



LIBRO BIANCO

STATO DELLA SICUREZZA STRADALE, ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE, PRIME VALUTAZIONI DI EFFICACIA



BILANCIO GENERALE

A P R I L E 2 0 0 7







Questo documento illustra lo stato di attuazione dei “*Progetti Pilota*” e dei primi due programmi di attuazione del Piano Nazionale della sicurezza stradale. Per fare questo prende in esame gli strumenti di programmazione regionale in attuazione dei programmi nazionali ed esamina circa 700 progetti di intervento. Vengono anche forniti brevi cenni sullo stato della sicurezza stradale in Europa e in Italia. Il lavoro è diviso in cinque sezioni:

- 1] il contesto europeo;
- 2] lo stato della sicurezza stradale in Italia;
- 3] la pianificazione della sicurezza stradale;
- 4] la programmazione;
- 5] gli interventi.

Il documento ha ancora un carattere provvisorio che potrà essere superato solo dopo una accurata verifica con le strutture Regionali che hanno gestito l’attuazione dei due programmi.

Si segnala infine che questo lavoro non sarebbe stato possibile senza la collaborazione e l’impegno dei responsabili regionali della sicurezza stradale che hanno costruito e trasmesso la necessaria base informativa e ci hanno consentito l’avvio di questo primo e parziale monitoraggio. A tutti costoro vanno i più cordiali ringraziamenti della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale e della RST che ha materialmente curato l’elaborazione dei documenti.

Il lavoro è stato svolto dalla RST Ricerche e Servizi per il Territorio in funzione dei Segreteria Tecnica della Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale ed è stato coordinato da:

Maurizio Coppo	Coordinamento generale
Marco Maggioli e Stefania Pisanti	Coordinamento tecnici
Emanuela Signani	Coordinamento redazionale



Il Libro bianco sulla sicurezza stradale è costituito dai seguenti elaborati.

1] Sintesi.

2] Bilancio generale.

Il documento illustra i risultati principali degli studi realizzati per la preparazione del Libro bianco. In particolare il documento, dopo brevi riferimenti alle principali problematiche di sicurezza in Italia descrive gli atti di pianificazione e programmazione, gli interventi attivati o realizzati (e quelli che nonostante le risorse disponibili non sono stati attivati), i tempi di attuazione, le scelte di politica allocativa (modalità, quote e termini dei cofinanziamenti regionali e nazionali), i contenuti e i campi di intervento dei progetti finanziati e attivati, la quota di progetti completati. Si precisa che i risultati si basano su una rilevazione diretta condotta con la collaborazione dei Ministeri competenti e di quasi tutte le Regioni e le Province a Statuto autonomo. Vengono esaminati otto anni di attività, 17 programmi regionali, 1.080 progetti di intervento.

3] Doc. 1, Stato ed evoluzione della sicurezza stradale.

Mobilità, sistema infrastrutturale, vittime e costi sociali in Italia.

4] Doc. 2, Tendenze evolutive e sentiero obiettivo.

L'evoluzione delle vittime e dei costi sociali nei diversi comparti della mobilità, nelle diverse tipologie infrastrutturali, tra le diverse categorie di utenti della strada, nelle regioni, province e nelle grandi aree urbane, confrontata con il sentiero evolutivo che è necessario percorrere per raggiungere il dimezzamento delle vittime entro il 2010, come indicato dal terzo programma di azione per la sicurezza stradale della Commissione europea.

5] Doc. 3 Programmi di attuazione.

Schede descrittive dello stato di attuazione del primo e del secondo programma regionale in attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

6] Doc. 4.1 Repertorio dei progetti del primo programma.

Schede descrittive dei progetti di intervento presentati e finanziati nell'ambito del primo programma di attuazione.

7] Doc. 4.2 Repertorio dei progetti del secondo programma.

Schede descrittive dei progetti di intervento presentati e finanziati nell'ambito del secondo programma di attuazione.

8] Doc. 5 Programmazione nazionale.

Atti relativi al primo e al secondo programma annuale di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, documentazione tecnica ed elaborati di supporto per la gestione regionale e la partecipazione di Province, Comuni e Regioni all'attuazione del Piano.

9] Doc. 6.1 Atti amministrativi.

Bandi regionali relativi al primo e al secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (Piemonte, Lombardia, Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria).

10] Doc. 6.2 Atti amministrativi.

Bandi regionali relativi al primo e al secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche).

11] Doc. 6.3 Atti amministrativi.

Bandi regionali relativi al primo e al secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (Lazio, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia).

12] Doc. 7 Documenti vari

A supporto dell'attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.



INDICE

1	IL QUADRO EUROPEO	1
1.1	L'Unione europea	3
1.1.1	Il quadro storico	3
1.1.2	Un'evoluzione in quattro fasi	6
1.1.3	Un confronto significativo UE15/USA	9
1.2	L'Italia nel quadro europeo	11
1.2.1	La situazione al 2005	11
1.2.2	Dall'eccellenza alla mediocrità: il ritardo di sicurezza stradale italiano	13
1.2.3	L'evoluzione recente e le nuove tendenze	18
2	LA SITUAZIONE ITALIANA	21
2.1	Le dimensioni di riferimento	23
2.1.1	Vittime e costo sociale nel 2005	23
2.1.2	L'evoluzione storica	23
2.1.3	L'evoluzione recente	25
2.1.4	Previsioni al 2006	28
2.2	Evoluzione tendenziale e sentiero obiettivo	30
2.3	Profili modali	32
2.3.1	La mobilità urbana	32
2.3.2	Il divario di sicurezza nelle diverse modalità di trasporto	35
2.3.3	La mobilità su motocicli	38
2.4	Profili territoriali	40
2.4.1	Le grandi città	40
2.4.2	I divari regionali	42
2.4.3	I divari provinciali	48
3	IL GOVERNO DELLA SICUREZZA STRADALE	61
3.1	La pianificazione della sicurezza stradale in Italia	63
3.1.1	L'inizio	63
3.1.2	Gli strumenti fondamentali del governo della sicurezza stradale a livello nazionale	64
3.1.3	I meccanismi attuativi	67
3.1.4	La cronologia generale	71
3.2	Aspetti economico-finanziari	77
3.2.1	I meccanismi finanziari	77
3.2.2	Le dimensioni finanziarie complessive	79
3.3	Lo scenario finanziario del PNSS e gli stanziamenti effettivi	80
3.3.1	Riferimenti generali	80
3.3.2	Lo scenario finanziario disegnato dal Piano	80
3.3.3	Previsioni e stanziamenti	85



