo di prestazione _____

3.2 Denominazione _____
Tipo di prestazione _____

[60] Elencare gli eventuali accordi con la Regione, con Province e Comuni o con altri soggetti pubblici o privati che non siano già compresi negli accordi che hanno dato luogo al raggruppamento dei soggetti proponenti. Per ciascun accordo indicare il soggetto (o i soggetti), il fine e il contenuto.

F) Strutture tecniche e di monitoraggio

1) L'Amministrazione che presenta la proposta (o tra il raggruppamento di Amministrazioni che presentano la proposta) è attiva una **struttura tecnica dedicata alla sicurezza stradale**:

1.1) SI..... ☐

1.2) NO ed è tra gli interventi previsti dalla presente proposta ..... ☐

1.3) NO e sarà costituita successivamente..... ☐

Se la struttura tecnica è operativa o sarà realizzata nell'ambito della proposta, indicare:

1.4) Collocazione ([61]), Assessorato: _____

Dipartimento: _____

1.5) Personale della struttura:

Settore	Livello			Totale
	Laureati	Diplomati	Altro	
Tecnici				
Amministrativi				
Totale				

2) Nell'Amministrazione che presenta la proposta (o tra il raggruppamento di Amministrazioni che presentano la proposta) il monitoraggio della sicurezza stradale:

2.1) è realizzato da una struttura appositamente costituita ..... ☐

2.2) è realizzato dalla struttura tecnica di cui al punto precedente ..... ☐

2.3) sarà svolto da una struttura da realizzare tramite la presente proposta ☐

2.4) sarà svolto da apposito personale ..... ☐

2.5) sarà affidato a struttura esterna ..... ☐

Se il monitoraggio viene svolto all'interno della/e Amministrazione/i indicare:

2.6) Collocazione ([62]), Assessorato: _____

Dipartimento: _____

2.7) Personale del centro di monitoraggio (o dedicato al monitoraggio):

Settore	Livello			Totale
	Laureati	Diplomati	Altro	
Tecnici				
Amministrativi				
Totale				

G) Fasi e tempi previsti dal programma di attività ([63])

Indicazione dei tempi previsti per le fasi attuative dell'intervento

	Durata dall'inizio (in giorni)	***Data***
Per quanto riguarda le opere		
Approvazione Progetto Preliminare		
Redazione Progetto Definitivo		
Approvazione Progetto Definitivo		
Redazione Progetto Esecutivo		

[61] Indicare l'Assessorato e l'Ufficio o il Dipartimento presso il quale è inquadrata la struttura tecnica.

[62] Indicare l'Assessorato e l'Ufficio o il Dipartimento presso il quale è inquadrato il centro di monitoraggio.

[63] Questo quadro dovrà essere compilato sulla base delle previsioni di avanzamento dello stato dei lavori.

Inizio lavori			
Fase 1 %	Quota		
Fase 2 %	Quota		
Fase 3 %	Quota		
Fase ..... %	Quota		
Fine lavori			
Per quanto riguarda altre misure			
Redazione Progetto Operativo			
Inizio lavori			
Fase 1 %	Quota		
Fase 2 %	Quota		
Fase 3 %	Quota		
Fase ..... %	Quota		
Fine lavori			

H) Elenco dei materiali documentari

DOCUMENTI ED ELABORATI CHE COSTITUISCONO LA PRESENTE PROPOSTA

Num	Tipo di elaborato/documento	Allegato:
1	Domanda	
2	Quadro descrittivo (il presente)	A
3	Analisi generale dell'incidentalità	B
4	Progetto/i degli interventi previsti	C / C1; C2; ...
5	Atti di impegno (elencarli tutti secondo quanto indicato nel precedente punto "D4")	D1; D2; ...; Dn
6	Accordi (elencarli tutti secondo quanto indicato nel precedente punto "D4")	E1; E2; ...; En
7	Eventuali ulteriori documenti	F1; F2; ..; Fn
...	.....	
n		

Data ___ / ___ / ___

Firma del Responsabile del Procedimento

_____

MONITORAGGIO DELL'INTERVENTO ([64])

I) Calendario [65]

1) Inizio lavori ..... Data ____/____/____
2) Fase 1 Quota ____% Data ____/____/____
3) Fase 2 Quota ____% Data ____/____/____
4) Fase 3 Quota ____% Data ____/____/____
5) Fine lavori .... Data ____/____/____

J) Eventuali variazioni apportate al progetto originario

1) Motivi che hanno determinato l'esigenza di variazione del progetto originario: _____

2) Tipo di variazione: _____

3) La variazione ha determinato una variazione dei costi:
   3.1) no ___
   3.2) si, in diminuzione ___ , specificare di quanto: € _____ ;
   3.3) si, in aumento ___ , specificare di quanto: € _____ .

K) Valutazioni

1) Eventuali problematiche rilevate durante l'attuazione _____

2) Eventuali provvedimenti adottati per superare le problematiche_____

3) Presentazione dei risultati nell'ambito delle attività di informazione/promozione promosse e coordinate dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale:
   no ___ /
   si ___: data ___/___/___; rapporto allegato.

4) Valutazione sui risultati a 1 anno: redigere un breve rapporto.

5) Valutazione sui risultati a 2 anni: redigere un breve rapporto.

6) Valutazione sui risultati a 3 anni: redigere un breve rapporto.

---

[64] Questa parte della scheda deve essere compilata ed inviata solo dopo la realizzazione dell'intervento, perché è relativa al monitoraggio delle fasi attuative.

[65] Questo quadro dovrà essere compilato sulla base dell'effettivo avanzamento dello stato dei lavori.

ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE

NB. Qualora lo spazio riservato per le indicazioni risultasse insufficiente allegare una nota con un richiamo al quadro che integra.
Ad esempio, se l'elenco delle Amministrazioni locali che costituiscono il soggetto proponente non entra nelle righe del modulo, compilare una nota con il riferimento "B1) Soggetto proponente". Allo stesso modo - qualora ve ne sia la necessità - è possibile ampliare o dettagliare qualsiasi informazione del Quadro descrittivo.

Sezione 3

ANALISI GENERALE DELL'INCIDENTALITÀ

Di seguito si riporta un indice orientativo dei contenuti della *"Analisi generale dell'incidentalità"*, i cui risultati costituiscono base di riferimento per l'individuazione degli obiettivi e dei contenuti dell'intervento - o degli interventi – riguardante il *"Programma Annuale di Attuazione 2003"* del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Azioni Prioritarie"*.

Le dimensioni e la complessità/articolazione dell'elaborato dipenderanno dalla complessità e dalla rilevanza della situazione alla quale è riferita la proposta di intervento.

A. STATO ED EVOLUZIONE DELLA SICUREZZA STRADALE

A1. ASPETTI GENERALI

Brevi cenni sulle caratteristiche generali del territorio ove si inserisce la proposta di intervento per quanto riguarda:

a) la popolazione residente e la sua evoluzione nell'ultimo quinquennio;
b) la struttura socio-economica, evidenziando in particolare l'eventuale presenza di oscillazioni stagionali di popolazione e traffico dovute al turismo;
c) l'organizzazione territoriale;
d) la mobilità (indicando, se noti, i flussi di traffico);
e) il sistema delle infrastrutture viarie (indicando l'estesa stradale).

A2. INCIDENTALITÀ: DATI QUANTITATIVI

Saranno da utilizzare i dati di livello regionale, provinciale o comunale a seconda della scala della proposta. Nel caso di intervento puntuale, riportare anche, qualora disponibili, i dati quantitativi specifici dell'area oggetto dell'intervento o delle aree oggetto degli interventi.

A2.1 Stato dell'incidentalità al ... [anno più recente]

Dati quantitativi sul numero di incidenti, morti e feriti e sul tasso di mortalità (morti/popolazionex100.000) e di ferimento (feriti/ popolazionex100.000).

A2.2 Evoluzione nell'ultimo decennio o quinquennio

Evoluzione del numero di incidenti, morti e feriti nel periodo ..... e dei tassi di mortalità e di ferimento.

A2.3 Disaggregazioni territoriali significative (eventuale)

Eventuale disaggregazione territoriale dei dati sull'incidentalità, con particolare riferimento agli ambiti specifici di applicazione degli interventi.

A2.4 Aspetti particolari (eventuale)

Descrizione di eventuali aspetti particolari e specifici, di interesse ai fini della proposta di intervento.

A3. INCIDENTALITÀ: ELEMENTI QUALITATIVI

Elementi qualitativi utili per analizzare lo stato e l'evoluzione dell'incidentalità, con particolare riferimento all'individuazione delle zone e delle componenti di traffico a rischio.

B. FATTORI DI RISCHIO E POSSIBILI LINEE DI SUPERAMENTO

B1. INDIVIDUAZIONE DEI PRINCIPALI FATTORI DI RISCHIO

Analisi degli elementi quantitativi e qualitativi al fine di costruire un quadro generale della sicurezza stradale e della sua evoluzione e, soprattutto, al fine di individuare i più rilevanti fattori di rischio.

B2. POSSIBILI LINEE DI CONTRASTO DEI FATTORI DI RISCHIO

In relazione ai risultati di cui al punto precedente si cercherà di individuare le principali linee di intervento che potrebbero contrastare efficacemente i fattori di rischio (e in prospettiva eliminarli del tutto), avendo cura di evidenziare in che modo la proposta di intervento concorre alla realizzazione di tali linee di intervento.

C. PROPOSTA E SUE MOTIVAZIONI

C1. BREVE DESCRIZIONE DELL'INTERVENTO E DEI MOTIVI CHE HANNO CONDOTTO ALLA SUA SCELTA

Breve descrizione della proposta di intervento (in coerenza con quanto indicato nel *"Quadro descrittivo"*) con particolare riferimento alla collocazione della proposta rispetto allo stato della sicurezza stradale (vedi sopra la sezione A), ai principali fattori di rischio (vedi sopra la sezione B), agli interventi in materia di sicurezza stradale adottati nel precedente periodo (vedi la successiva sezione D).

D. CONTESTO TECNICO E INTERVENTI NEL PRECEDENTE TRIENNIO

D1. STRUTTURE TECNICHE

Breve descrizione delle strutture tecniche che si occupano di mobilità, rete viaria e sicurezza stradale, indicandone l'organico e le competenze.

D2. STATO DELLE CONOSCENZE SULLA SICUREZZA STRADALE

Indicare se l'Amministrazione dispone di studi sul traffico e sulla sicurezza stradale e, in caso affermativo, descriverne brevemente i contenuti e l'uso che ne è stato fatto.

D3. STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE/PROGRAMMAZIONE

Indicare se l'Amministrazione ha predisposto Piani o Programmi riguardanti il sistema della mobilità su strada e/o la sicurezza stradale. In caso affermativo fornire una breve descrizione.

D4. INTERVENTI NEL CAMPO DELLA SICUREZZA STRADALE

Indicare se nell'ultimo triennio sono stati realizzati interventi nel campo della sicurezza stradale e in caso affermativo descrivere brevemente le iniziative e i risultati in termini di evoluzione della sicurezza stradale.

Sezione 4

CONVENZIONE TIPO

TRA IL MINISTERO DELLE INFRASTRUTURE E DEI TRASPORTI

E

L'AMMINISTRAZIONE (O RAGGRUPPAMENTO DI AMMINISTRAZIONI) PROPONENTE

L'anno duemilatre, il giorno ... del mese di ....., in ..... nella sede del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

TRA

il Ministero (C.F. .....) da qui in avanti denominata *"Amministrazione erogante"*, in persona del ....., come da D. del ... n° ..., registrato alla ..... il ..... registro .... foglio ..... nonché degli articoli 3, 6, 16 e 17 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29;

E

La Regione / la Provincia di / il Comune di ..... (C.F. .....), d'ora in poi denominato *"Amministrazione proponente"*, in persona del ..... il quale interviene al presente atto in forza della delibera di Giunta del ..... in data ..... n° ..... (all. ...),

[nel caso di più Amministrazioni che presentano congiuntamente una stessa proposta, elencare tutte le Amministrazioni e completare con:]

... che hanno congiuntamente predisposto la proposta di intervento denominata ....., sulla base di .....[Accordo di Programma, Convenzione, Intesa, etc.] sottoscritto in data ..... (all. ...)

[in caso di partenariato con organismi pubblici o privati lo strumento di accordo indicherà esplicitamente anche tali soggetti e il ruolo da questi svolto]

PREMESSO

- che la legge 144/99 istituisce il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale;
- che il CIPE, con delibera n. 100 del 29 novembre 2002 ha approvato il *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Azioni Prioritarie"* e con delibera n. .... del 7 novembre 2003 il *"Secondo Programma Annuale di Attuazione 2003"*;
- che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con D.D. ..... ha impegnato i fondi necessari per l'attivazione dei suddetti interventi;
- che il Presidente della Regione/Provincia di / il Sindaco del Comune di ..., con nota del ... prot. n°..., ha presentato la proposta denominata [denominazione indicata al primo paragrafo della domanda di finanziamento];

[oppure]

- che con [convenzione o accordo di programma del .... (registrato in caso di partecipazione dei privati) ... elencare tutte le Amministrazioni componenti e gli enti pubblici e privati] si sono riunite in ..... ed hanno presentato, con nota del ... prot. n°..., la proposta di intervento denominata [denominazione indicata al primo paragrafo della domanda di finanziamento];
- che la commissione di cui all'art. 8 del Bando per la realizzazione degli interventi strategici previsti dal *"Secondo Programma Annuale di Attuazione. 2003"* del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Azioni Prioritarie"*, istituita con ... in data ..... ha valutato le proposte pervenute, formulando la graduatoria delle richieste, nella quale la domanda medesima risulta collocata al ..... posto, con .... punti;
- che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, con decreto numero ...., del .... ha approvato la graduatoria e definito l'elenco delle proposte di intervento ammesse al cofinanziamento;
- che tra le proposte di intervento ammesse al cofinanziamento figura al ..... posto quella denominata [denominazione indicata al primo paragrafo della domanda di finanziamento], presentata da la Regione / la Provincia / il Comune di ..... // il raggruppamento costituito da....., che prevede un cofinanziamento di Euro ..... a valere sui fondi del capitolo .... destinati al finanziamento delle sopradette proposte di intervento.;

TUTTO CIÒ PREMESSO

Le parti come sopra costituite, mentre confermano e ratificano la precedente narrativa, convengono e stipulano quanto segue.

Articolo 1. Normativa di riferimento

1. Per quanto non espressamente previsto dalla presente convenzione le parti, relativamente agli interventi che presuppongono la realizzazione di opere, fanno riferimento alle disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni, del Regolamento approvato con D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, nonché alle norme del Capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, approvato con D.M. 19 aprile 2000 n. 145 che, sebbene non allegate, formano parte integrante e sostanziale del presento atto, ed in genere a tutta la vigente normativa in materia di lavori pubblici.
2. Le premesse, l'accordo di programma o la convenzione (all. .....), il progetto preliminare (all. .....) e la scheda descrittiva della proposta di intervento (all. .....), fanno parte integrante e sostanziale della presente convenzione.

Articolo 2. Denominazione e contenuti della proposta di intervento

L'Amministrazione erogante affida all'Amministrazione proponente, l'attuazione della proposta denominata [... denominazione indicata al punto A del Quadro descrittivo].

Articolo 3. Onere complessivo e cofinanziamento

1. L'onere complessivo per la realizzazione della proposta di intervento è stato, dal l'Amministrazione proponente, determinato in Euro ....
2. L'importo complessivo del cofinanziamento a carico dell'Amministrazione erogante è determinato, sulla base di quanto indicato dal contraente e in relazione ai massimali stabiliti all'articolo 6, comma 3, del Bando in Euro ....
3. [In caso di partenariato con organismi pubblici o privati indicare anche i termini della partecipazione agli oneri dei soggetti di partenariato].
   L'importo a carico dei soggetti di partenariato è pari a Euro .... [in caso di più soggetti indicare anche la ripartizione degli oneri] e risulta così ripartito
   a. Euro ..... a carico di .....;
   b. Euro ..... a carico di .....

Articolo 4. Verifiche e monitoraggio

1. Nell'attuazione della presente convenzione l'Amministrazione erogante provvede:
   a) alla verifica della conformità amministrativa rispetto agli elaborati tecnici che corredano la domanda di partecipazione al bando;
   b) all'approvazione del programma operativo delle attività da realizzare nell'ambito della proposta di intervento (comma 7, art. 5, del Bando).
2. L'Amministrazione erogante provvede altresì a svolgere un'azione di assistenza e di monitoraggio all'attuazione della proposta e a tale fine, entro trenta giorni dall'esecutività della presente convenzione, nomina il responsabile del procedimento e definisce un'apposita struttura di assistenza e monitoraggio.
3. In relazione all'azione d'assistenza e monitoraggio di cui al comma precedente, l'Amministrazione proponente provvederà a rendere disponibile tutta la documentazione utile per il monitoraggio, a consentire sopralluoghi nelle sedi ove si svolgono attività inerenti alla proposta di intervento, a rendere disponibile il personale necessario per consentire le verifiche e le analisi di cui sopra.

Articolo 5. Erogazioni del cofinanziamento

Il cofinanziamento relativo alla proposta di intervento di cui al precedente art. 2 viene erogato con le seguenti modalità:

- 20% dell'importo complessivo del cofinanziamento pari a Euro ... dopo l'avvenuta approvazione del programma operativo delle attività da realizzare nell'ambito della proposta di intervento, secondo quanto indicato dal comma 7° dell'articolo 5 del Bando;
- fino alla concorrenza dell'ulteriore 70% dell'importo complessivo del cofinanziamento, pari a Euro ... con rate di acconto d'importo non inferiori a € 100.000), sulla base degli stati di avanzamento dei lavori, tranne l'ultima, certificati dal Direttore dei lavori per quanto riguarda le attività costituite da realizzazione di opere e dal responsabile di procedimento per tutte le altre attività e confermati dall'Amministrazione proponente;
- 10% a saldo, pari a Euro ... all'approvazione degli atti di collaudo.

Articolo 6. Diffusione dei risultati

1. I diritti di paternità intellettuale e di esclusiva, salvo casi particolari e specifici, sono posti congiuntamente in capo all'Amministrazione erogante e all'Amministrazione proponente e il loro sfruttamento dovrà svolgersi in modo concordato.
2. Al fine di favorire la diffusione dei risultati della sperimentazione realizzata attraverso le proposte di intervento, l'Amministrazione erogante provvede:
   a) alla pubblicazione dei risultati più significativi conseguiti tramite gli interventi posti in essere;
   b) all'organizzazione di conferenze, seminari e analoghe iniziative alla cui realizzazione partecipa l'Amministrazione proponente mettendo a disposizione materiali e risultati della proposta di intervento.
3. L'Amministrazione proponente collaborerà alla pubblicizzazione e diffusione dei risultati mettendo a disposizione materiali e documenti riguardanti i risultati conseguiti tramite gli interventi e gli effetti diretti e indiretti da questi determinati sul versante della sicurezza stradale.

Articolo 7. Variazioni

1. Fatti e circostanze noti all'Amministrazione proponente, atti a determinare condizioni per variazioni della proposta dovranno essere comunicate, a mezzo di lettera raccomandata, dall'Amministrazione proponente all'Amministrazione erogante.
2. L'Amministrazione erogante, valutata l'ammissibilità delle variazioni a mezzo di esame istruttorio, adotterà il provvedimento di variante comunicandolo a mezzo di raccomandata all'Amministrazione proponente.
3. Qualora tali variazioni comportino maggiori oneri, questi saranno sostenuti ad esclusivo carico e cura dell'Amministrazione proponente.
4. Relativamente agli interventi costituiti da realizzazione di opere edilizie, eventuali varianti in corso d'opera relative alla realizzazione delle opere di cui al comma 2 dell'art. 3 della presente convenzione saranno regolate ai sensi dell'art. 25 della Legge 109/94.

Articolo 8. Collaudo delle eventuali opere

1. Per le attività della proposta di intervento che comportano la realizzazione di opere, sarà nominata dall'Amministrazione proponente, entro un mese dall'inizio dei lavori, da uno a tre collaudatori in corso d'opera, in relazione alle dimensioni ed alla natura dell'intervento. In caso di nomina di una Commissione di collaudo questa è coadiuvata da un segretario.
2. Il collaudo finale delle opere verrà effettuato entro sei mesi dalla data del certificato di ultimazione lavori.

3. Tutti gli oneri relativi alle operazione di collaudo, sia in corso d'opera che finale, sono a totale carico dell'Amministrazione proponente.

Articolo 9. Termini per la risoluzione della convenzione

1. Qualora l'attuazione dell'intervento dovesse procedere in difformità dalle modalità, dai tempi, dai contenuti e dalle finalità, di cui alla presente convenzione e relativi allegati, l'Amministrazione proponente ha l'obbligo di eliminare le cause di tale difformità entro il termine che, a mezzo di lettera raccomandata, sarà fissato dall'Amministrazione erogante.
2. Trascorso inutilmente tale termine, l'Amministrazione erogante si riserva la facoltà di sospendere l'erogazione del cofinanziamento, previa diffida ad adempiere entro un ulteriore termine, anch'esso comunicato a mezzo di lettera raccomandata.
3. Trascorso inutilmente l'ulteriore termine concesso all'Amministrazione proponente, la presente convenzione è risolta di diritto.
4. La risoluzione della convenzione comporta l'obbligo per l'Amministrazione proponente di restituire all'Amministrazione erogante gli eventuali importi da questa corrisposti e per i quali non esistano giustificazioni di spesa, con la maggiorazione degli interessi legali.

Articolo 10. Rapporto tra il contraente e terzi

1. Qualora nell'esecuzione delle azioni comprese nella proposta di intervento l'Amministrazione proponente si avvalga di imprese, gruppi di lavoro e professionisti, fornitori di beni o servizi, questi opereranno sotto la sua direzione e responsabilità e con essi l'Amministrazione non assume rapporti diretti.
2. Le eventuali, particolari convenzioni tra l'Amministrazione proponente e imprese, gruppi di lavoro e professionisti, fornitori di beni o servizi, dovranno prevedere nei confronti dei medesimi, l'obbligo di conformarsi alle direttive generali e specifiche dell'Amministrazione erogante e di accettare forme di controllo che l'Amministrazione erogante riterrà opportuno effettuare ai fini del migliore esito degli interventi.
3. L'Amministrazione proponente esonera e tiene indenne l'Amministrazione erogante da qualsiasi impegno e responsabilità che a qualsiasi titolo possa derivare nei confronti dei terzi dalla presente convenzione.

Articolo 11. Controversie

1. Tutte le controversie nascenti dall'esecuzione della presente convenzione, potranno essere demandate alla decisione di un collegio arbitrale costituito in conformità del disposto dell'art. 10 della legge 18 novembre 1998, n. 415.

Articolo 12. Registrazione ed esecutività della convenzione

1. La presente convenzione è redatta in ... esemplari dei quali ... in bollo.
2. Le spese di registrazione, ai fini fiscali, di tutti gli atti contrattuali sono a completo carico e cura dell'Amministrazione proponente.
3. La presente convenzione diviene esecutiva dalla data della comunicazione dell'avvenuta registrazione da parte degli organi di controllo del relativo decreto di approvazione da parte ....

Località, li ... ...

L'AMMINISTRAZIONE EROGANTE

.....

L'AMMINISTRAZIONE PROPONENTE

.....

FINE BANDO RELATIVO A INTERVENTI STRATEGICI PER LA SICUREZZA STRADALE E RELATIVA DOCUMENTAZIONE TECNICA

APPENDICE F

SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

Di seguito si riporta il testo integrale del secondo programma annuale di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

SECONDO PROGRAMMA ANNUALE DI ATTUAZIONE. 2003

(ART. 32 DELLA LEGGE 144/99)

NOVEMBRE 2003

Il secondo Programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale è suddiviso in otto capitoli.

1 Aspetti generali

1.1 Riferimenti normativi e finalità

1.2 Principi

2 Campi di intervento

2.1 Misure urgenti

2.2 Interventi sistematici

2.3 Misure per rafforzare la capacità di governo della sicurezza stradale

2.4 Interventi strategici

3 Risorse finanziarie e soggetti destinatari

3.1 Risorse

3.2 Destinatari

4 Attuazione del Piano Nazionale in ambito regionale

4.1 Procedure per l'allocazione delle risorse

4.2 Criteri per la scelta delle proposte da ammettere a finanziamento

4.3 Criteri di ripartizione dei fondi

4.4 Gestione delle procedure di allocazione delle risorse finanziarie

5 Attuazione del Piano in ambito nazionale

5.1 Procedura per l'allocazione delle risorse

5.2 Procedure per la scelta delle proposte da ammettere a finanziamento

5.3 Gestione delle procedure di allocazione delle risorse finanziarie

6 Ulteriori condizioni

6.1 Obbligo alla rendicontazione e al monitoraggio dei risultati conseguiti

6.2 Informazione tecnica, brevetti, paternità intellettuale

7 Ripartizione territoriale delle risorse

7.1 Ripartizione tra ambito nazionale e ambito regionale

7.2 Parametri di ripartizione regionale

8 Entità e quote di cofinanziamento

8.1 Massimali degli incentivi per gli interventi strategici

8.2 Incentivi gestiti a livello regionale

A Allegato: Ripartizione regionale delle risorse finanziarie

1 ASPETTI GENERALI

1.1 Riferimenti normativi e finalità

1.1.1 Il *"Secondo Programma di Attuazione. 2003"*, in coerenza con gli obiettivi indicati dalla legge 144/99 e dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, incentiva le linee di azione con maggiore impatto sui livelli di sicurezza stradale che possono essere avviate immediatamente e favorisce la partecipazione delle istituzioni, delle imprese, delle parti sociali e delle associazioni dei cittadini all'attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e, più in generale, al processo di miglioramento della sicurezza stradale.

1.1.2 Le risorse del Programma, in accordo con quanto indicato nel cap. 1.3 del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, sono distribuite tra azioni puntuali di *"primo livello"*, che tendono a determinare direttamente una riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali, e azioni sistematiche di *"secondo livello"*, che tendono a rafforzare e riorganizzare le strutture e gli strumenti di governo della sicurezza stradale al fine di migliorare progressivamente l'efficacia degli interventi e aumentare i tassi di riduzione delle vittime a parità di risorse impegnate.

1.1.3 La gestione del Programma sarà realizzata in modo congiunto dal Governo nazionale, dai Governi regionali, dalle Province e dai Comuni, attraverso due distinti meccanismi:

a) l'allocazione di risorse a scala regionale, finalizzata a favorire un sistema di interventi organizzati in una strategia complessiva di miglioramento della sicurezza stradale nella regione;
b) l'allocazione delle risorse a scala nazionale, finalizzata a favorire la costruzione di una rete di centri di monitoraggio regionale e la realizzazione di azioni e interventi esemplari di rilevanza strategica per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale in tutto il Paese.

1.2 Principi

Il Secondo Programma di Attuazione, anche in relazione a quanto indicato dalla *Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale*, si ispira ai seguenti principi.

1.2.1 Premialità

Il Programma finanzia interventi coerenti con gli obiettivi del Piano che sono caratterizzati da prospettive di elevata efficacia relativamente alla riduzione delle vittime degli incidenti stradali nel breve (1-3 anni) e nel medio (3-5 anni) periodo. In caso di proposte il cui cofinanziamento ecceda le disponibilità finanziarie, l'attribuzione delle risorse avverrà sulla base di criteri di merito formalizzati in punteggi e graduatorie.

1.2.2 Proporzionalità

Le risorse vengono ripartite per linea di azione e per area territoriale sulla base di criteri di proporzionalità al *"danno sociale"* determinato dagli incidenti stradali. Per danno sociale si intende la somma di morti e feriti ponderati sulla base del costo sociale medio nazionale, come indicato nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

1.2.3 Specificità/aggiuntività

In relazione a quanto stabilito negli *"Indirizzi Generali e linee Guida di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* al punto 2.1.5, *"Carattere*

specifico e aggiuntivo del Piano", le proposte di intervento, per accedere agli incentivi economico-finanziari, dovranno avere carattere specifico (e cioè essere dedicati esclusivamente al miglioramento della sicurezza stradale) e aggiuntivo. Questo secondo carattere dovrà essere evidenziato da un rapporto su natura, qualità e quantità delle risorse complessivamente dedicate alla sicurezza stradale nell'anno di attuazione del presente programma e nel triennio precedente. Le argomentazioni relative al carattere aggiuntivo dell'intervento costituiscono parte essenziale della documentazione necessaria per accedere alle incentivazioni.

1.2.4 Priorità

Il programma incentiva in via prioritaria i programmi e gli interventi che riguardano le situazioni (tratta stradale, area territoriale, zona urbana, comparto di mobilità, gruppo di utenti della strada, etc.) caratterizzate dai più intensi fattori di rischio e dove si determinano le maggiori quote di danno sociale come indicato al precedente punto 1.2.2.

1.2.5 Intersettorialità e completezza

A parità di altre condizioni, il programma incentiva in via prioritaria interventi integrati e intersettoriali che:

a) agiscono su tutti i (o sulla maggior parte dei) fattori di rischio presenti nella situazione oggetto della proposta di intervento;
b) coinvolgono tutti i (o sulla maggior parte dei) soggetti che possono contribuire, direttamente o indirettamente, al miglioramento della sicurezza stradale.

2 CAMPI DI INTERVENTO

Rispetto all'insieme di azioni indicate dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale per l'intero arco decennale, il *"Programma Annuale di Attuazione 2003"*, incentiva e finanzia interventi, in conto capitale, nei seguenti campi di azione.

2.1 Misure urgenti

2.1.1 Interventi per la messa in sicurezza delle strade extraurbane a massimo rischio, secondo quanto indicato nell'*"Allegato Tecnico del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* o sulla base di analisi svolte dalla Amministrazione competente.

2.1.2 Interventi per la messa in sicurezza delle situazioni urbane a massimo rischio, individuate sulla base di analisi svolte dalle amministrazioni responsabili.

2.2 Interventi sistematici

2.2.1 Manutenzione programmata della rete stradale extraurbana finalizzata a migliorare in modo sistematico la sicurezza delle strade.

2.2.2 Moderazione del traffico e riqualificazione di strade e piazze per il miglioramento della sicurezza stradale in area urbana, attraverso interventi quali la creazione di rotonde, la creazione di reti continue di percorsi pedonali che intersecano anche la rete viaria riservata agli autoveicoli, la creazione di zone a 30 Km/h, la formazione di aree pedonali e più in generale di aree con prece-

denza al traffico pedonale, la creazione di reti di piste ciclabili protette a supporto della mobilità quotidiana, il miglioramento della fruibilità dell'area per pedoni e ciclisti (con particolare riferimento alla popolazione giovane e anziana) e altri interventi di analoghe finalità e caratteristiche.