3.3.4	Cenni sugli investimenti in sicurezza stradale di altri paesi europei	88
3.4	Gli strumenti attuativi	91
3.4.1	Natura delle fasi attuative del PNSS	91
3.4.2	Il sistema di programmazione	92
3.4.2	Contenuti del primo e del secondo programma	94
4	I PROGRAMMI DI ATTUAZIONE	99
4.1	I progetti pilota	103
4.1.1	Obiettivi	103
4.1.2	Contenuti	104
4.1.3	Parametri economici	106
4.1.4	Stato di attuazione e risultati	109
4.1.5	Stato di attuazione	115
4.1.6	Considerazioni conclusive	116
4.2	Il primo programma attuativo	118
4.2.1	Riferimenti generali	118
4.2.2	Primo programma. Scelte attuative regionali	126
4.2.3	Le dimensioni economico-finanziarie del primo programma	131
4.2.4	Primo programma. Quote di finanziamento e costo medio dei progetti	139
4.2.5	Primo programma. I tempi di attuazione	142
4.2.6	La "capacità realizzativa"	146
4.2.7	Le tipologie attuative e settori di intervento del primo programma	149
4.3	Il secondo programma attuativo (linea regionale)	152
4.3.1	Riferimenti generali del secondo programma	152
4.3.2	Secondo programma. Le scelte attuative regionali	160
4.3.3	Dimensioni economico-finanziarie del secondo programma.	165
4.3.4	Secondo programma. Quote di finanziamento e costo medio dei progetti	175
4.3.5	Secondo programma. Tempi di attuazione	178
4.3.6	La "capacità realizzativa" del secondo programma	181
4.3.7	Le tipologie attuative e settori di intervento del secondo programma	182
4.4	Il secondo programma attuativo (linea strategica)	185
4.4.1	Obiettivi	185
4.4.2	Contenuti	186
4.4.3	Procedura attuativa e tempi	187
4.4.4	Parametri economici	189
4.4.5	L'allocazione di risorse	190
4.4.6	Considerazioni conclusive	197



5	GLI INTERVENTI DEL PRIMO E DEL SECONDO PROGRAMMA	201
5.1	Inquadramento e contenuti	203
5.1.1	Oggetto e contenuti dell'analisi	203
5.1.2	Finalità	206
5.1.3	Benchmark e criteri di valutazione	207
5.2	Caratteristiche dei progetti	210
5.2.1	Primo programma di attuazione	210
5.2.2	Secondo programma di attuazione, ambito regionale	227
5.3	Fattori di valutazione	242
5.3.1	Inquadramento	242
5.3.2	Il primo programma di attuazione	243
5.3.3	Il secondo programma di attuazione	247
5.3.4	Confronto tra primo e secondo programma di attuazione	251
5.3.5	Indici regionali	254
5.4	Prime riflessioni	260





1 IL QUADRO EUROPEO



CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE. SEGRETERIA TECNICA

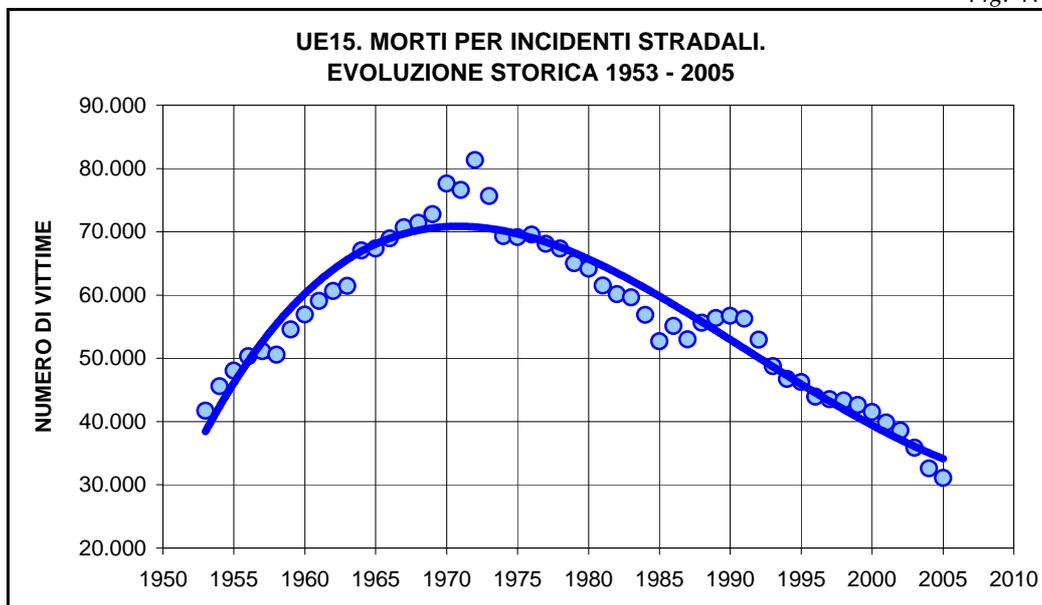
1.1 L'UNIONE EUROPEA

1.1.1 IL QUADRO STORICO

Nei quindici Paesi che costituivano l'Unione europea prima degli ultimi due allargamenti, **gli incidenti stradali verificatisi tra il 1953 e il 2005, hanno determinato circa 2,9 milioni di morti e 87,3 milioni di feriti**. Si tratta di dati indicativi, basati su statistiche e modalità di rilevazione che negli ultimi 53 anni sono state modificate diverse volte e solo recentemente hanno raggiunto una omogeneità soddisfacente ¹ ma sono ampiamente adeguati per indicare l'enorme sacrificio di vite e di sofferenze, la distruzione di professionalità, di capacità lavorative, di esperienza, di beni materiali determinata dagli incidenti stradali in Europa .

Il numero di vittime determinate dagli incidenti stradali è cresciuto costantemente fino all'inizio degli anni '70, passando da 41.000 a oltre 81.000 morti/anno e da 1,0 a 2,1 milioni di feriti ogni anno. Quasi tutti i Paesi seguono fedelmente questo andamento in crescita con rarissime eccezioni. Dal 1972/1973 il numero di vittime comincia a ridursi fino ad arrivare a circa 31.000 morti e 1,5 milioni di feriti per anno nel 2005.