2.2.3 Rafforzamento e miglioramento dell'efficacia dell'azione di informazione e delle campagne sensibilizzazione ai valori della sicurezza stradale nonché dell'educazione alla sicurezza stradale nelle scuole e agli adulti.

2.2.4 Interventi integrati su situazioni, tipi di mobilità o tipi di utenti caratterizzati da condizioni di rischio che determinano un elevato danno sociale. Per interventi integrati si intendono interventi che operino simultaneamente su:

a) messa in sicurezza della rete stradale;
b) regolamentazione del traffico;
c) rafforzamento del contributo del trasporto collettivo (TPL) alla sicurezza stradale;
d) rafforzamento e coordinamento dell'azione di prevenzione, controllo e repressione delle forze di polizia dedicate alla sicurezza stradale;
e) realizzazione di compagne di informazione e sensibilizzazione specifiche;
f) eventuali altre misure a supporto della sicurezza stradale.

2.3 Misure per rafforzare la capacità di governo della sicurezza stradale

2.3.1 Creazione di centri di pianificazione, programmazione, monitoraggio e gestione, di livello, provinciale e comunale dedicati esclusivamente al miglioramento della sicurezza stradale che possano:

a) contribuire al miglioramento della completezza e dell'accuratezza della rilevazione degli incidenti stradali;
b) localizzare gli incidenti in modo puntuale sulla rete stradale urbana ed extraurbana;
c) collaborare all'analisi dei fattori di rischio e alla definizione di soluzioni atte a rimuoverli o a ridurne significativamente la portata;
d) definire e attuare gli interventi per il miglioramento della sicurezza stradale secondo i principi indicati nel precedente paragrafo 1.2.

2.3.2 Rafforzamento e creazione di uffici di polizia locale dedicati in modo specifico alla sicurezza stradale che siano chiaramente orientati a sviluppare non solo un'azione di prevenzione, controllo e repressione ma anche un'azione di:

a) individuazione dei fattori di rischio strutturali e delle linee di azione che possono contrastare o rimuovere tali fattori;
b) collaborazione con altri uffici per evitare che scelte in riguardanti il territorio, l'urbanistica il sistema infrastrutturale possano avere delle implicazioni negative sui livelli di sicurezza.

2.3.3 Elaborazione di Piani e/o programmi per il miglioramento della sicurezza stradale su tutta una circoscrizione amministrativa (comunale o provinciale) o su più circoscrizioni (comunali o provinciali), che comprendano anche la costituzione di un Centro di monitoraggio e di una "Consulta per la sicurezza stradale" (organismo consultivo di confronto sulle azioni da intraprendere per migliorare la sicurezza stradale e di valutazione degli effetti conseguiti tramite le azioni già realizzate o in corso di attuazione, composto da Amministrazioni pubbliche, parti sociali, associazioni di cittadini interessate alla sicurezza stradale).

2.4 Interventi strategici

Misure di rilevanza strategica per il miglioramento della sicurezza stradale nel Paese, suddivise in tre linee di azione. Questa linea di azione viene gestita a livello nazionale dal Governo nazionale in accordo con i Governi regionali, le Province e i Comuni.

2.4.1 Creazione o rafforzamento/sviluppo di centri di monitoraggio e governo della sicurezza stradale di livello regionale, raccordati con i centri di monitoraggio provinciali e comunali. Tali centri, per usufruire degli incentivi del presente programma dovranno avere le seguenti caratteristiche:

a) svolgere un'azione di sostegno alla formazione di centri di monitoraggio della sicurezza stradale e di verifica dell'attuazione del PNSS a livello locale da parte di Province e Comuni e sviluppare misure di indirizzo, coordinamento e valorizzazione di tali centri;
b) essere organizzati in modo tale da consentire la partecipazione diretta di Province e Comuni alla gestione del centro;
c) adottare standard definiti dal Governo nazionale in accordo con i Governi regionali, le Province e i Comuni, al fine di assicurare una piena coerenza dei dati e delle procedure di analisi/valutazione su tutto il territorio nazionale;
d) assicurare l'elaborazione di un quadro regionale sullo stato della sicurezza stradale, sull'attuazione del Piano, sui risultati progressivamente raggiunti in termini di riduzione delle vittime degli incidenti stradali;
e) individuare gli interventi di maggior efficacia che possono configurarsi come buone pratiche da proporre come riferimento a livello regionale e nazionale;
f) favorire, sostenere, svolgere attività di studio e ricerca per approfondire la conoscenza sui fattori di rischio e sulle cause che determinano gli incidenti stradali e individuare misure e interventi tipo per contrastare i fattori di rischio;
g) promuovere la redazione e attuazione di piani e programmi provinciali e comunali per la sicurezza stradale.

2.4.2 Elaborazione e attuazione di Piani e/o programmi per migliorare la sicurezza stradale secondo obiettivi quantitativamente definiti e in un arco temporale determinato, ivi compresa la costituzione degli organismi per l'attuazione del Piano, la realizzazione delle analisi ivi compresa la realizzazione di studi mirati a risolvere problematiche specifiche e/o la sperimentazione di interventi e misure di potenziale interesse nazionale o regionale e la realizzazione di una prima serie di interventi. Il Piano o programma, per accedere ai finanziamenti riservati agli interventi strategici dovrà avere almeno una delle seguenti caratteristiche:

a) riguardare una situazione territoriale che, per entità del danno sociale o per caratteristiche dei fattori di rischio o, ancora, per l'eccezionalità del contesto sociale, economico e territoriale, costituisca un problema che interessa l'intera collettività nazionale;
b) presentare tipologie di intervento e governo della sicurezza stradale altamente innovative e di grande rilevanza ai fini della individuazione di strumenti in grado di invertire le tendenze in atto a livello nazionale o per componenti di mobilità di rilevanza nazionale;

c) essere dotato di una procedura attuativa e delle relative risorse in grado di assicurarne la piena attuazione nell'arco di tempo previsto.

2.4.3 Realizzazione di interventi complessi di carattere intersettoriale e innovativo che presentino elementi di rilevante interesse ai fini della riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali a livello nazionale.

3 RISORSE FINANZIARIE E SOGGETTI DESTINATARI

3.1 Risorse

3.1.1 Il canale di finanziamento dei sopraindicati campi di intervento è costituito dalle risorse rese disponibili dalla legge n. 488/99 (*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato. Finanziaria 2000"*), art. 56, che, per quanto riguarda il presente programma, sono determinate da limiti di impegno per 15 anni di 40 miliardi per anno nel capitolo 7.159 dell'esercizio finanziario 2002 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per un complesso di 600 miliardi di Lire, pari a 309,874 milioni di Euro.

3.1.2 Tali risorse, in base al tasso di interesse indicato dalla Cassa Depositi e Prestiti, determinano investimenti per circa 400 miliardi di Lire (206,583 milioni di Euro).

3.2 Destinatari

3.2.1 Possono accedere ai sopraindicati finanziamenti le Regioni, le Province e i Comuni in forma singola o associata.

4 ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE IN AMBITO REGIONALE

4.1 Procedure per l'allocazione delle risorse

4.1.1 Le Regioni, in relazione alle specificità e agli obiettivi locali e in accordo con i criteri indicati nel presente Programma di Attuazione, definiranno le procedure concorsuali o programmatorie per l'allocazione delle risorse che ricadono nel territorio di propria competenza.

4.1.2 Le sopraindicate procedure dovranno individuare le proposte di intervento da ammettere al cofinanziamento sulla base dei principi indicati al precedente articolo 1.2, con particolare riferimento al principio di premialità e di specificità/aggiuntività.

4.1.3 Tutte le procedure di allocazione regionale delle risorse dovranno presentare le seguenti caratteristiche.

a) Determinazione dei destinatari dell'azione di incentivazione e degli interventi ammessi a cofinanziamento.
b) Definizione dei tempi entro cui presentare le proposte e, in caso di assegnazione di finanziamento, entro cui completare gli interventi.
c) Requisiti della proposta per accedere al cofinanziamento.
d) Parametri per la valutazione di merito e punteggio di merito per ciascun carattere della proposta.
e) Entità e quote di cofinanziamento massimo (in relazione a quanto indicato nel successivo capitolo 8).

4.2 Criteri per la scelta delle proposte da ammettere a finanziamento

4.2.1 Le procedure concorsuali regionali, così come le procedure concertative, definiranno una graduatoria di merito (di livello regionale) per l'accesso ai finanziamenti. Le Regioni inoltre, in accordo con Province e Comuni, definiranno una soglia che identifica le proposte non coerenti con i principi, con gli obiettivi e con le linee di azione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e che, conseguentemente, non potranno essere ammesse al finanziamento.

4.2.2 Costituisce requisito indispensabile per l'accesso ai cofinanziamenti la realizzazione di una struttura e di una attività di monitoraggio dei risultati conseguiti in termini di riduzione degli incidenti stradali e, soprattutto, delle vittime da questi determinate. Il progetto della struttura e l'attività di monitoraggio costituisce parte integrante della proposta e dovrà essere oggetto di valutazione di merito.

4.2.3 La procedura di allocazione delle risorse dovrà essere configurata in modo da incentivare fortemente l'associazione delle Amministrazioni comunali di minori dimensioni tra loro o con la Provincia la fine di esprimere, complessivamente, un livello di risorse progettuali e gestionali e una capacità di spesa coerenti con la natura e con la scala dei fenomeni da governare.

4.2.4 Sarà altresì da incentivare la formazione di accordi di partenariato pubblico-privato che favoriscano la partecipazione diretta delle imprese e delle parti sociali al processo di miglioramento della sicurezza stradale in accordo con le finalità e le condizioni indicate nei capitoli 1.2 e 3.1 del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

4.2.5 Le proposte di intervento che saranno oggetto della procedura concorsuale o concertativa dovranno essere formate da:

a) domanda di partecipazione;
b) quadro descrittivo (secondo quanto definito nell'ambito del primo programma di attuazione);
c) analisi generale dell'incidentalità (secondo quanto definito nell'ambito del primo programma di attuazione);
d) nota che evidenzia il carattere specifico e aggiuntivo della proposta;
e) proposta tecnica e relativo piano economico finanziario recante le indicazioni sulle fasi attuative;
f) nel caso di accordi tra più enti o tra istituzioni e parti private (proposte presentate da più amministrazioni o da soggetti pubblici con la collaborazione di soggetti privati) dovrà essere prodotta la relativa documentazione amministrativa che indica gli obblighi e gli impegni delle diverse parti.

4.3 Criteri di ripartizione dei fondi

4.3.1 Le risorse finanziarie saranno ripartite per circoscrizione regionale sulla base di un criterio di proporzionalità al danno sociale, con il vincolo di una allocazione pari al 33,33% delle risorse alle regioni meridionali. A tale fine si provvederà con apposito decreto da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in favore delle Regioni, per un importo pari a quanto indicato nella tabella 1 del successivo articolo 7.2. Con successivo decreto interministeriale ai sensi, dell'art. 56 della legge n. 488/99, si provvederà alla individuazione dei criteri e delle modalità per accedere ai mutui.

4.3.2 I fondi saranno distribuiti da ciascuna Regione ai destinatari finali degli incentivi in relazione ai principi di cui all'articolo 1.2, con particolare riferimento a quelli di proporzionalità e di premialità e tenendo conto dei tempi necessari per arrivare alla concreta attuazione degli interventi.

4.3.3 In via indicativa, e fatte salve eventuali condizioni particolari e valutazioni di opportunità, è opportuno predisporre procedure di allocazione delle risorse tali da incentivare sia le misure urgenti (paragrafo 2.1), sia gli interventi sistematici (paragrafo 2.2) sia le misure per rafforzare la capacità di governo della sicurezza stradale (paragrafo 2.3). In particolare su questo ultimo filone di attività dovrebbe essere canalizzata la massima quota di risorse possibile onde costruire, nei tempi più brevi, le condizioni necessarie per un progressivo miglioramento della efficacia degli investimenti in sicurezza stradale nei prossimi anni, in coerenza con i principi generali del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Azioni Prioritarie"*, con particolare riferimento al capitolo 1.3.

4.3.4 Le risorse dedicate agli incentivi per interventi sulla rete stradale dovrebbero essere ripartite tra interventi sulla rete stradale urbana e interventi sulla rete stradale extraurbana rispettando quanto più possibile il principio di proporzionalità tra risorse impegnate ed entità del danno sociale.

4.3.5 Più in generale, le risorse afferenti alle diverse linee di finanziamento saranno allocate rispettando i principi di priorità, di aggiuntività e di premialità. Tali principi tendono a favorire:

a) la concentrazione di risorse finanziarie e professionali sulle proposte che tendono a migliorare la sicurezza stradale nelle situazioni che registrano il maggior numero di vittime;
b) l'incremento del monte risorse complessivamente impegnato per migliorare la sicurezza stradale;
c) la canalizzazione delle risorse disponibili verso:
   c') gli interventi che risultano più efficaci ai fini della riduzione delle vittime degli incidenti stradali;
   c'') le amministrazioni che elaborano un progetto di miglioramento della sicurezza stradale e che possono avviarne la concreta realizzazione in tempi brevi.

4.4 Gestione delle procedure di allocazione delle risorse finanziarie

4.4.1 Le procedure per l'allocazione delle risorse saranno gestite a livello regionale, in coerenza con i principi, i criteri e i parametri concordati tra Governo nazionale, Governi regionali, Province e Comuni.

4.4.2 Le commissioni di valutazione per la definizione delle graduatorie di merito di cui al precedente comma 4.2.1 saranno costituite da rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

4.4.3 I finanziamenti saranno attribuiti in misura completa al momento della definitiva ammissione al cofinanziamento - sancita da apposito atto amministrativo e da eventuale convenzione - e saranno erogati per stato di avanzamento dei lavori, in relazione alla suddivisione in fasi attuative indicata nella proposta tecnica di cui al precedente punto 4.2.5, lettera e).

4.4.4 Le eventuali disponibilità generate dalla perdita del diritto ad accedere ai fi-

nanziamenti a causa del mancato rispetto di termini essenziali della proposta confluiranno in un fondo per il finanziamento delle prime tra le proposte escluse per limiti di disponibilità. Spetta alle Regioni definire le procedure necessarie per riallocare le disponibilità che si venissero eventualmente a determinare.

4.4.5 Non potranno accedere ai finanziamenti le proposte con punteggio inferiore alla soglia di ammissibilità, secondo quanto indicato al precedente comma 4.2.1. Tale soglia sarà definita dalla Regione competente per territorio, in accordo con Province e Comuni.

5 ATTUAZIONE DEL PIANO IN AMBITO NAZIONALE

5.1 Procedura per l'allocazione delle risorse

5.1.1 Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti pubblica un bando nazionale per il cofinanziamento degli interventi strategici indicati nel precedente articolo 2.4 e successivi commi.

5.1.2 Il bando è riservato a Regioni, Province e Comuni, che potranno partecipare in forma singola o associata, valendosi o meno di accordi di partenariato pubblico-privati. Ogni amministrazione potrà candidare una sola proposta. Non potranno essere ammesse proposte che risultino in contrasto con un l'eventuale Piano o Programma regionale di sicurezza stradale eventualmente adottato dalla Regione.

5.1.3 Le proposte da ammettere a cofinanziamento saranno scelte in relazione ai principi indicati al precedente articolo 1.2, con particolare riferimento al principio di premialità e di specificità/aggiuntività.