Fig. 1.1

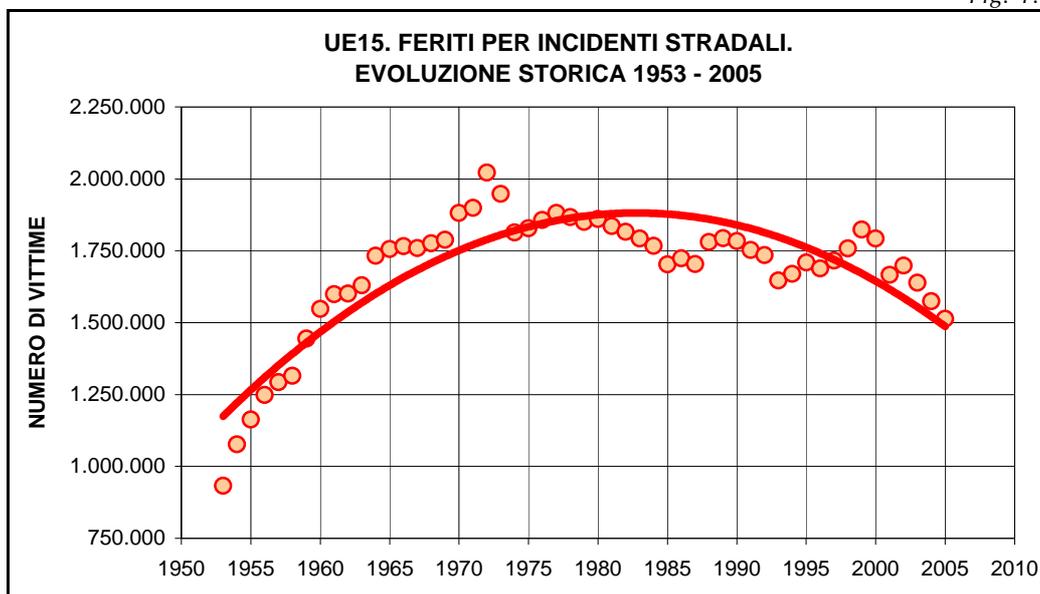


Elaborazioni RST su fonti varie

¹ Per consentire il confronto e l'integrazione, i dati sono stati corretti con indici e parametri utilizzati in primo luogo dal CEMT (Consiglio Europeo dei Ministri dei Trasporti) e adottati successivamente dalla Commissione europea, dal programma CARE e da tutti i principali istituti di ricerca che operano in questo settore.



Fig. 1.2



Elaborazioni RST su fonti varie

NB Il numero di feriti è rilevato con modalità profondamente diverse nei Paesi dell'UE15, per questo motivo i dati sono scarsamente confrontabili tra loro e il numero di feriti aggregato per tutti i Paesi dell'UE15 è solo largamente indicativo dell'andamento generale. Di seguito per i confronti internazionali saranno utilizzati solo i dati riguardanti il numero di morti che risultano sufficientemente omogenei.

Il segno e la forma dell'evoluzione delle vittime degli incidenti stradali nell'Unione europea è caratterizzata da una fase di intensa crescita collocata tra l'inizio degli anni '50 e l'inizio degli anni '70 e da due successive fasi di riduzione (la prima si sviluppa all'inizio degli anni '70 e arriva fino alla metà degli anni '80, la seconda inizia dalla metà degli anni '90 e arriva fino ad oggi) separate da una breve fase di stagnazione (tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90) **è comune a quasi tutti i Paesi europei con pochissime eccezioni** e deriva da alcuni grandi processi socio-economici (tra i quali un ruolo fondamentale è svolto dall'evoluzione della rete stradale, del sistema dei trasporti e dell'organizzazione territoriale)² e dalle capacità di governo

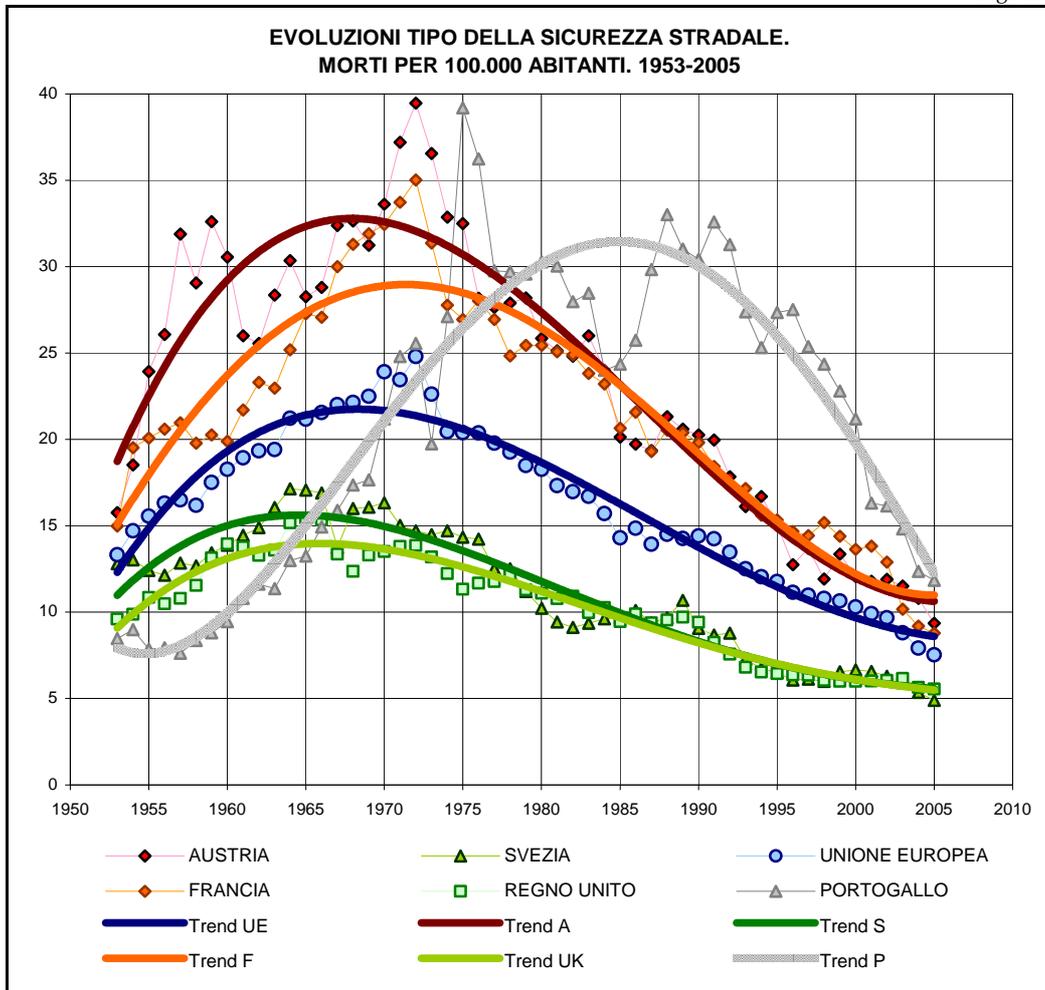
² I fattori che sono tradizionalmente invocati per "spiegare" i motivi dell'incidentalità stradale appaiono ampiamente inadeguati a descrivere e a dare conto dello stato e dell'evoluzione della sicurezza stradale, i divari territoriali e modali di rischio, le ragioni di un'inversione di tendenza. Più esplicitamente, l'interazione tra uomo, veicolo e strada (o, nelle accezioni meno semplicistiche, ambiente stradale) può spiegare la dinamica dei singoli incidenti, l'eventuale addensamento di incidenti in un determinato sito ma sono sostanzialmente inefficaci a spiegare le configurazioni e le dinamiche di incidentalità nel loro complesso e per individuare i fattori e le condizioni di rischio generali. Ciò comporta che i tradizionali termini concettuali con i quali si cerca di descrivere e spiegare l'incidentalità stradale risultano sostanzialmente inefficaci ai fini della definizione di una politica generale o locale di miglioramento della sicurezza stradale.



della sicurezza stradale espresse attraverso l'azione normativo/regolamentare, programmatoria, pianificatoria, etc.