5.1.4 Il bando dovrà indicare chiaramente:
- a) i destinatari dell'azione di incentivazione;
- b) gli interventi ammessi a cofinanziamento;
- c) i tempi entro cui presentare le proposte e, in caso di assegnazione di finanziamento, entro cui completare gli interventi;
- d) i requisiti della proposta per accedere al cofinanziamento;
- e) i parametri per la valutazione e il punteggio di merito per ciascun carattere della proposta;
- f) gli obblighi assunti dal destinatario dei finanziamenti;
- g) entità e quote di cofinanziamento massimo (in relazione a quanto indicato nel successivo articolo 8.1).

5.1.5 Le proposte di intervento dovranno essere formate da:
- a) domanda di partecipazione;
- b) quadro descrittivo (secondo quanto definito nell'ambito del primo programma di attuazione);
- c) analisi generale dell'incidentalità (secondo quanto definito nell'ambito del primo programma di attuazione);
- d) nota che evidenzia il carattere specifico e aggiuntivo della proposta;
- e) proposta tecnica e relativo piano economico finanziario recante le indicazioni sulle fasi attuative;
- f) nel caso di accordi tra più enti o tra istituzioni e parti private (proposte presentate da più amministrazioni o da soggetti pubblici con la collabora-

zione di soggetti privati) dovrà essere prodotta la relativa documentazione amministrativa che indica gli obblighi e gli impegni delle diverse parti.

5.2 Procedure per la scelta delle proposte da ammettere a finanziamento

5.2.1 Per determinare la graduatoria di merito delle proposte di intervento sarà costituita una commissione di valutazione che in relazione ai principi di cui al punto 1.2 e alle finalità indicate al punto 2.4:

a) stabilirà il metodo operativo di valutazione;
b) fisserà la soglia di punteggio minima al di sotto della quale gli interventi non possono essere finanziati in quanto incoerenti con gli obiettivi e le indicazioni del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale;
c) verificherà la coerenza di ciascuna proposta con i Piani e Programmi regionali di sicurezza stradale che fossero stati eventualmente adottati dalla Regione;
d) valuterà le proposte e ne definirà il punteggio;
e) stilerà la graduatoria di merito e la trasmetterà al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

5.2.2 La scelta delle proposte da ammettere a finanziamento sarà effettuata sulla base della graduatoria di cui al punto precedente.

5.2.3 Sarà data priorità al finanziamento delle proposte relative alla creazione, rafforzamento, sviluppo dei centri di monitoraggio, secondo quanto indicato al precedente punto 2.4.1.

5.2.4 Il bando indicherà esplicitamente le condizioni minime da soddisfare per accedere ai finanziamenti.

5.2.5 Costituisce requisito indispensabile per l'accesso ai cofinanziamenti, nonché elemento di valutazione, la definizione dettagliata:

a) dell'obiettivo da raggiungere;
b) dell'attività di monitoraggio dei risultati conseguiti, indicando in dettaglio le procedure di valutazione e gli indicatori per la misurazione dei risultati;
c) della struttura che ha l'incarico di effettuare il monitoraggio.

5.3 Gestione delle procedure di allocazione delle risorse finanziarie

5.3.1 Le procedure per l'allocazione delle risorse saranno gestite a livello nazionale, in coerenza con i principi, i criteri e i parametri indicati nei due precedente articoli 5.1 e 5.2.

5.3.2 La commissione di valutazione per la definizione delle graduatorie di merito di cui al precedente comma 5.3.1 sarà nominata dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e sarà formata da dieci esperti due dei quali indicati dallo stesso Ministro, due indicati dalla Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale, due indicati dalle Regioni, due dall'UPI e due dall'ANCI. Uno dei membri indicati dal Ministro svolgerà le funzioni di Presidente della commissione e il suo voto, in caso di parità numerica, sarà decisivo.

5.3.3 I finanziamenti saranno attribuiti in misura completa al momento della definitiva ammissione al cofinanziamento - sancita da apposito atto amministrativo e da eventuale convenzione - e saranno erogati per stato di avanzamento dei lavori, tenendo conto della suddivisione in fasi attuative indicata nella scheda tecnico-economica di cui al precedente comma 5.1.5, lettera e).

5.3.4 Le eventuali disponibilità generate dalla perdita del diritto ad accedere ai finanziamenti a causa del mancato rispetto di termini essenziali della proposta confluiranno in un fondo per il finanziamento delle prime tra le proposte escluse per limiti di disponibilità.

5.3.5 Non potranno accedere ai finanziamenti le proposte con punteggio inferiore alla soglia di ammissibilità, secondo quanto indicato al precedente comma 5.2.4.

6 ULTERIORI CONDIZIONI

6.1 Obbligo alla rendicontazione e al monitoraggio dei risultati conseguiti

6.1.1 Tutti i destinatari dei cofinanziamenti sono obbligati:

a) alla rendicontazione dello stato di avanzamento dei lavori al soggetto che gestisce l'erogazione degli incentivi;
b) al monitoraggio dei risultati conseguiti in termini di evoluzione dello stato della sicurezza stradale, con particolare riferimento al numero di vittime degli incidenti stradali;
c) alla trasmissione dei risultati del monitoraggio alla Regione e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

6.1.2 L'ultima quota di finanziamento, pari a non meno del 10%, sarà erogata dopo:

a) la formale verifica del completamento dell'intervento descritto nella proposta tecnica di cui ai punti 4.2.5 lettera e) e 5.1.5, lettera e);
b) la trasmissione del primo rapporto di monitoraggio sui risultati conseguiti e del calendario dei successivi rapporti oppure, nel caso in cui un monitoraggio a ridosso della conclusione dell'intervento sia scarsamente significativo, l'indicazione della circostanza e la trasmissione del calendario dei rapporti di monitoraggio.

6.2 Informazione tecnica, brevetti, paternità intellettuale

6.2.1 Il destinatario dei cofinanziamento dovrà impegnarsi a:

a) agevolare eventuali sopralluoghi e verifiche da parte dell'Ente erogante;
b) rendere disponibile la documentazione completa sull'intervento realizzato e sui risultai conseguiti, organizzando i materiali i forma tale da consentire un'agevole consultazione e una facile comprensione dell'azione posta in essere e dei risultati conseguiti.

6.2.2 I diritti su eventuali brevetti saranno suddivisi tra i diversi soggetti in modo proporzionale all'entità dei finanziamenti impegnati.

6.2.3 Per i diritti intellettuali vale lo stesso criterio di cui al comma precedente, fatto salvo il diritto alla comunicazione tecnico-scientifica che deve sottostare unicamente all'obbligo di citare la fonte e l'occasione del finanziamento.

7 RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE

7.1 Ripartizione tra ambito nazionale e ambito regionale

Il 75% delle risorse del secondo Programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale viene riservato per gli interventi di scala regionale di cui al com-

ma 1.1.3, lettera a); il residuo 25% viene riservato agli interventi strategici a scala nazionale di cui al comma 1.1.3, lettera b).

7.2 Parametri di ripartizione regionale

7.2.1 Per la ripartizione tra le circoscrizioni regionali delle risorse finanziarie sarà adottato - in coerenza con quanto indicato nel cap. 2.1 e nell'Allegato Tecnico del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* a proposito del *"danno sociale"* - un parametro che consenta di confrontare in modo diretto l'entità complessiva del danno sociale determinato dagli incidenti stradali e la sua evoluzione tendenziale. Tale parametro sarà costituito da:

a) la somma del numero di morti e feriti ponderati sulla base del costo sociale medio per ogni morto e per ogni ferito (in questo modo si perviene ad un unico indicatore per tutto il complesso delle vittime, tenendo conto dei diversi livelli di danno);
b) l'estesa stradale (considerando che, per quanto riguarda i soli interventi sulla rete stradale, a parità di danno sociale, si determina un onere maggiore nelle circoscrizioni territoriali con una rete stradale molto ampia).

7.2.2 Tale ripartizione ha unicamente il fine di assicurare una distribuzione delle risorse complessivamente proporzionale all'entità del danno sociale a livello regionale. L'attribuzione degli incentivi alle singole proposte avverrà rispettando il principio di premialità all'interno di ciascuna circoscrizione regionale.

7.2.3 I criteri sopra indicati consentono di definire l'algoritmo di ponderazione riportato di seguito:

$$P = (M \times Csm + F \times Csf) \times 80\% + Es \times 20\%$$

laddove:

Indice	Significato	Dimensione
P	*"Peso"* complessivo ai fini della ripartizione (nonché dell'individuazione delle priorità di intervento)	
M	Numero medio annuo di morti nell'ultimo quinquennio	morti
Csm	Costo sociale medio per ogni decesso	milioni di €
F	Numero medio annuo di feriti nell'ultimo quinquennio	feriti
Csf	Costo sociale medio per ogni decesso	milioni di €
Es	Sviluppa della rete stradale di livello regionale, provinciale e comunale[66]	Km

La quota percentuale di risorse afferente ad una data ripartizione territoriale (Q_i) si determina applicando la seguente formula:

$$Q_i = (P_i / \sum_{i..n} P_i) \times 100$$

e cioè: dividendo il *"peso"* di ciascuna circoscrizione territoriale (nella fattispecie, di ciascuna circoscrizione regionale) per la somma dei *"pesi"* di tutte le circoscrizioni, con il vincolo di attribuire una quota di risorse non inferiore al **33,33%** alle Regioni meridionali.

---

[66] Strade statali conferite al demanio regionale, strade provinciali, strade comunali extraurbane ed urbane, secondo i dati contenuti nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

Tale indice determina la ripartizione regionale dei fondi illustrata nella tabella A, riportata alla fine del presente testo e che costituisce parte integrante del programma.

8 ENTITÀ E QUOTE DI COFINANZIAMENTO

8.1 Massimali degli incentivi per gli interventi strategici

8.1.1 Gli incentivi riservati agli interventi strategici non potranno superare il valore di 3 milioni di Euro. Fermo restando il sopraindicato limite, gli incentivi copriranno una quota compresa tra il 45% e il 70%, del costo complessivo dell'intervento che è quello indicato dalla scheda tecnico-economica di cui al comma 4.2.5 lettera b). Quanto sopra indicato comporta che eventuali proposte con un costo complessivo superiore a 6,67 milioni di Euro, dovranno essere incentivate con quote inferiore al 45%.

8.1.2 La quota di cofinanziamento sarà determinata sulla base di criteri e parametri definiti dal bando in funzione dell'esigenza offrire il massimo sostengo allo sviluppo di interventi strategici nelle aree territoriali che manifestano le maggiori esigenze di rafforzamento della capacità di governo della sicurezza stradale. Il 33,33% degli incentivi per interventi strategici sarà riservato alle regioni meridionali.

8.2 Incentivi gestiti a livello regionale

8.2.1 L'allocazione regionale delle risorse, per quanto riguarda l'entità e le quote di cofinanziamento, si baserà sui seguenti criteri.

a) L'ammontare dell'incentivo finanziario dovrà soddisfare il principio di proporzionalità rispetto all'entità e alla complessità dei fattori di rischio da contrastare e al volume del danno sociale da ridurre.

b) L'entità massima del cofinanziamento sarà commisurata al danno sociale mentre la quota massima di cofinanziamento (e cioè la percentuale di intervento coperta dal finanziamento a carico dello Stato) sarà progressivamente più elevata al diminuire delle dimensioni demografiche dell'ente proponente, al fine di compensare la minore capacità di spesa delle circoscrizioni amministrative di minori dimensioni.

c) Nel caso di più Amministrazioni che partecipano in forma associata il danno sociale e le dimensioni demografiche saranno determinati come indicato di seguito:

   c') nel caso di amministrazioni di diverso livello (ad esempi una Provincia e diversi Comuni) si farà riferimento alla circoscrizione amministrativa maggiore che "contiene" tutte le altre;

   c'') nel caso di amministrazioni dello stesso livello (ad esempio più Comuni o più Province) si farà riferimento alla somma dei valori.

8.2.2 Tenendo conto di quanto indicato sopra, il Programma di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale 2003 determina i seguenti massimali di finanziamento (in valore assoluto e in quota sul totale). Tali massimali potranno essere modificati da ciascuna Regione per gli interventi che ricadono nel territorio di propria competenza, con motivata decisione, in relazione alla situazione locale o a scelte riguardanti la strategia regionale di miglioramento della sicurezza stradale.

TAB. 1

MASSIMALI INDICATIVI PER GLI INTERVENTI IN ATTUAZIONE DEL PIANO (I VALORI SONO ESPRESSI IN MILIONI DI EURO)	VALORE	QUOTA %
PROVINCE E COMUNI CON CARATTERE DI GRANDE AREA METROPOLITANA	3	50%
PROVINCE E COMUNI CHE COMPRENDONO/SONO UNA GRANDE AREA URBANA	1,5	50%
PROVINCE E COMUNI DI DIMENSIONE INTERMEDIA	0,8	55%
PROVINCE E COMUNI DI PICCOLA DIMENSIONE	0,5	60%

8.2.3 I massimali adottati da ciascuna Regione dovranno essere determinati in modo da assicurare un soddisfacente equilibrio tra due obiettivi fondamentali:

a) favorire la più ampia partecipazione alla attuazione del Piano (tenendo quindi bassa l'entità degli incentivi al fine di poter finanziare il più alto numero possibile di interventi);
b) mantenersi al di sopra della soglia che innesca un effettivo processo di innovazione nell'azione di governo della sicurezza stradale (definendo, a tale fine, incentivi di consistenza tale da giustificare l'impegno incrementale richiesto alla Amministrazione locale per avviare i nuovi processi di governo della sicurezza stradale).

Attraverso questo bilanciamento di obiettivi, il Programma di Attuazione intende evitare che si possa determinare una distribuzione di incentivi che consentono di aumentare la quota di risorse dedicate al miglioramento della sicurezza stradale, senza tuttavia innescare quei processi di innovazione degli interventi e di miglioramento della loro efficacia che sono essenziali per cominciare a riassorbire il ritardo di sicurezza stradale che l'Italia ha accumulato negli ultimi dieci anni.

ALLEGATO A

RIPARTIZIONE REGIONALE DELLE RISORSE FINANZIARIE

Sulla base dei parametri di cui al punto 7.2 la quota di risorse per l'attuazione del Piano a livello regionale viene ripartita come rappresentato nella sottostante tabella. I valori sono riferiti alla prima annualità dei limiti di impegno quindicennale, pari al 75% di 40 miliardi per anno, come previsto dall'art. 56 della legge 488/99.

	QUOTA %	VALORE (Migliaia di Euro)	VALORE (Milioni di Lire)
PIEMONTE	6,9952%	1.083,816	2.098,561
VALLE D'AOSTA	0,2286%	35,426	68,595
LOMBARDIA	15,7306%	2.437,249	4.719,171
Trento	0,8761%	135,734	262,819
Bolzano	0,8831%	136,825	264,930
VENETO	7,9888%	1.237,765	2.396,648
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,4325%	376,886	729,753
LIGURIA	2,9427%	455,931	882,805
EMILIA ROMAGNA	9,5023%	1.472,253	2.850,679
TOSCANA	6,4015%	991,830	1.920,451
UMBRIA	1,6306%	252,637	489,173
MARCHE	2,9489%	456,891	884,665
LAZIO	8,1092%	1.256,411	2.432,752
CENTRO-NORD	**66,6700%**	**10.329,654**	**20.001,000**
ABRUZZO	3,6833%	570,677	1.104,984
MOLISE	0,9869%	152,915	296,085
CAMPANIA	5,7253%	887,064	1.717,595
PUGLIA	5,8275%	902,889	1.748,236
BASILICATA	1,4674%	227,362	440,233
CALABRIA	3,8055%	589,606	1.141,636
SICILIA	8,2432%	1.277,179	2.472,963
SARDEGNA	3,5909%	556,363	1.077,268
SUD	**33,3300%**	**5.164,053**	**9.999,000**
TOTALE	**100,0000%**	**15.493,707**	**30.000,000**

FINE DEL SECONDO PROGRAMMA ANNUALE DI ATTUAZIONE

APPENDICE G

CARTA DI VERONA

VERONA 2 CHART

The Ministers of the EU member states, candidate countries and the EEA and EFTA countries,

in the presence of Ms de Palacio, vice President of the European Commission, Commissioner in charge of the common transport policy,

meeting informally in Verona upon the initiative of Mr Pietro Lunardi, Minister of Infrastructure and Transport of the Italian Republic and Mrs Karla Peijs, President of the Council of the European Union and Minister of Transport, Public Works and Water Management of the Netherlands,

each of them holding responsibility for road safety in their own country,

recognise the need to achieve sustainable development of the European Union's transport systems,

aware that road accidents cause unacceptable socio-economic damage and cause tens of thousands of fatalities and millions of people injured, with a cost to the State, companies and families of around 2.0% of GDP in the above mentioned countries,

hereby declare that the death toll, disability, suffering and economic loss caused by road accidents are unacceptable and are to be given top priority and tackled with specific policies and investments aimed at improving road safety,

considering the conclusions drawn by the Council of the European Union on 5 – 6 June 2003 aimed at improving road safety,

confirming the objective of a reduction of the number of victims by at least 50% by 2010, as laid down in the *"European Road Safety Action Programme: Halving the number of road accident victims in the European Union by 2010: A "shared responsibility"* agreed by the European Commission and the Council of the European Union,

regarding the results of the informal meeting of the Ministers of the EU member countries, candidate countries and the EEA and EFTA countries held in Verona on 24 October 2003, regarding the identification of the most effective measures for rapidly achieving the objective of halv-

ing the number of victims of road accidents expressed in the above mentioned programme,

relating to what is said in the "Verona Declaration", containing the ten measures for road safety that were deemed a top priority at the meeting,

regarding the commitment to enforce such measures and monitor their application and results,

taking into account the results of surveys regarding the enforcement of measures contained in the above mentioned "Verona Declaration" by the member countries,

recognising the overall attempt to broaden the sectors involved and to strengthen the effort to improve road safety in terms of legislation, programmes, people and financing,

considering the latest data on victims of road accidents showing that significant progress has been made in some countries, as well as the need for further and considerable efforts to reach the objective of halving the number of victims by the lesser performing countries,

confirming the effort to develop multi-sector safety policies based on co-operation and partnership between public and private sectors, on the commitment to develop the tools and structures necessary to facilitate the exchange of experiences and extend the use of the best practices between national and regional governments and local administrations in the countries of the European Union, candidate countries and the EEA and EFTA countries,

hereby agree on the need to focus road safety policies within four themes, on the basis of indications made by the Netherlands Presidency and particularly the Dutch Minister of Transport, Public Works and Water Management, Mrs Karla Peijs, and by Italy's Minister of Infrastructures and Transport, Mr Pietro Lunardi,

recognise the need to focus at the following four important sectors of road safety.

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 he 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').

APPENDICE H

INDIRIZZI PREDISPOSTI DALLA CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE

DOCUMENTO 1

CARATTERI STRUTTURALI DELLE CONSULTE PER LA SICUREZZA STRADALE

SEGRETERIA TECNICA DELLA CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE

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 Nazionale[69] 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 congiuntamente[70] 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 CONSULTE

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 una 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 ridurne 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'intersettorialità 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

pubblica amministrazione, tra le rappresentanze economiche, sociali e civili, tra settore pubblico e settore privato.[74]

Infine, riteniamo utile ricordare come gli *"Indirizzi generale ..."* e il Piano Nazionale segnalino in diverse occasioni che in materia di sicurezza stradale non è possibile definire un piano e/o un programma di spesa tutto circoscritto all'interno delle competenze di un determinato settore e livello della pubblica amministrazione. Ciò accade perché gli interventi di sicurezza stradale hanno un carattere fortemente intersettoriale al punto che il Piano Nazionale è stato definito con il contributo di Ministeri, delle Regioni, delle rappresentanze di Province e Comuni, delle rappresentanze sociali, economiche e civili. Una situazione del tutto analoga si riscontra nei Piani di sicurezza nazionali e regionali/locali della maggior parte dei Paesi europei.

Questa pluralità di soggetti intestatari di competenze rilevanti ai fini del miglioramento della sicurezza stradale ha una importante implicazione (oltre alla scontata maggiore complessità del processo decisionale che conduce alla formazione del Piano) lo **strumento pianificatorio non può avere un carattere prescrittivo ma esprime il punto di *"equilibrio"* di molti sistemi di obiettivi diversi** (a volte contrastanti) e assume il senso di un sistema di intese, impegni reciproci, accordi che diversi soggetti pubblici e privati realizzeranno all'interno delle proprie competenze e con proprie risorse finanziarie.
Le principali leve di governo del Piano, in questo quadro, sono quelle della definizione degli strumenti di incentivazione economico-finanziaria, della messa a disposizione di supporti tecnici, della regolamentazione (ma siamo già in un'area di bordo tra attività programmatoria e attività regolamentare-normativa).

In definitiva appare decisamente improbabile che il Piano possa mettere in capo ai diversi soggetti la cui azione incide sui livelli di sicurezza stradale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, MIUR, Ministero della Salute, Ministero del Lavoro, Regioni, Province, Comuni, Società concessionarie di servizi autostradali, ASL, Distretti scolastici, INAIL, Società di assicurazione, produttori di autoveicoli, Società di trasporto merci e persone, etc.) obblighi cogenti mentre è certo che il Piano può favorire un sistema di interventi e di misure efficaci e tra loro coerenti agendo su una ampia gamma di strumenti indiretti.

---

[74] In via incidentale notiamo che l'assenza di una logica di piano o programma riduce drasticamente anche l'utilità di un centro di monitoraggio il cui scopo primo è, appunto, quello di inquadrare le diverse problematiche settoriali di interesse di specifici soggetti in un quadro conoscitivo e valutativo generale e di fornire supporti per l'individuazione delle priorità di intervento.

Questo carattere *"orizzontale"* e di raccordo del Piano ben si concilia con il ruolo delle Consulte e tende a valorizzarlo.

4 IL RACCORDO TRA CONSULTA, CENTRO DI MONITORAGGIO E PIANO

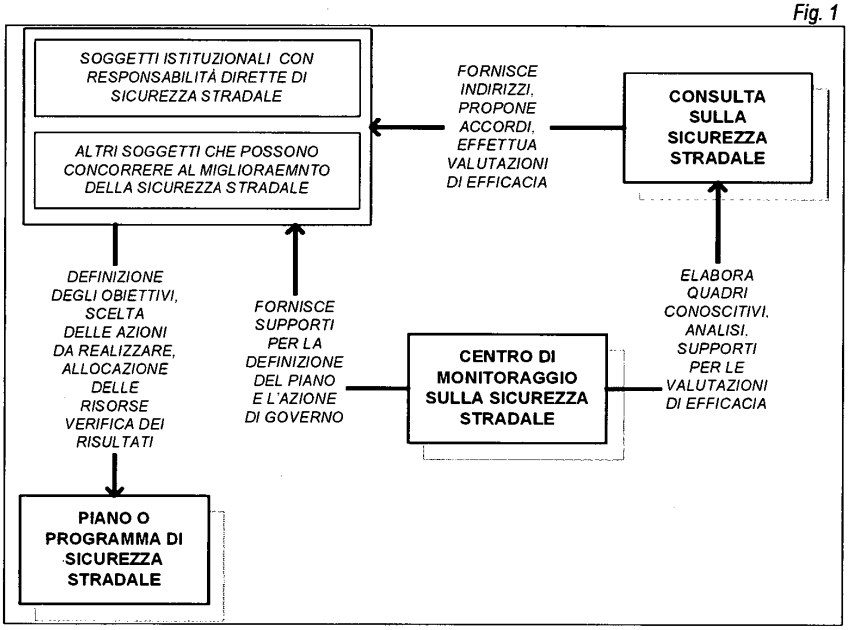
Si viene così a delineare una struttura articolata su tre elementi:

a) la **consulta**, che:
   - acquisisce elementi conoscitivi dal centro di monitoraggio,
   - propone obiettivi e accordi ai soggetti pubblici e privati che possono concorrere a migliorare la sicurezza stradale,
   - esamina i risultati degli interventi in attuazione del Piano,
   - valuta l'efficacia generale del Piano e del suo processo attuativo,
   - propone la eventuale revisione degli obiettivi del Piano o dei suoi contenuti o delle sue modalità attuative;

b) il **centro di monitoraggio**, che, oltre ad elaborare i supporti all'azione di governo:
   - fornisce quadri conoscitivi e valutativi alla consulta,
   - sviluppa analisi ed elaborazioni specifiche su richiesta della Consulta,
   - esamina lo stato e l'evoluzione della sicurezza stradale al fine di individuare le condizioni di rischio e i fattori che le determinano,
   - elabora supporti per l'azione di governo ai soggetti che hanno responsabilità istituzionali di sicurezza stradale,
   - fornisce supporti tecnici agli accordi pubblico-privato che si inseriscono nel processo attuativo del Piano;

c) **il piano (o programma)** per la sicurezza stradale, che:
   - raccoglie e compone in un sistema ordinato e coerente gli obiettivi e le priorità indicate dai soggetti istituzionali di governo della sicurezza stradale,
   - definisce il quadro delle azioni da realizzare,
   - fissa le priorità di intervento,
   - definisce le allocazioni di risorse,
   - stabilisce le modalità realizzative.

Fig. 1



Una efficace e coerente configurazione dei tre elementi sopra indicati e, soprattutto, una adeguata organizzazione dei rapporti tra questi elementi appare condizione di capitale importanza ai fini della effettiva utilità non solo della Consulta ma anche del Piano e del Centro di monitoraggio.

5 I SOGGETTI DI GOVERNO DELLA SICUREZZA STRADALE

L'ultima notazione riguarda i soggetti che governano il processo di miglioramento della sicurezza stradale.

Il governo della sicurezza stradale è reso più complesso da tre fattori.

1. In primo luogo occorre riconoscere che in questa materia non esiste una competenza istituzionale unica. Lo stesso *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* italiano è stato elaborato componendo i contributi di sei Ministeri.[75] Il soggetto di governo istituzionale francese

[75] Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dell'Interno, Ministero dei Trasporti e della Navigazione, Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero della Sanità, Ministero dell'Ambiente. A semplificare il lavoro della elaborazione del Piano è intervenuta, in

è costituito da un organismo al quale partecipano il primo ministro e sette dicasteri. Situazioni analoghe si riscontrano in diversi Paesi europei.

2. Inoltre, accanto alle competenze istituzionali vi sono molti altri soggetti che ordinariamente assumono decisioni che incidono sui livelli di sicurezza stradale o che potrebbero contribuire al miglioramento della sicurezza stradale (le aziende di trasporto delle persone, le imprese per il trasporto delle merci, le società di assicurazione, etc.).
3. Infine, solitamente una azione efficace di miglioramento della sicurezza stradale comporta la composizione di interventi e misure di diverso livello (nazionali, regionali, provinciali e comunali).

In altri termini, la multisettorialità del problema, che abbiamo già avuto modo di richiamare nei precedenti paragrafi, richiede un simmetrico, multisettoriale sistema di governo che in generale viene risolto seguendo una delle seguenti alternative:

a) costituzione di una sede di confronto e concertazione dove i diversi soggetti di governo concordano le condizioni di raccordo e coerenza per poi sviluppare (in relazione agli accordi assunti ma in piena autonomia) le misure settoriali di propria specifica competenza;
b) costituzione di un coordinamento con poteri di governo (che, quindi, concentra le competenze e i poteri di diversi soggetti istituzionali).

Resta, ovviamente, inteso che la seconda alternativa (coordinamento con poteri di governo) può soddisfare le esigenze di coordinamento e intersettorialità all'interno di una stessa amministrazione ma non è utilizzabile - o, almeno, non lo è in linea pratica - per i profili di intersettorialità che riguardano i diversi livelli di governo e il rapporto tra settore pubblico e settore privato.

Ciò significa che nel raccordo tra Consulta, Centro di monitoraggio e Piano (o programma) quest'ultimo si configura come l'espressione (la composizione) degli obiettivi e delle priorità di numerosi ed eterogenei soggetti di governo. Più precisamente, la Consulta e il Centro di monitoraggio non dialogano con il Piano ma con un soggetto di governo costituito da diversi assessorati e da diversi livelli amministrativi ed è evidente che i termini in cui le diverse componenti settoriali del governo della sicurezza stradale si presentano e si raccordano tra loro e con la Consulta e il Centro di monitoraggio sono aspetti di vitale importanza per l'efficacia complessiva dell'azione di governo.

---

itinere, una riforma ordinamentale che ha unificato il Ministero dei Lavori Pubblici e il Ministero dei Trasporti e della Navigazione e ha toccato anche altri ministeri.

In termini più espliciti, sembra essenziale definire con chiarezza i termini in cui due strutture tipicamente intersettoriali come la Consulta e il Centro di monitoraggio si raccordano al sistema delle competenze e dei poteri decisionali che invece è, e non potrebbe essere altrimenti, organizzato per livelli e settori.

Su questo aspetto non sembra attendibile ricercare una soluzione soddisfacente in termini generali ma non v'è dubbio che **un ordinato svolgimento dei lavori della Consulta e del Centro di monitoraggio richieda la capacità di individuare un soggetto di riferimento unico o, una competenza prevalente**, almeno in termini di capacità di assicurare il raccordo con tutti gli altri livelli e settori della Pubblica Amministrazione.
L'individuazione (o la costruzione) di questo **soggetto istituzionale *"prevalente"*** che fornisce un equilibrato raccordo tra poteri decisionali, centro di monitoraggio e consulta e soprintende alla definizione, attuazione e aggiornamento del Piano o programma della sicurezza stradale è il punto nodale per l'attuazione di una strategia di miglioramento della sicurezza stradale matura e coerente con gli obiettivi nazionali e comunitari.

DOCUMENTO 2

UNA STRATEGIA DI PICCOLI PASSI: LA MESSA IN SICUREZZA DEI PERCORSI CASA-SCUOLA

CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE
SEGRETERIA TECNICA

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

Negli ultimi cinque anni in Italia gli incidenti stradali hanno determinato 750 morti e oltre 58.000 feriti tra la popolazione con meno di 14 anni. Il dato si presta a due ordini di considerazioni di segno opposto.

In primo luogo, la popolazione più giovane risulta decisamente *"più protetta"* della media poiché fa registrare un tasso di mortalità specifico (numero di vittime in una determinata fascia di popolazione rapportato a quella stessa fascia di popolazione) di 2,3 che è circa 5 volte inferiore di quello medio nazionale (11,0). Il dato tuttavia non è affatto soddisfacente sia perché questa fascia di popolazione si sposta molto meno della popolazione adulta e, quindi, presenta una esposizione al rischio nettamente inferiore, sia perché per questa fascia di popolazione sembra doveroso pretendere livelli di protezione e di sicurezza che non consentano di contare centinaia di morti e migliaia di feriti ogni anno.