Nel grafico seguente sono rappresentati l'andamento dei tassi di mortalità medi dell'UE15, i due Paesi (Austria e Francia) che hanno registrato i tassi di mortalità più elevati e che rappresentano il "limite superiore" della mortalità media nazionale europea, i due Paesi (Regno Unito e Svezia) che hanno registrato i tassi di mortalità più bassi e che rappresentano il limite inferiore della mortalità media nazionale europea e un Paese (il Portogallo) che mostra un andamento della mortalità non in sintonia con la media europea in quanto le dinamiche di crescita e riduzione mostrano un ritardo medio di sedici anni.³

Fig. 1.3



Elaborazioni RST su fonti varie

³ L'illustrazione dettagliata dell'evoluzione dei diversi Paesi è riportata nell'appendice della presente sezione.



1.1.2 UN'EVOLUZIONE IN QUATTRO FASI

1.1.2.1 LA CRESCITA DELLE VITTIME (ANNI '50 E '60)

In tutti i Paesi dell'UE15 il numero di vittime cresce negli anni '50 e '60 a causa dell'aumento del numero e dell'ampiezza degli spostamenti di persone e merci ma, soprattutto, a causa del progressivo passaggio della mobilità delle persone dal vettore collettivo (treni, autobus, etc.) al vettore individuale e al fortissimo incremento di traffico che deriva dalla combinazione dei due processi. Inoltre, l'aumento del volume e delle caratteristiche del traffico su gomma, investe, in tutti i Paesi, una rete stradale – quella tradizionale ereditata dagli anni antecedenti al conflitto mondiale – del tutto inadeguata ai nuovi volumi di traffico, ai nuovi modi di spostarsi, alla presenza di una maggioranza sempre più ampia di conducenti non professionali. Il risultato è il raddoppio del numero di morti e feriti in meno di venti anni.

1.1.2.2 LA PRIMA FASE DI RIDUZIONE (ANNI '70 E '80)

Negli anni '60 si avviano importanti programmi di ampliamento e miglioramento della rete stradale e l'industria automobilistica comincia a curare maggiormente il fattore sicurezza del veicolo con maggiore sistematicità ed efficacia. A volte gli obiettivi assunti dai decisori che governano il settore stradale o l'industria dei mezzi di trasporto non riguarda la sicurezza in quanto tale ma il comfort, la riduzione dei tempi di percorrenza (tracciati meno tortuosi per le strade, la formazione delle prime reti autostradali, maggiori potenze e maggiori velocità per i veicoli) ma **la situazione di partenza era tale che anche azioni poco mirate alla sicurezza stradale si traducono in un sostanziale miglioramento della sicurezza stradale.**

Tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 questi processi cominciano a determinare una generalizzata inversione di tendenza: con una straordinaria sintonia, tra il 1970 e il 1973 il processo di crescita delle vittime degli incidenti autostradali si esaurisce in tutti i Paesi dell'UE15 per poi invertirsi, il numero di morti e di feriti comincia a diminuire rapidamente. Questa seconda fase evolutiva della sicurezza stradale impegna tutti gli anni '70 e '80 ma tende ad esaurirsi sulla soglia degli anni '90 quando i miglioramenti di veicoli e infrastrutture non sembrano più sufficienti a garantire una progressiva riduzione di incidenti e di vittime

1.1.2.3 LA STAGNAZIONE DEI PRIMI ANNI '90

Alla fine degli anni '80 il processo di riduzione delle vittime degli incidenti stradali innescato dai miglioramenti delle strade e dei veicoli si esaurisce. Il miglioramento dei livelli di sicurezza che consegue dall'ammmodernamento della rete stradale e dei veicoli non è più in grado di compensare la crescita del parco veicoli e dei volumi di traffico, le modificazioni della composizione degli spostamenti, le maggiori velocità dei veicoli, la generalizzazione dell'accesso alla guida e altri fenomeni di minore rilevanza.



za. Nei Paesi dell'UE15 il processo di riduzione delle vittime segna una battuta di arresto più o meno lunga.

È in questa fase che comincia a svilupparsi una seria riflessione sui motivi dell'incidentalità stradale, sulla possibilità di sviluppare adeguate azioni di contrasto e sulla opportunità di definire strumenti e strutture dedicate a governare nel modo più efficace tali azioni di contrasto. I risultati di questa riflessione svolta dall'ONU-ECE, dall'OCSE, dal CEMT, dalla Commissione europea e dai Governi nazionali di alcuni Paesi europei si traducono in una nuova gamma di interventi che, per la prima volta, sono dedicati in modo specifico al miglioramento della sicurezza stradale. Nei Paesi e negli ambienti più sensibili comincia a svilupparsi la consapevolezza che la sicurezza stradale non è meccanicamente determinata da infrastrutture o veicoli ben progettati e adeguatamente realizzati e mantenuti, che per ridurre il numero di incidenti e di vittime non basta chiedere ai cittadini comportamenti di guida più prudenti e rispettosi delle regole, che **gli incidenti stradali non sono una fatalità ma il risultato di scelte di politiche infrastrutturali e dei trasporti** e che, conseguentemente, **è possibile ridurre il numero delle vittime attraverso opportune politiche di sicurezza stradale**. Il focus dell'attenzione si sposta dai comportamenti di guida alle politiche comunitarie, nazionali e locali, determinando l'avvio di una sorta di rivoluzione copernicana che comincia a modificare scelte e priorità di molti organismi sovranazionali e di alcuni governi. I risultati non si fanno attendere: in meno di dieci anni la fase di stagnazione si esaurisce nella maggior parte dei Paesi e si riavvia una nuova fase di miglioramento della sicurezza stradale.

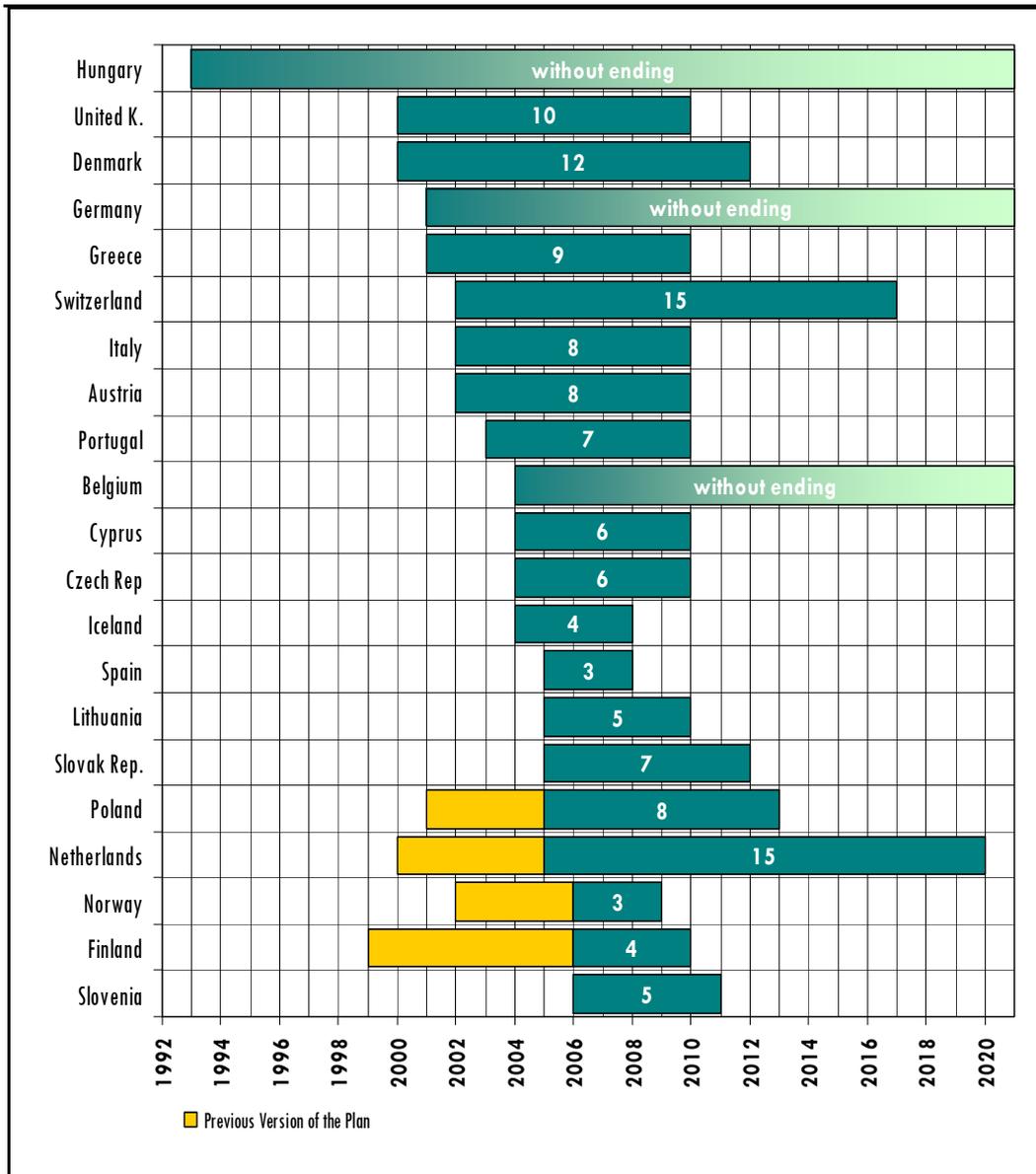
1.1.2.4 LA NUOVA FASE DI RIDUZIONE (DALLA METÀ DEGLI ANNI '90 A OGGI)

Nei primi anni '90 cominciano a delinearsi le prime strategie complessive di miglioramento della sicurezza stradale e si riavvia un intenso processo di riduzione delle vittime. L'elemento di elevato interesse che caratterizza questa fase è costituito dalla specificità e dall'intensità del processo di miglioramento. L'aver intrapreso la strada della pianificazione e programmazione della sicurezza stradale, l'aver individuato una strategia generale condivisa da tutti i Paesi membri dell'Unione e l'aver fissato un obiettivo di riduzione delle vittime quantitativamente definito e costantemente monitorato, aver indicato che il miglioramento della sicurezza stradale è una priorità dell'UE ha fatto sì che in Europa vi sia un governo attivo della sicurezza stradale da parte di quasi tutti i Paesi membri e anche da parte di Paesi che hanno scelto di non far parte dell'Unione (Norvegia, Svizzera, Islanda, etc.). Un chiaro segnale della "universalità" di queste scelte è dato dal fatto che tra il 2000 e il 2004 quasi tutti i Paesi europei si dotano di strumenti di pianificazione/programmazione della sicurezza stradale.



Fig. 1.4

ANNO DI APPROVAZIONE, DURATA E ANNO DI TERMINE DEI PIANI NAZIONALI DELLA SICUREZZA STRADALE IN EUROPA



Elaborazioni RST su fonti varie



1.1.3 UN CONFRONTO SIGNIFICATIVO UE15 / USA

L'aver spostato i termini concettuali della sicurezza stradale dall'ambito delle fatalità a quello delle politiche, dalle responsabilità individuali a quello delle responsabilità di governo ha determinato un salto qualitativo di assoluta rilevanza che possiamo misurare, sia pure indirettamente, attraverso il confronto dell'evoluzione della sicurezza stradale nell'UE15 e negli USA.

Come è noto negli USA viene attribuita una grande importanza alla sicurezza stradale. Gli Stati dell'Unione americana sono stati tra i primi a obbligare all'uso delle cinture di sicurezza e l'obbligo è ampiamente rispettato, i limiti di velocità nelle aree urbane sono analoghi a quelli europei ma sulle autostrade sono decisamente più restrittivi (55 M/h, equivalenti a circa 90 Km/h) e sono rispettati in modo più generalizzato che sulle nostre strade. I comportamenti di guida a rischio (come il frequente cambio di corsia, il mancato rispetto della distanza di sicurezza, etc.) sono sanzionati con sistematicità e con severità.

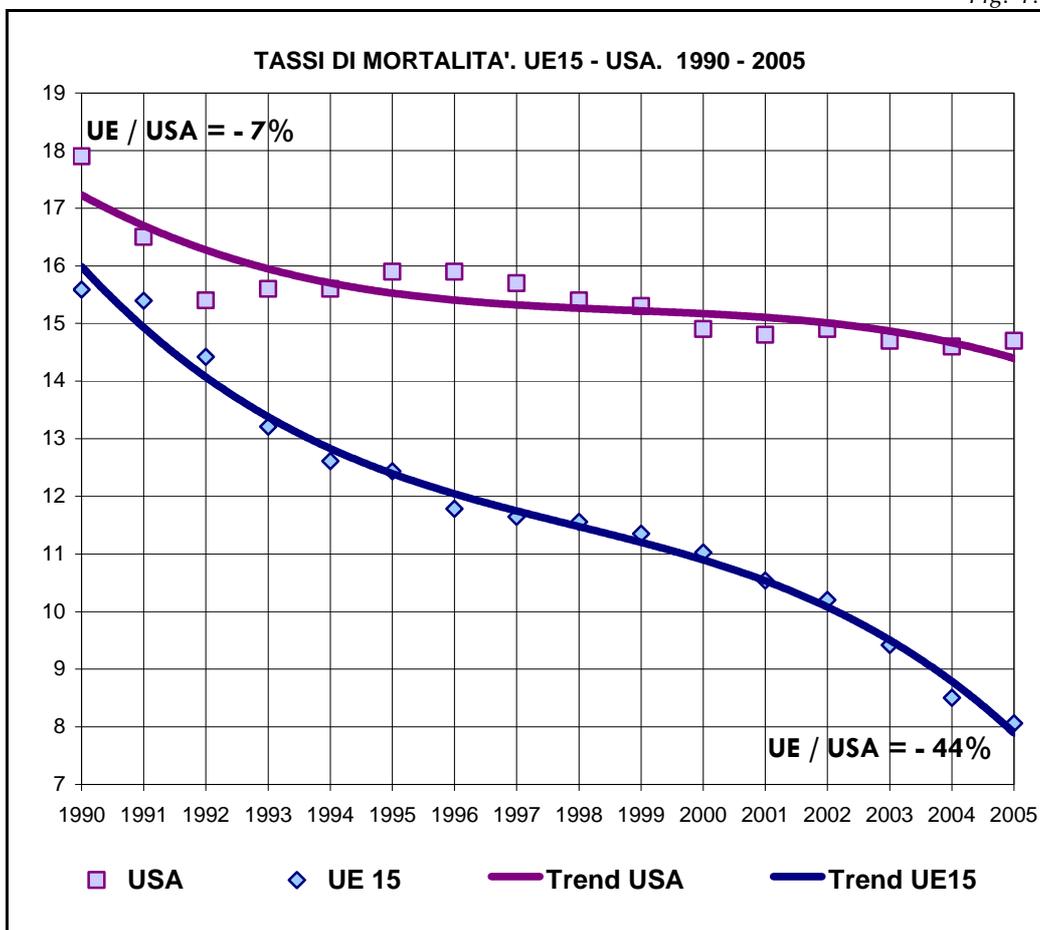
Forse, in questo ambito di fattori, il solo punto di debolezza relativa degli USA rispetto all'UE15 è una maggiore diffusione di conducenti che guidano in stato di ebbrezza (negli USA si arriva al 35% per l'UE15 manca una statistica generale ma le numerose rilevazioni nazionali mostrano quote di conducenti che guidano in stato di ebbrezza che oscillano tra il 15% e il 25%.