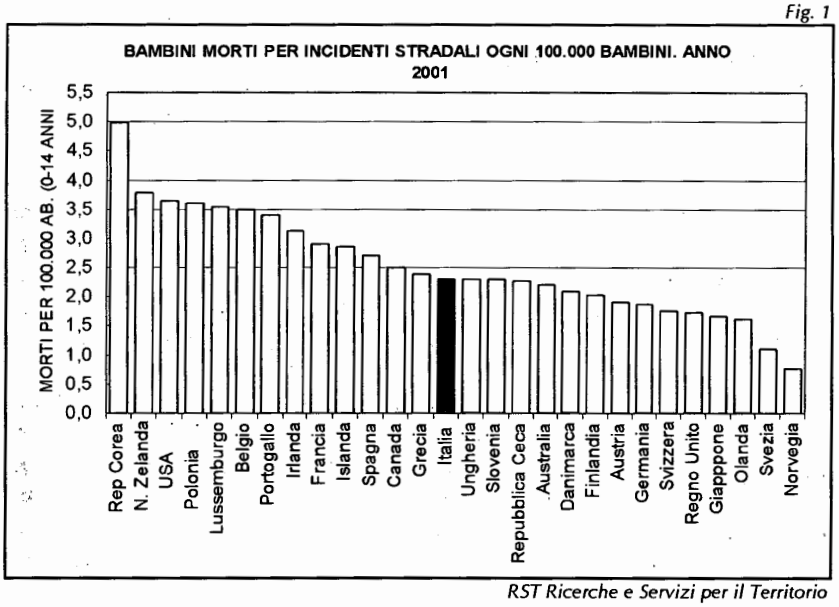
In secondo luogo, la forte riduzione del tasso specifico di mortalità viene raggiunta attraverso una sostanziale espropriazione della gestione della propria mobilità operata nei confronti dei bambini e degli adolescenti che, in modo sempre più sistematico, viene amministrata dai genitori o, comunque, da persone adulte. I bambini non vanno più a scuola o nei luoghi di divertimento, incontro, etc. ma vengono accompagnati, non si spostano più nelle nostre città ma vengono trasportati. I motivi che sono alla base di questo fenomeno sono del tutto palesi: la città è diventata un luogo sempre meno amichevole per bambini ed anziani, le sue strade sono pericolose, non c'è spazio per incontrarsi e giocare, l'aria non è salubre, etc. In particolare le città italiane risultano caratterizzate da livelli di rischio molto più elevati di quelli mediamente riscontrati nelle altre città europee.

La cura che è stata adottata, espropriare bambini e adolescenti della gestione autonoma della propria mobilità, tuttavia, rischia di essere peggiore del male per tre motivi.

Anzitutto notiamo che questa maggiore protezione non si traduce in un livello di sicurezza particolarmente elevato dei bambini italiani rispetto a quelli di altri Paesi sviluppati, europei e non europei. Il tasso di mortalità per incidenti stradali specifico dei bambini in Italia (2,3 morti per 100.000 abitanti di età compresa tra 0 e 14 anni) è del tutto analogo a quello che si rileva in altri Paesi europei (Spagna, Grecia, Ungheria, Slovenia e Repubblica Ceca) o in altri Paesi sviluppati come l'Australia, risulta inferiore (e, quindi, indicativo di livelli di sicurezza più elevati) rispetto a quello registrato in Islanda, Francia, Irlanda, Portogallo Belgio, Lussemburgo, Polonia, USA e Nuova Zelanda (in particolare negli ultimi sei Paesi il tasso di mortalità dei bambini è circa 1,5 volte quello italia-

no) ma è superiore (e, quindi indica livelli di sicurezza meno avanzati) di quelli registrati in Austria, Danimarca, Finlandia, Austria, Germania, Svizzera, Regno Unito, Giappone, Svezia e Norvegia. In particolare negli ultimi due Paesi i bambini godono di un livello di sicurezza doppio o triplo rispetto a quello dei bambini italiani. In termini concreti ciò significa che se nel nostro Paese riuscissimo a garantire ai nostri bambini condizioni di sicurezza analoghe a quelle raggiunte, sempre per i bambini, in Norvegia, Svezia, Giappone, Olanda e Regno Unito, ogni anno in Italia morirebbero per incidenti stradali da 130 a 180 bambini in meno e avremmo, sempre tra i bambini da 30.000 a 40.000 feriti in meno.

Fig. 1



RST Ricerche e Servizi per il Territorio

Tab. 1

BAMBINI MORTI PER INCIDENTI STRADALI OGNI 100.000 BAMBINI. DATI DEL 2001

(MORTI DI ETÀ INFERIORE A 15 ANNI RISPETTO A 100.000 ABITANTI DI ETÀ INFERIORE A 15 ANNI)

PAESE	TASSO DI MORTALITÀ	PAESE	TASSO DI MORTALITÀ	PAESE	TASSO DI MORTALITÀ
REP DI COREA	**5,0**	SPAGNA	2,7	FINLANDIA	2,0
NUOVA ZELANDA	**3,8**	CANADA	2,5	AUSTRIA	1,9
USA	**3,6**	GRECIA	2,4	GERMANIA	1,9
POLONIA	**3,6**	> **ITALIA**	**2,3**	SVIZZERA	1,8
LUSSEMBURGO	**3,5**	UNGHERIA	2,3	**REGNO UNITO**	**1,7**
BELGIO	**3,5**	SLOVENIA	2,3	**GIAPPONE**	**1,7**
PORTOGALLO	**3,4**	REPUBB. CECA	2,3	**OLANDA**	**1,6**
IRLANDA	3,1	AUSTRALIA	2,2	**SVEZIA**	**1,1**
FRANCIA	2,9	DANIMARCA	2,1	**NORVEGIA**	**0,8**
ISLANDA	2,9				

RST Ricerche e Servizi per il Territorio

Inoltre, questa espropriazione di mobilità, per quanto giustificata dalla volontà di proteggere i bambini, costituisce un fattore di limitazione del loro processo di crescita che certamente non è auspicabile.

Infine, v'è una considerazione che riguarda in modo specifico il governo della sicurezza stradale in generale. L'allontanamento dei bambini da un rapporto diretto e autogestito con la mobilità non può avere una durata indefinita. Prima o poi questi bambini che sono stati solo trasportati e che non si sono mai mossi autonomamente nel traffico, diventeranno dei conducenti di motorini e, successivamente, degli automobilisti con un passaggio assolutamente brusco e con risultati disastrosi:

- il tasso di mortalità specifico degli adolescenti (15-17 anni) e 4,5 volte più elevato di quello dei bambini;
- il tasso di mortalità dei neopatentati (18-24 anni) è 12 volte più elevato e risulta anche 2 volte più elevato del valore medio nazionale.

In quelle poche regioni, come la Lombardia, dove sono disponibili dati sulla vulnerabilità specifica degli spostamenti (rapporto tra numero di vittime e numero di spostamenti per le diverse modalità di spostamento) emerge che gli spostamenti su ciclomotore sono caratterizzati da livelli di vulnerabilità (da un numero di morti e feriti per unità di spostamento) straordinariamente elevati: fino a dieci volte la media generale.

In altri termini, la maggiore protezione applicata nei confronti dei bambini, se non accompagnata da una efficace educazione alla mobilità sicura e sostenibile, diventa un tragico fattore di debolezza negli anni in cui questa protezione non può più essere applicata in modo sistematico e pervasivo, fino a non poter essere applicata affatto. In questa delicata fase di passaggio i nostri adolescenti migrano repentinamente dai sedili della macchina dei genitori al sellino dei ciclomotori e cioè al mezzo di trasporto più pericoloso in assoluto. Quanto questa strategia sia efficace lo mostrano i dati sulle vittime degli incidenti stradali tra gli adolescenti (oltre 950 morti e 81.000 feriti negli ultimi cinque anni) e tra i giovani adulti (circa 5.400 morti e 324.000 feriti, sempre negli ultimi cinque anni).

2. ASPETTI CONCETTUALI DELLA MESSA IN SICUREZZA DEI PERCORSI CASA SCUOLA

La soluzione, ovviamente, non sta nell'abbandonare i bambini ad una mobilità urbana che nelle condizioni attuali è sempre più insicura e problematica me nel creare un circuito formativo fatto non solo di nozioni e valori impartiti a scuola (quando ciò avviene) ma **basato anche su una formazione pratica alla mobilità che deve svolgersi su percorsi protetti**. L'idea della messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola nasce da queste considerazioni e ha, come obiettivo secondario quello di rafforzare la si-

curezza degli spostamenti degli stessi bambini ma come obiettivo primario quello di creare un percorso formativo completo che comprende anche un processo di graduale autonomia della gestione della propria mobilità.

C'è poi un secondo aspetto assolutamente rilevante nell'idea di costruire dei percorsi casa-scuola protetti: **questa linea di azione può essere realizzata localmente, con piccoli interventi e con risorse finanziarie e strumentali modeste**: non servono grandi progetti, non occorrono modelli di simulazione del traffico, non è necessario - è, anzi, inutile - realizzare grandi e costose opere. Occorre invece che il dirigente d'istituto scolastico, il sindaco o l'assessore competente, gli uffici tecnici del comune, la polizia locale, i genitori cooperino per decidere quali percorsi realizzare, come metterli in sicurezza, quale assistenza assicurare i nostri più giovani cittadini. Occorre cioè la capacità di compiere un salto qualitativo sul piano della cultura della sicurezza. In particolare occorre immaginare una città le cui strade non siano pensate e gestite solo per i veicoli a motore, occorre immaginare che siano ristabiliti i corretti equilibri tra le utenze motorizzate e l'utenza pedonale – e in particolare con i bambini - in funzione di specifiche considerazioni sulla qualità dell'ambiente stradale che il bambino incontra lungo il suo quotidiano percorso casa-scuola. Le priorità tra veicolo e pedone, in questo specifico ambito, possono così essere ribaltate.

Occorre - soprattutto - trovare la capacità di concretizzare queste idee in una **efficace e concreta collaborazione interistituzionale e negli interventi sulla rete stradale necessari per rendere oggettivamente più sicuri e protetti i percorsi casa-scuola**. In concreto ciò comporta la capacità di individuare e risolvere i conflitti tra la componente di traffico pedonale, in particolare quella composta dai bambini, e le altre componenti della mobilità, in particolare quelle motorizzate, focalizzando il problema a livello di quartiere, con il coinvolgimento operativo di tutte le componenti sopra indicate.

In questa logica mettere in sicurezza i percorsi casa-scuola diventa una **palestra di formazione** non solo e non tanto per i bambini che li utilizzeranno ma, ancor più, per gli adulti che li avranno immaginati e realizzati, con particolare riferimento agli amministratori locali e ai responsabili degli istituti scolastici.

3. CARATTERI FONDAMENTALI DELL'INTERVENTO

In relazione a quanto considerato sopra emerge che l'azione di messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola dovrebbe avere i seguenti caratteri di base.

a) Individuazione di massima di un sistema di percorsi protetti o, più frequentemente, di percorsi che possano essere resi tali, attraverso interventi di regolamentazione del traffico e/o di riorganizzazione della rete stradale e delle sue dotazioni, in modo da eliminare tutte le condizioni di rilevante rischio lungo queste vie di accesso alla scuola stessa.

b) Definizione delle misure di assistenza e protezione da parte della polizia locale o di altri soggetti che, attraverso accordi volontari, assumano formalmente l'impegno a fornire un'adeguata assistenza agli utilizzatori dei percorsi protetti.

c) Informazione e sensibilizzazione dei genitori e di tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei percorsi casa-scuola. Verifica del progetto generale. Raccolta delle adesioni.

d) Progettazione tecnica e realizzazione degli interventi sulla rete stradale. Applicazione di tecniche di road safety audit ai percorsi così realizzati - con specifico riguardo alla componente pedonale - e acquisizione di un documento che **certifica la sicurezza del percorso per i bambini**, specificando le eventuali condizioni restrittive e le prescrizioni in termini di assistenza. Senza questa verifica (che non può essere fatta dallo stesso soggetto che ha progettato e/o realizzato gli interventi sulla rete stradale o, ancora, che gestisce questa specifica mobilità) il percorso non dovrebbe essere considerato protetto.

e) Formazione dei soggetti che si sono impegnati a sottoscrivere gli accordi volontari per l'assistenza all'uso dei percorsi protetti in modo da essere certi che saranno in grado di assicurare un'assistenza qualificata e di fronteggiare eventuali situazioni impreviste.

f) Seconda fase di informazione, sensibilizzazione dei genitori, riguardante le modalità d'uso del percorso casa-scuola (quali sono, chi assicura l'assistenza, come si può collaborare al loro funzionamento, a chi segnalare eventuali difetti o possibili miglioramenti, etc.).

g) Avvio del funzionamento dei percorsi protetti e relativo monitoraggio da parte dell'Amministrazione locale.

h) Verifica ciclica del funzionamento dei percorsi protetti ed eventuale miglioramento delle componenti infrastrutturali, di assistenza, di informazione e sensibilizzazione, etc.

Infine, si evidenzia che, laddove sia presente e attivo un centro di monitoraggio (con le caratteristiche indicate dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e dal 2° Programma di Attuazione), appare oltremodo opportuno che tutto il processo di messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola sia guidato dallo stesso **centro di monitoraggio** affidando a questa struttura la verifica della corretta e completa realizzazione di tutte le mi-

sure e di tutti gli interventi sopra indicati (e di altri che eventualmente si rendessero necessari in relazione alle specifiche condizioni locali).

4. STRUMENTI E STRUTTURE NECESSARI PER LA REALIZZAZIONE DEI PERCORSI PROTETTI. IL RUOLO DEI CENTRI DI MONITORAGGIO

Per mettere in sicurezza i percorsi casa-scuola nell'accezione sopra indicata appare necessario il coinvolgimento diretto di almeno:

a) l'amministrazione comunale sul cui territorio ricade la scuola alla quale si riferiscono i percorsi;
b) il dirigente dell'istituto scolastico;
c) la consulta comunale/provinciale/regionale sulla sicurezza stradale (laddove sia stata costituita).

Sarebbe inoltre opportuno – specialmente laddove non sia stata costituita una consulta locale sulla sicurezza stradale - coinvolgere le associazioni di genitori e quelle che si occupano di sicurezza stradale.

Poiché la messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola comporta non solo la realizzazione di interventi sulla rete ma anche la verifica del livello di sicurezza raggiunto, la gestione dei percorsi stessi e il monitoraggio costante per verificare l'efficienza dei percorsi e della loro gestione (vedi sopra) appare necessario che tali interventi siano definiti, attuati e gestiti da un'apposita struttura dell'Amministrazione locale, in grado sia di attivare le necessarie verifiche di sicurezza (con riferimento alle tecniche di road safety audit), sia di garantire un costante monitoraggio. Rispetto a questo ultimo punto, nonché rispetto a quanto considerato alla fine del precedente paragrafo, appare di notevole rilevanza che il processo di messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola e la loro gestione siano seguiti dal centro di monitoraggio competente per territorio.

Si evidenzia inoltre che un aspetto di particolare rilievo del monitoraggio riguarda la verifica di come la realizzazione e la gestione dei percorsi sicuri casa-scuola incida sull'atteggiamento nei confronti della sicurezza stradale sia da parte dei bambini e degli adolescenti, sia da parte dei genitori, sia da parte delle figure *"tecniche"* coinvolte (tecnici dell'amministrazione locale e insegnanti), sia da parte delle figure che collaborano alle attività di assistenza/gestione dei percorsi, sia, infine da parte dei decisori politici.

Questa sezione del monitoraggio, che dovrà essere svolta da figure professionalmente qualificate, assume un rilievo fondamentale in relazione al fatto che la messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola è intesa come azione destinata a modificare atteggiamenti e sistemi di valori non solo

nei bambini ma anche, per alcuni versi, soprattutto, negli adulti e in chi deve occuparsi istituzionalmente di sicurezza stradale (vedi sopra la fine del secondo paragrafo).

5. PROMUOVERE LA MESSA IN SICUREZZA DEI PERCORSI CASA-SCUOLA

In relazione a quanto sopra indicato la Segreteria Tecnica della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale promuove lo sviluppo di interventi di messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola nell'accezione sopra indicata, organizza una ricognizione sulle esperienze di messa in sicurezza dei percorsi casa scuola realizzati o in corso di realizzazione, chiede un contributo di valutazioni, suggerimenti e critiche su quanto espresso nei precedenti paragrafi.

A tale fine si allega un questionario che si prega di compilare e inviare via e-mail o via fax nei tempi più brevi.

RICOGNIZIONE SUGLI INTERVENTI DI MESSA IN SICUREZZA DEI PERCORSI CASA-SCUOLA

La rilevazione è curata dalla RST Ricerche e Servizi per il Territorio che assicura i servizi di segreteria tecnica alla Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

Comune: _____
Provincia: _____
Anno di avvio della messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola __ __ __ __
Istituto o istituti scolastici interessati _____
_____
_____
Popolazione scolastica interessata _____

Descrivere brevemente le misure poste in essere per la messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola distinguendo tra i quattro settori indicati di seguito.

1) Interventi sulla rete stradale (specificare se sono stati creati percorsi separati, se sono state realizzate barriere, se sono stati realizzati attraversamenti pedonali rialzati, colorati, etc.)

_____
_____
_____
_____
_____

2) Interventi di regolamentazione del traffico riferiti ai percorsi casa-scuola

_____
_____
_____
_____
_____

3) Campagne di informazione e sensibilizzazione (indicare quante, i referenti, i principali contenuti, chi le ha realizzate, etc.)

_____
_____
_____
_____
_____

4) Gestione dei percorsi casa-scuola (indicare se è stato istituito un servizio di accompagnamento, o di vigilanza da parte della polizia locale, o altra forma di gestione della mobilità, descrivendone caratteristiche, durata, eventuali costi e soggetto che li sostiene, etc.)

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Comune _____ Provincia _____

5) Creazione di punti di assistenza (indicare se sono stati realizzati accordi con associazioni, negozianti, altri soggetti per creare dei punti di assistenza/appoggio per i bambini/adolescenti)

_____
_____
_____
_____

6) Monitoraggio della gestione dei percorsi (indicare se la mobilità nei percorsi casa-scuola protetti è monitorata, da chi e in che modo)

_____
_____
_____
_____

7) Costi di realizzazione, soggetto/i che li ha sopportati e tempi di realizzazione

_____
_____
_____

8) Indicare i soggetti che hanno collaborato alla realizzazione dell'iniziativa

_____
_____
_____

9) Indicare brevemente gli aspetti meno soddisfacenti e quelli più soddisfacenti

_____
_____
_____
_____
_____

10) Indicare eventuali altre esperienze note in questo campo

_____
_____
_____

NB Nel caso si ritenga opportuno una descrizione più ampia di quella che può essere contenuta negli spazi riservati a ciascuna domanda è possibile creare uno o più allegati, facendo riferimento al numero della domanda.

Referente dell'Amministrazione che compila il presente questionario
*Nome*_____ *Cognome* _____
*Ente/Ufficio*_____
Tel _____; *Fax* _____; *e-mail* _____

Inviare il questionario a:
RST RICERCHE E SERVIZI PER IL TERRITORIO : Fax: 06 3232746; e-mail setec@rst.it
Per richieste di chiarimenti chiamare l'arch. Emanuela Capannelli Tel 063218101

DOCUMENTO 3

CONSAPEVOLEZZA, SANZIONI E OBBLIGHI PER MIGLIORARE LA SICUREZZA STRADALE

CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE
SEGRETERIA TECNICA

L'OBIETTIVO DELLA SESSIONE PLENARIA

La Sessione Plenaria della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale del 15 Dicembre 2004 è dedicata ad una valutazione critica dei risultati sino ad ora conseguiti dai diversi soggetti e, soprattutto, ad individuare gli aggiornamenti normativi e le condizioni che possono favorire lo sviluppo di interventi più efficaci o agevolare il raggiungimento degli obiettivi.

Su questa materia la Segreteria Tecnica della Consulta sta completando alcune verifiche i cui risultati saranno illustrati nella *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"* ma poiché molte amministrazioni provinciali e comunali e la maggior parte dei governi regionali sono già in grado di tracciare un primo bilancio sui fattori che hanno ostacolato o favorito lo sviluppo delle politiche di sicurezza stradale e, in particolare, il processo di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, si è ritenuto opportuno dedicare questa sessione ad una ricognizione informale sulle valutazioni espresse dai principali soggetti che hanno gestito le politiche di sicurezza stradale a livello regionale e locale nonché da coloro che hanno collaborato alla definizione e alla attuazione di tali politiche.

Questa impostazione pone il Coordinamento e la Segreteria Tecnica della Consulta nel ruolo di ascoltatori, che dovranno successivamente comporre le istanze presentate nel corso della giornata in un quadro, tendenzialmente, unitario e compiuto da inserire nella stessa Relazione al Parlamento in modo da presentare al legislatore non solo il repertorio delle problematiche e il bilancio delle attività svolte e dei risultati conseguiti ma anche una rappresentazione, necessariamente parziale, delle principali istanze di aggiornamento del quadro normativo, delle strutture e degli strumenti di governo dedicati alla sicurezza stradale.

A questo punto la relazione della Segreteria Tecnica potrebbe interrompersi per passare la parola ai Componenti della stessa Consulta ma credo che sia utile richiamare l'attenzione su tre punti sui quali sarebbe altresì opportuno raccogliere le valutazioni dei partecipanti alla Sessione Plenaria. I tre punti riguardano:

1. gli strumenti per **costruire una cultura della sicurezza stradale** presso i cittadini in generale;

2. il **sistema sanzionatorio**, con particolare riferimento alle misure di contrasto dei comportamenti ad elevato rischio;

3. i termini in cui per le amministrazioni locali, e i governi regionali e nazionale si configura **il diritto dei cittadini ad una mobilità sicura**.

Proveremo ad illustrare brevemente i tre punti.

PER UNA CULTURA GENERALE DELLA SICUREZZA STRADALE

Allo stato attuale sembra possibile sostenere che nel nostro Paese le esperienze strutturate di costruzione sistematica di una cultura della sicurezza stradale riferita all'insieme dei cittadini e, dunque, con prevalente riferimento alla popolazione adulta, appaiono marginali se non del tutto assenti.

È vero che sono stati realizzati corsi di formazione e sensibilizzazione per immigrati da Paesi poveri o per particolari categorie di cittadini (come, ad esempio, gli anziani o i giovani che frequentano le discoteche) ma si tratta di esperienze che hanno una incidenza minima in termini quantitativi e, soprattutto, che si rivolgono a componenti sociali particolari, scelte in relazione al maggiore rischio connesso alla specificità di queste stesse componenti. Dunque, non si tratta di azioni che non hanno un carattere sistematico e universale ma tendono a compensare carenze specifiche e socialmente ben localizzate.

Tolti questi pochi esempi, nel nostro Paese si ha esperienza di corsi di educazione stradale che coprono tutta la gamma di età dei minori ma i cittadini italiani, una volta raggiunta la maggiore età, **non sembrano aver bisogno di comprendere le regole e la meccanica di una mobilità sicure per sé e per gli altri**, al più sentono il bisogno di migliorare le loro abilità tecniche di guida.

D'altro lato una recentissima indagine promossa dalla Commissione europea e sviluppata in cooperazione da 24 Paesi europei chiarisce bene perché nel nostro Paese non si senta il bisogno di costruire una cultura della sicurezza stradale. L'indagine in questione, denominata ***SARTRE 3***, esamina molti aspetti dei comportamenti di guida collegati alla sicurezza stradale e rivela, tra le molte altre cose, che poco più della metà dei cittadini europei si attribuisce una condotta di guida più sicura della media mentre poco meno della metà una condotta di guida con un livello di sicurezza inferiore alla media. In sostanza noi cittadini europei siamo leg-

germente indulgenti nei nostri stessi confronti poiché se la valutazione rispecchiasse fedelmente la realtà, il 50% dei cittadini sarebbe necessariamente sopra la media e il 50% sotto. In realtà, questa che stiamo citando, è una domanda mascherata che chiede una cosa per saperne un'altra: chiede ai cittadini se guidano in modo più sicuro della media ma misura il livello di consapevolezza dei cittadini dei diversi Paesi europei relativamente alla sicurezza stradale.

Se, dunque, in Europa mediamente si rileva una situazione di leggera autoindulgenza, c'è un Paese dove la percezione dei livelli di sicurezza dei propri comportamenti di guida è clamorosamente errata: si tratta dell'Italia. Qui il 77% dei conducenti è convinto di guidare in modo più sicuro della media e solo il 23% ritiene di guidare in modo meno sicuro della media. Il dato non costituisce una stranezza statistica o un aspetto caratteristico della nostra cultura ma rappresenta una **generalizzata e preoccupante sovrastima del livello di sicurezza della propria guida e una incapacità diffusa a valutare correttamente i comportamenti a rischio e in particolare i propri comportamenti a rischio**. Da notare che in tutti gli altri Paesi i cittadini fanno registrare livelli di sovrastima della propria sicurezza stradale decisamente inferiori. I Paesi che più si avvicinano al dato italiano sono l'Irlanda, il Portogallo, la Germania (ma la sovrastima è inferiore di 4-5 punti percentuali) mentre, al capo opposto, nei Paesi dove si rileva il giudizio più equilibrato i cittadini che ritengono di guidare in modo più sicuro sono tra il 50% e il 60% del totale.

Gli italiani sono, dunque, tra i cittadini di 24 Paesi europei, quelli che sanno valutare con minore precisione il proprio livello di sicurezza alla guida in relazione ai comportamenti di guida dei quali hanno quotidiana esperienza. Questo limite ha pesanti implicazioni sul piano dei comportamenti di guida e può essere messo in rapporto al fatto che **i nostri concittadini sono anche quelli che, in generale, subiscono meno controlli**.

Ad esempio, solo il 4% dei conducenti italiani dichiara di essere stato fermato per un controllo del tasso alcolemico nel corso degli ultimi tre anni mentre in Francia la quota sale al 32%, in Olanda al 37%, in Svezia al 41%, per finire con la Finlandia dove si raggiunge il 64%. Orbene, è fortemente probabile che la **consapevolezza del livello di sicurezza della propria guida sia direttamente correlato al numero di controlli e alla costante verifica dell'effettivo livello di sicurezza dei comportamenti di guida che tali controlli impongono**. L'azione di controllo e dissuasione, infatti, non ha solo il valore di evitare o di reprimere uno specifico comportamento a rischio da parte di un determinato utente della strada in un determinato momento, ha anche una funzione di comunicazione-

conferma dei valori della sicurezza stradale e tende a contrastare i comportamenti a rischio in generale, specialmente laddove, l'azione di controllo sia percepita come capillare e sistematica al punto da determinare una punizione certa dei comportamenti a rischio.

Ma è anche vero che una maggiore consapevolezza dei comportamenti di guida sicuri non la si ottiene solo attraverso i controlli di polizia e che non sempre i controlli di polizia sono lo strumento più efficace. In molti Paesi dell'Europa settentrionale l'azione di controllo della polizia stradale raggiunge quote ridotte di popolazione (tra il 10% e il 20%) ma è affiancata da reti capillare di telerilevamento dei comportamenti a rischio (come la rete inglese delle telecamere per la rilevazione delle trasgressioni dei limiti di velocità), da iniziative di educazione, formazione, sensibilizzazione che assumono le forme più diverse e, soprattutto, da una **costante attenzione a penalizzare socialmente ed economicamente i comportamenti di guida e scelte di mobilità a rischio e premiare i comportamenti di guida e scelte di mobilità sicure** sia da parte dei governi locali, sia da parte di strutture private.

Questa attenzione si manifesta in contratti di assicurazione fortemente penalizzanti/premianti rispetto ai comportamenti di guida, in orari di accesso al luogo di lavoro che premiano modalità di spostamento sicure, in regolamentazioni del traffico che *"educano"* all'uso di mezzi a bassa capacità di offesa – e a basso impatto ambientale - in scelte urbanistiche che non forniscono spazio per comportamenti di guida a rischio, etc.).

In definitiva, la costruzione di una cultura della sicurezza stradale riferita alla generalità dei cittadini, non si sviluppa solo – e non si sviluppa prevalentemente - attraverso campagne di informazione/sensibilizzazione o corsi di educazione stradale per adulti ma comprende una gamma estremamente ampia di potenziali strumenti che possono essere utilizzati in vario modo e che, in alcuni Paesi europei, sono stati concretamente utilizzati con risultati ampiamente soddisfacenti. La nostra sensazione è che **in Italia le azioni finalizzate a rafforzare (o a costruire) in modo sistematico una cultura della sicurezza stradale sono ancor limitate sia per quanto riguarda l'intensità, sia per quanto riguarda la sistematicità e la gamma degli strumenti utilizzati.**

Il panorama nazionale presenta però una rilevante eccezione: la introduzione della ***"patente a punti"*** che, non a caso, ha avuto un impatto molto rilevante sulla sicurezza stradale, determinando una delle più ampie riduzioni delle vittime degli incidenti stradali degli ultimi cinquanta

anni: - 724 morti (-10,7%) e - 22.705 feriti (-6,6%).[76] In effetti, rispetto alle considerazioni svolte sopra, l'introduzione della patente a punti ha rappresentato, nel sentir comune, una **chiara e netta sconfessione di un diffuso atteggiamento di accettazione sociale dei comportamenti a rischio.** Atteggiamento che a volte arriva ad assumere i toni della connivenza dichiarata, come nel caso degli automobilisti che segnalano ai loro colleghi che procedono in direzione opposta la presenza di un punto di controllo della velocità o di una pattuglia di polizia stradale. In Italia il 23% dei conducenti italiani dichiara di attuare sistematicamente questa malintesa forma di solidarietà.[77]

Questa nota non è certo la sede opportuna per un esame articolato di questa materia ma non v'è dubbio che le regole, gli strumenti e le azioni per costruire e rafforzare una cultura della sicurezza stradale (sia sul versante delle scelte di mobilità, sia su quello dei comportamenti di guida) costituiscano uno dei principali fattori per ridurre il numero delle vittime degli incidenti stradali e riteniamo che su questo punto sia indispensabile individuare nuovi strumenti e nuove linee di azione, aggiornando, laddove occorra, anche il quadro normativo. Credo in particolare che sarebbe opportuno un dispositivo normativo in grado di favorire un atteggiamento sistematico di premio/penalizzazione presso tutti i soggetti, pubblici e privati, che possono incidere sui comportamenti di guida e sulle scelte di mobilità.

IL SISTEMA SANZIONATORIO

Il secondo punto - strettamente connesso al primo - riguarda il sistema di sanzionamento sotto un duplice aspetto: la certezza della pena e la misura di questa (la proporzione tra reato e pena).

---

[76] Nei 51 anni che vanno dal 1953 al 2003 si sono registrate riduzioni più ampie di vittime solo in tre anni. Si noti che la riduzione delle vittime, se misurata con riferimento solo al semestre di applicazione della patente a punti rispetto all'analogo semestre del 2002, misura – 20,6% per quanto riguarda i morti e – 13,9% per quanto riguarda i feriti.