Date queste premesse potremmo aspettarci, negli USA, livelli di rischio e tassi di mortalità e ferimento decisamente inferiori a quelli Europei. Accade invece il contrario:

- a) all'inizio degli anni '90 il tasso di mortalità medio dell'UE15 era già più basso di quello USA di circa il 7%;
- b) nel periodo di sviluppo di politiche nazionali per la sicurezza stradale nell'accezione sopra indicata il tasso di mortalità USA passa da 18,0 a 14,7 morti per 100.000 abitanti con una riduzione del 18% ma il tasso di mortalità dell'UE15 passa da 15,8 a 8,0, con una riduzione del 49%;
- c) il risultato complessivo è che dopo quindici anni di governo attivo della sicurezza stradale attraverso piani e programmi l'UE15 marca un divario con i tassi di mortalità USA che raggiunge il -44%, in sostanza i cittadini Europei subiscono tassi di rischio che sono quasi la metà di quelli dei cittadini USA e in termini quantitativi ciò significa che negli USA si determina ogni anno circa 18.000 vittime in più di quelle che si verificerebbero se questo Paese avesse raggiunto i livelli di sicurezza europei (vedi figura 1.5).



Fig. 1.5



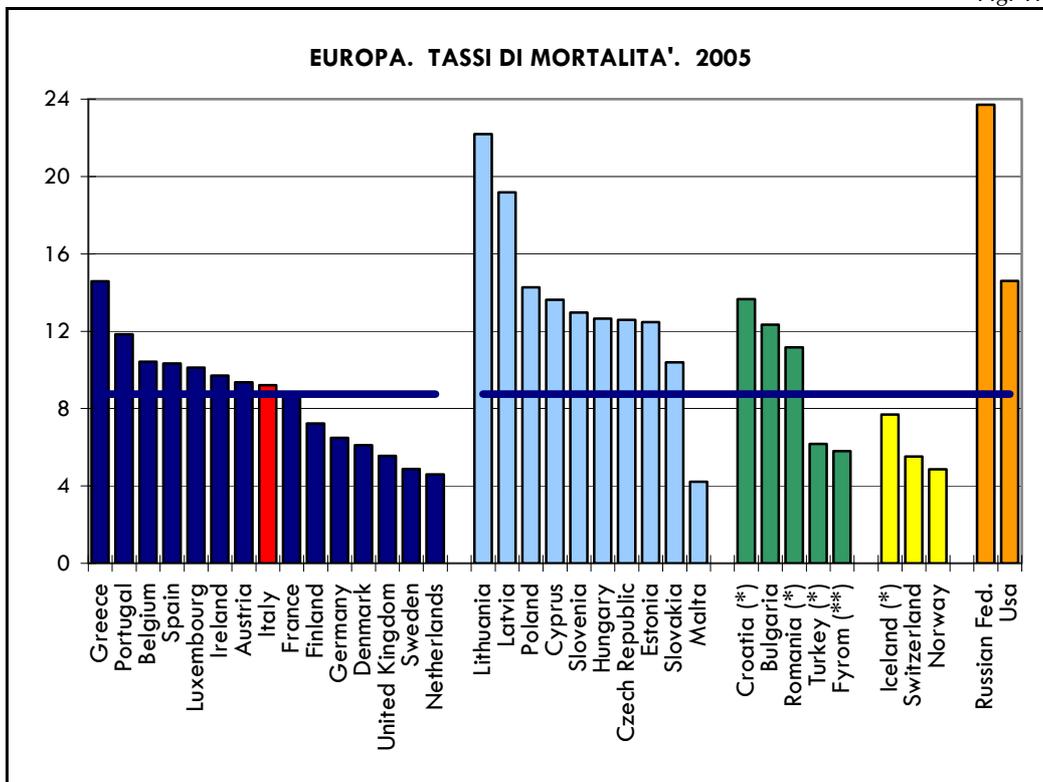
Elaborazioni RST su fonti varie

1.2 L'ITALIA NEL QUADRO EUROPEO ⁴

1.2.1 LA SITUAZIONE AL 2005

Rispetto agli altri Paesi europei l'Italia mostra un tasso di mortalità (9,2 morti per 100.000 abitanti) leggermente superiore alla media dei Paesi dell'UE15 (8,1 morti per 100.000 abitanti) e notevolmente inferiore a quello dei dodici Paesi di nuovo accesso (nonché degli USA e della Federazione russa), nettamente superiore dei tre Paesi europei dell'area EFTA che non fanno parte dell'UE (Islanda, Svizzera e Norvegia).