[77] Si tratta, anche in questo caso, di informazioni rese disponibili dalla ricerca *"SARTRE 3"*. La ricerca mostra anche che relativamente a questo aspetto l'Italia si colloca in una posizione intermedia: nei Paesi dove questa solidarietà per comportamenti di guida a rischio è più diffusa (Cipro, Croazia e Ungheria) oltre il 40% dei cittadini dichiara di avvertire della presenza di controlli gli altri automobilisti, nei Paesi dove questa solidarietà e meno diffusa (Regno Unito, Danimarca, Spagna e Irlanda) meno del 12% dei cittadini avvertono gli altri automobilisti della presenza di controlli.

Anche per questo punto crediamo che sia utile partire da qualche dato quantitativo, in particolare ricordiamo, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni dati che riguardano l'evoluzione della sicurezza stradale e il sistema sanzionatorio in Francia nel corso del 2003.

a) In primo luogo ricordiamo che in Francia si è registrata una riduzione delle vittime degli incidenti stradali di straordinaria entità: - 1.511 morti (-21%) e di - 21.910 feriti (-16%). Tale riduzione è simile per entità percentuale a quella verificatasi in Italia su base semestrale ma, ovviamente ha origini del tutto diverse. In Francia, infatti, la patente a punti è stata introdotta nel luglio del 1992 e, aspetto decisamente interessante, nel primo anno di applicazione si è registrata una riduzione dei morti del tutto trascurabile (- 31 morti, pari a – 0,3%) e una riduzione dei feriti non particolarmente rilevante (- 12.756, pari a – 9,8%). Più in generale nei dodici anni di applicazione della patente a punti in Francia si sono registrati sia incrementi che riduzione delle vittime degli incidenti stradali a ulteriore conferma che non è lo strumento in sé e preso isolatamente che produce un determinato risultato ma, come vedremo nel prossimo paragrafo, l'insieme degli strumenti e delle azioni applicate in un determinato contesto. Tornando al punto, la straordinaria riduzione delle vittime francesi viene spiegata con una intensificazione dell'enforcement, con l'adozione di un sistema sanzionatorio più severo e con l'aumento dei controlli, in attuazione degli impegni che il Presidente della Repubblica Francese aveva assunto il 14 luglio del 2002.[78]
   A titolo esemplificativo si nota che nel 2003, a causa dell'intensificarsi dell'azione di controllo, 1,66 milioni di conducenti hanno perso complessivamente 4,46 milioni di punti-patente, con un incremento del 44% rispetto all'anno precedente.[79] Quanto ai controlli del tasso alcolico, il ministero dell'Interno francese indica che nel 2003 in Francia sono stati effettuati 8.600.000 controlli, con una crescita rispetto al 2002 di circa il 4%.

b) In secondo luogo, il sistema sanzionatorio francese prevede che certe trasgressioni delle regole di sicurezza stradale abbiano un profilo penale. In particolare, il ministero della Giustizia (che fa parte del gruppo interistituzionale di 7 ministeri per il governo della sicurezza stradale) riporta che **nel corso del 2002 si sono avute 194.435 con-**

[78] In questa data il Presidente Chirac decide che il miglioramento della la sicurezza stradale sarebbe stato uno dei tre programmi prioritari del suo quinquennato.

[79] Come è noto la norma francese attribuisce un paniere di dodici punti e non venti come in Italia, ciò comporta che 4,46 milioni di punti dodicesimali francesi equivalgono a 7,43 milioni di punti ventesimali.

danne penali con iscrizione nel casellario giudiziario. Il 51% di queste comportano pene detentive che nel 42% del totale sono state sospese ma nel restante 9% dei casi (oltre 17.000 condanne) sono state scontate totalmente o parzialmente. Le ammende rappresentano il 32% del totale mentre le pene sostitutive e le misure educative costituiscono il restante 17%. Questo sistema sanzionatorio è stato ulteriormente inasprito in relazione ad una generalizzata richiesta popolare in questa direzione (testimoniata da un'indagine promossa dal Governo francese) e ai ricordati impegni assunti dal Presidente della Repubblica francese.

È possibile che i dati appena citati non abbiano tra loro alcuna relazione. La nostra sensazione però è che vi sia una relazione profonda tra:

- l'aumento dei controlli (+44%);
- la severità e l'inasprimento del sistema sanzionatorio che prevede il concetto di delitto contro la sicurezza stradale e lo sanziona di conseguenza in termini penali e con pene detentive in numero tale da non poter essere considerate come un deterrente astratto ma come una concreta possibilità che si presenta al conducente francese nei casi di comportamenti di guida a massimo rischio;
- la riduzione delle vittime;
- l'accettazione popolare della severità del sistema sanzionatorio e, anzi, la richiesta a renderlo ancora più severo a maggiore tutela della incolumità dei cittadini;
- la tempestività e la credibilità dell'azione di governo esercitata da tutti i ministeri competenti in stretta ed efficace collaborazione;
- una spesa di oltre 3.000 milioni di Euro che è stata dedicata per oltre il 50% al miglioramento della sicurezza del sistema infrastrutturale attraverso incentivi ai governi locali.

Questo, ovviamente, non esclude che nel gioco della riduzione delle vittime francesi entrino anche altri fattori ma, allo stato attuale delle conoscenze, dobbiamo ritenere che i fattori preponderanti, quelli che hanno maggiormente influenzato l'andamento delle vittime della sicurezza stradale, siano quelli sopra elencati.

Rispetto al dispositivo sanzionatorio e di controllo francese che abbiamo sommariamente delineato la situazione italiana appare nettamente diversa. Il livello di *"severità"* del nostro sistema sanzionatorio non è neanche confrontabile con quello francese così come non lo sono la sistematicità e la numerosità dei controlli.

Ed è forse interessante notare che i soggetti che governano il sistema di controlli e sanzioni in Francia lamentano come nonostante i notevoli

progressi compiuti negli ultimi anni, la probabilità che un trasgressore abituale sia intercettato sono ancora troppo basse.

Resta da notare che il ridotto numero di controlli e le più leggere sanzioni (anche per comportamenti che al sentire comune risultano di tipo chiaramente delinquenziale) non dipendono certamente da uno scarso impegno delle forze di polizia stradale ma dall'attuale quadro normativo che, probabilmente, risente dell'atteggiamento permissivo e di accettazione sociale dei comportamenti a rischio che abbiamo ricordato prima.

In queste condizioni sembra del tutto auspicabile una riflessione sull'opportunità o meno di rivedere:

- **le norme, gli strumenti e le strutture operative che condizionano il sistema dei controlli dei comportamenti di guida e ne determinano i caratteri e la numerosità;**
- **le norme che definiscono il sistema sanzionatorio per le trasgressioni e per i reati contro la sicurezza stradale e le modalità di applicazione delle sanzioni.**

IL DIRITTO AD UNA MOBILITÀ SICURA

Infine, trattiamo molto brevemente il tema del diritto ad una mobilità sicura da parte dei cittadini.

Allo stato attuale la visione tradizionale dell'incidentalità stradale attribuisce le cause degli incidenti ad anomalie, eventi straordinari, errori (di guida o di progettazione della strada o di manutenzione del veicolo, etc.), comportamenti trasgressivi, etc. In sostanza, la *"normalità"* non contempla incidenti stradali, questi sono il risultato di difetti che devono essere rimossi per tornare ad una normalità priva di incidenti.

Rispetto a questa visione, un po' ingenua, le analisi e le politiche di sicurezza stradale che negli ultimi anni sono riuscite a conseguire i risultati più soddisfacenti tendono a considerare l'incidentalità – e, in particolare, il numero e le caratteristiche delle vittime degli incidenti stradali – come il risultato statisticamente determinato di numerosi fattori: le caratteristiche della rete, il volume e il tipo di traffico, la ripartizione modale degli spostamenti, la presenza o meno di alternative modali per i percorsi abituali, la quota di utenti deboli (vulnerabili) e a rischio, etc.

La distinzione è molto meno accademica e astratta di quanto possa sembrare a prima vista perché se gli incidenti stradali sono il risultato di anomalie ed errori allora ci si deve concentrare sulle specifiche cause che determinano tali anomalie per eliminarle mentre se il livello e la composizione della incidentalità sono determinati dal tipo di mobilità, allora per ridurre gli incidenti stradali e le vittime da questi determinate occorre intervenire sul sistema di mobilità nel suo complesso per renderlo meno rischioso.

Ad esempio, una grande area urbana dove la massima parte degli spostamenti abituali (casa lavoro e casa scuola) si svolgono su mezzi di trasporto pubblico (autobus e metropolitana) risulta molto più sicura di una città dove gli spostamenti abituali si svolgono su vettori privati e, magari, su motocicli e ciclomotori. In effetti un confronto tra le grandi aree metropolitane europee (dati al 2000) rivela che in una città con una elevata quota di spostamenti su mezzo pubblico come Londra gli indici di mortalità si attestano intorno a 4 morti per 100.000 abitanti mentre in una città con elevata quota di spostamenti su mezzo privato e, in particolare, si ciclomotori e motocicli, come Roma, i tassi di mortalità sono quasi quattro volte superiori. Ma naturalmente la composizione modale è solo uno dei numerosi fattori che concorrono a determinare il livello medio di rischio di un sistema territoriale e, conseguentemente il numero di vittime in assoluto e a parità di esposizione al rischio.

Un recente lavoro della Regione Lombardia mostra che ogni milione di spostamenti su strada il numero medio delle vittime nei diversi sistemi territoriali e per le diverse categorie di utenti e modalità di trasporto è compreso tra un valore minimo di 0,1 morti per gli spostamenti su mezzi pubblici nella provincia di Milano e 293 morti per gli spostamenti su motociclo e ciclomotore nella provincia di Sondrio. Ma il punto di maggior interesse è che tutte le modalità di spostamento presentano una elevatissima variazione territoriale di vulnerabilità, ciò accade in particolare per i pedoni, i ciclisti, i ciclomotori e i motocicli che risentono più di altri mezzi (autovetture e mezzi pubblici) delle condizioni di sicurezza dei percorsi loro riservati (quando esistono) e in generale delle condizioni di sicurezza delle strade. In sostanza, i dati empirici mostrano che le condizioni di traffico e infrastrutturali possono aumentare fino a 3 volte o ridurre fino ad 1/3 il livello medio di rischio di una determinata modalità di spostamento.

Ovviamente esistono molti altri fattori che condizionano il livello medio di sicurezza stradale di una determinata circoscrizione territoriale o di una determinata infrastruttura, primi tra tutti il numero e il tipo di controlli effettuati e la sistematicità e intensità dell'azione di dissuasio-

ne/repressione svolta in ciascun sistema territoriale ma il punto sul quale vogliamo richiamare l'attenzione è che **lo stato di tutti questi fattori e, soprattutto, il modo in cui questi fattori si combinano determina in buona sostanza la configurazione e l'intensità locale del rischio e, quindi, il numero e le caratteristiche delle vittime degli incidenti stradali**.

Questo punto presenta due rilevanti implicazioni.

La prima riguarda il fatto che le prospettive di miglioramento stabile dei livelli di sicurezza stradale sono legate al miglioramento delle prestazioni di sicurezza dei fattori sopra ricordati. Ad esempio, la buona progettazione delle strade e, soprattutto, la loro buona e costante manutenzione e la capacità di realizzare forme di manutenzione evoluta che non intervengono dopo la manifestazione dell'ammaloramento o della disfunzione ma siano in grado di prevenirli (**manutenzione programmata**) è un fattore di decisiva importanza per la sicurezza stradale in generale e per la sicurezza degli spostamenti su bicicletta, ciclomotore e motociclo in particolare. Allo stesso modo una regolamentazione del traffico che consenta un'efficace sviluppo dei servizi di trasporto collettivo da un lato e favorisca l'uso di spostamenti a impatto ambientale nullo e pericolosità intrinseca trascurabile (ci riferiamo agli spostamenti a piedi e in bicicletta) costituisce un altro fattori decisivo per migliorare la sicurezza stradale. E, del tutto incidentalmente, vogliamo notare che l'idea che in una grande metropoli si possano favorire e valorizzare spostamenti a piedi e in bicicletta non ha nulla di utopico o di massimalista: Parigi, Londra, Barcellona e, ovviamente, Amsterdam costituiscono casi concreti di applicazione di politiche tese a riconfigurare la ripartizione modale attribuendo un maggior peso a ciclisti e pedoni sia attraverso opportune regolamentazioni del traffico, sia attraverso la ridefinizione della ripartizione delle sedi viarie tra marciapiedi, piste ciclabili, corsie per autoveicoli individuali, corsie per mezzi di trasporto collettivi.

Tutto ciò evidenzia l'opportunità di definire standard, prestazioni minime, benchmark e altri analoghi strumenti per definire la soglia minima delle prestazioni di sicurezza stradale che devono essere garantite dai diversi fattori. Il passo immediatamente successivo è la possibilità di **determinare un obbligo a raggiungere una soglia minima di prestazioni di sicurezza per garantire ai cittadini una mobilità sicura** o, se vogliamo essere più precisi, un livello accettabile di sicurezza stradale. Dunque, se il livello di sicurezza dipende dallo stato di diversi fattori ne consegue che sarà possibile chiedere che ciascun fattore garantisca un livello mi-

nimo di sicurezza e, in prospettiva, determinare obblighi e impegni in funzione di questo sistema di garanzie.

La seconda implicazione è che se da un lato è importante che ogni fattore sia ottimizzato in funzione delle prestazioni di sicurezza, ancora più importante è assicurare una ottimizzazione complessiva, di assetto, dei diversi fattori. In questa materia infatti non è tanto importante il livello che si riesce a raggiungere in un determinato settore quanto il livello medio che è la risultante della combinazione complessiva di tutti i fattori. A titolo di esempio potremmo notare che se da un lato è importante che la norma stabilisca un limite di alcolemia basso dall'altro è ancora più importante il numero di controlli su tasso alcolemico, il tipo di sanzioni possibili e quelle concretamente applicate, il livello di condanna sociale della guida in stato di ebbrezza, la presenza di dispositivi come l'alcoolock, la diffusione di iniziative mirate a radicare nel sentir comune il concetto di guidatore designato, la diffusione di programmi e protocolli di intesa come quelli promossi dalla Provincia di Roma, la flessibilità del servizio di trasporto pubblico, e molte altre condizioni che per brevità omettiamo.

In sostanza, se il miglioramento delle prestazioni di sicurezza di ciascun fattore determina sicuramente una riduzione delle vittime degli incidenti stradali (e, del tutto banalmente, il miglioramento delle prestazioni di sicurezza di molti fattori determina una più ampia riduzione delle vittime) i risultati più rilevanti in questo settore possono essere raggiunti solo attraverso un piano o programma che consenta di intervenire in modo integrato e sulla configurazione complessiva di tutti i principali fattori.

In conclusione, ciò significa che per garantire pienamente il diritto dei cittadini ad una mobilità sicura se da un lato è opportuno (se non indispensabile) definire standard e prestazioni minime di sicurezza stradale per ciascuno dei principali fattori che incidono sui livelli di sicurezza, dall'altro lato i miglioramenti più rilevanti in termini di sicurezza stradale potranno essere raggiunti solo attraverso una **strategia complessiva e unitaria applicata su tutti i principali fattori di rischio** e cioè attraverso la definizione e attuazione di un Piano che individua e ordina gli interventi sui diversi fattori in relazione alla loro rilevanza, al sistema di risorse concretamente disponibile, al contesto territoriale e di mobilità etc.

Sia sugli standard e le prestazioni di sicurezza nell'accezione sopra indicata sia sugli strumenti di pianificazione e coordinamento degli interventi di sicurezza stradale la nostra normativa potrebbe essere opportunamente aggiornata.