Fig. 1.6



Elaborazioni RST su fonti varie

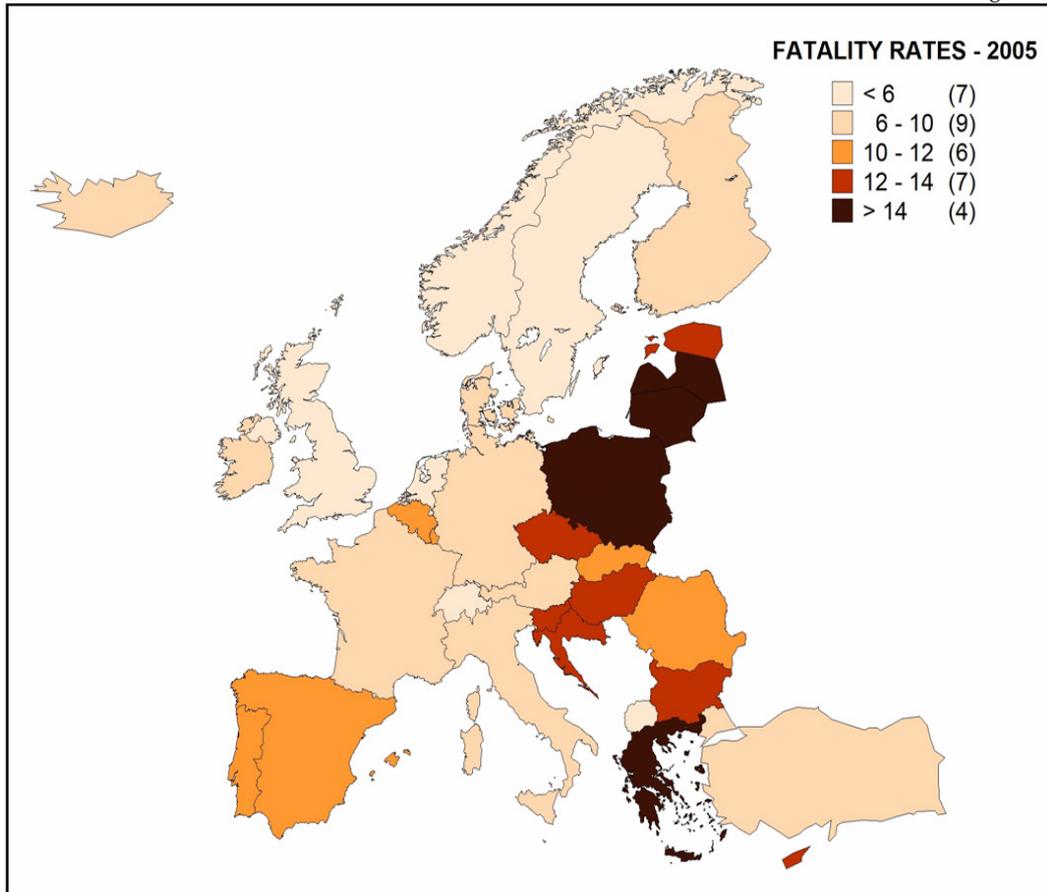
In particolare rispetto ai Paesi dell'UE15 (più simili all'Italia per livello di sviluppo socio-economico, per dotazioni infrastrutturali e per assetto della mobilità) l'Italia presenta tassi di mortalità analoghi a quelli registrati in Irlanda, Austria e in Francia, decisamente inferiori a quelli rilevati in Grecia, Portogallo, Belgio, Spagna e Lussemburgo, nettamente superiori a quelli rilevati in Finlandia, Germania, Danimarca, Regno Unito, Svezia e Olanda.

⁴ In questo capitolo si riportano solo brevi cenni sullo stato e sull'evoluzione della sicurezza stradale in Italia. Una illustrazione più completa è riportata in "Effetti sociali ed economici degli incidenti stradali e stato di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Allegato statistico".



Dunque il nostro Paese si colloca in una posizione intermedia che se da un lato è ben distante dalle situazioni di eccellenza dove si registrano meno di 6 morti per 100.000 abitanti, dall'altro è anche altrettanto distante dalle situazioni di grave rischio dove si registrano più di 12 morti per 100.000 abitanti.

Fig. 1.7



Elaborazioni RST su fonti varie

In realtà vi sono due ordini di motivi per ritenere che questa "medietà" italiana non sia affatto soddisfacente.

Il primo riguarda il fatto che rispetto alle situazioni di eccellenza il nostro Paese registra una quota di vittime aggiuntive dell'ordine di 2.800 morti/anno: vittime che potrebbero essere risparmiate non rispetto ad astratti parametri ottimali di sicurezza stradale ma rispetto ai risultati concreti mediamente raggiunti in questi anni da sette Paesi europei.

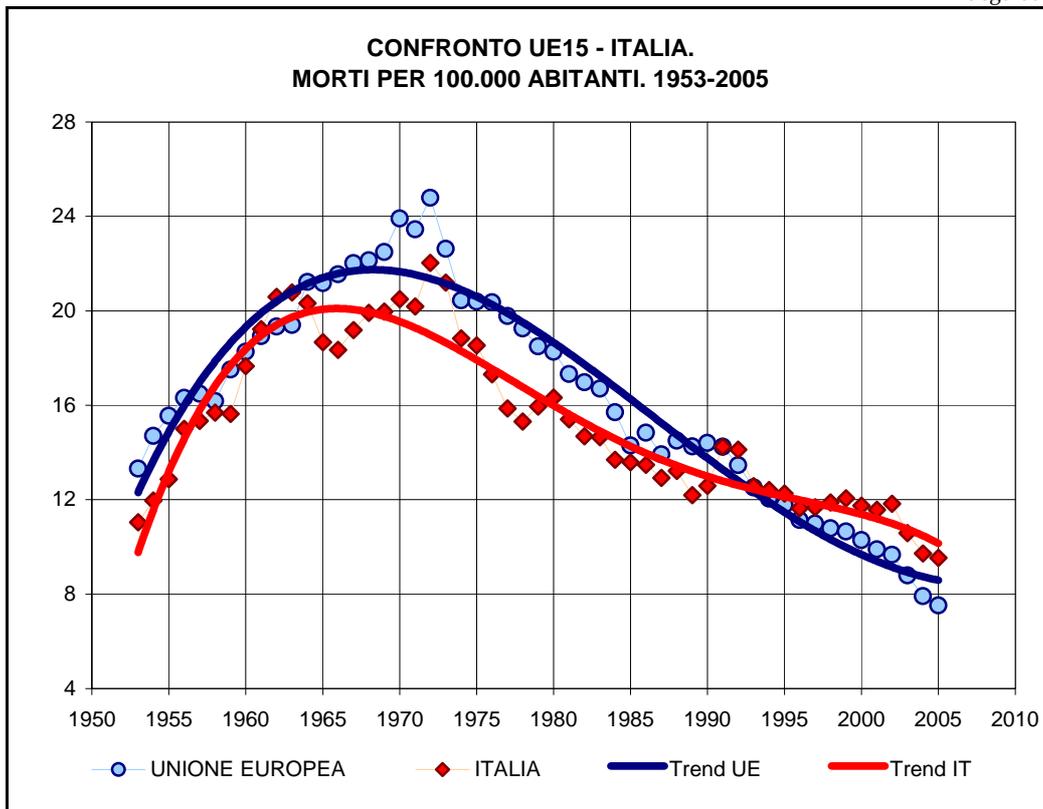


1.2.2 DALL'ECCELLENZA ALLA MEDIOCRITÀ: IL RITARDO DI SICUREZZA STRADALE ITALIANO

Il secondo, e più preoccupante, motivo riguarda l'evoluzione della sicurezza stradale in Italia e negli altri Paesi europei.

L'Italia dopo la fase di stagnazione che ha caratterizzato tutti i Paesi europei tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 (vedi sopra) non riesce ad avviare una nuova fase di intensa riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali. Il miglioramento conseguito dal nostro Paese tra il 1990 e il 2005 in termini di riduzione delle vittime se lo si confronta alla media europea risulta decisamente esiguo al punto che, mentre fino al 1990 compreso i tassi di mortalità italiani risultavano nettamente inferiori a quelli medi europei, dal 1991 in poi i tassi di mortalità italiani risultano più elevati con un divario che cresce nel tempo (si veda la figura 1.8 riportata di seguito dove la curva dei tassi di mortalità italiani tra il 1953 e il 1990 è più bassa di quella europea ma a partire dal 1991 la supera e se ne allontana sempre più, fino a registrare oltre 2 morti per 100.000 abitanti in più rispetto ai valori medi dell'UE15).

Fig. 1.8



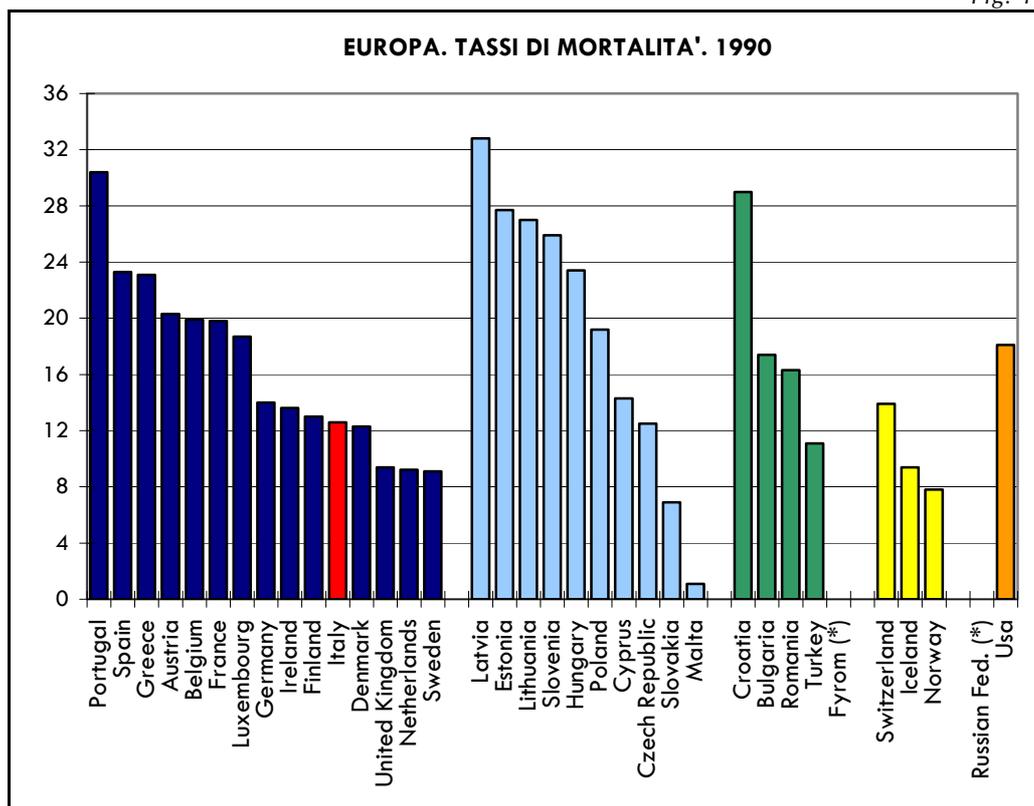
Elaborazioni RST su fonti varie

In altri termini, a partire dagli anni '90 il nostro Paese accumula un crescente ritardo nei confronti dell'aggregato dei Paesi dell'UE15. In effetti, fino



all'inizio degli anni '90 il nostro Paese poteva vantare una collocazione di eccellenza in quanto rientrava tra i 5 Paesi con i più bassi tassi di sicurezza stradale, assieme alla Danimarca, il Regno Unito, la Svezia e l'Olanda. All'esterno dell'UE15 solo l'Islanda e la Norvegia potevano vantare tassi di mortalità inferiori a quelli italiani.⁵

Fig. 1.9



Elaborazioni RST su fonti varie

Ciò significa che l'attuale (mediocre) collocazione del nostro Paese è il risultato di un **progressivo allontanamento da una posizione di eccellenza che non siamo stati in grado di conservare** a causa della incapacità a tenere i ritmi di miglioramento medi degli altri Paesi dell'UE15 e non solo dell'UE15 ma dell'Europa in generale. Ne è derivato un **progressivo arretramento** che ha condotto il nostro Paese dalla 5^a alla 9^a posizione tra i Paesi dell'UE15.

⁵ Non vengono presi in considerazione Paesi che prima degli anni '80 avevano tassi di motorizzazione estremamente bassi e tali da determinare indici di mortalità esigui non già a causa degli elevati livelli di sicurezza ma a causa della limitata mobilità su strada in generale e su mezzi di trasporto individuali in particolare.



Fig. 1.10

		FATALITY RATES. 1970-2005. UE 15											
		1970		1980		1990		2000		2003		2005	
1	Greece	12,5	Sweden	10,2	Sweden	9,1	United Kingd.	6,0	Sweden	5,9	Netherlands	4,6	
2	United Kingd.	13,5	United Kingd.	11,1	Netherlands	9,2	Sweden	6,7	United Kingd.	6,2	Sweden	4,9	
3	Spain	16,2	Finland	11,5	United Kingd.	9,4	Netherlands	6,8	Netherlands	6,3	United Kingd.	5,8	
4	Sweden	16,3	Denmark	13,5	Denmark	12,3	Finland	7,7	Finland	7,3	Denmark	6,1	
5	Ireland	18,3	Netherlands	14,2	Italy	12,6	Germany	9,1	Germany	8,0	Germany	6,5	
6	Italy	20,5	Greece	15,1	Finland	13,0	Denmark	9,3	Denmark	8,0	Finland	7,2	
7	Portugal	21,2	Italy	16,3	Ireland	13,6	Ireland	11,1	Ireland	8,5	France	8,8	
8	Finland	22,9	Ireland	16,6	Germany	14,0	Italy	11,5	France	10,2	Italy	9,2	
9	Netherlands	24,5	Spain	17,5	Luxembourg	18,7	Austria	12,1	Italy	10,6	Austria	9,4	
10	Denmark	24,6	Germany	19,3	France	19,8	France	13,6	Austria	11,5	Ireland	9,7	
11	Germany	27,3	Belgium	24,3	Belgium	19,9	Belgium	14,4	Belgium	11,7	Luxembourg	10,1	
12	Belgium	31,8	France	25,4	Austria	20,3	Spain	14,6	Luxembourg	11,8	Spain	10,3	
13	France	32,4	Austria	25,9	Greece	23,1	Luxembourg	17,4	Spain	13,0	Belgium	10,4	
14	Austria	33,6	Luxembourg	27,0	Spain	23,3	Portugal	18,8	Greece	14,6	Portugal	11,8	
15	Luxembourg	39,0	Portugal	30,3	Portugal	30,4	Greece	19,3	Portugal	14,8	Greece	14,6	
	UE 15	22,8	UE 15	18,1	UE 15	15,7	UE 15	10,9	UE 15	9,4	UE 15	8,1	

Elaborazioni RST su fonti varie



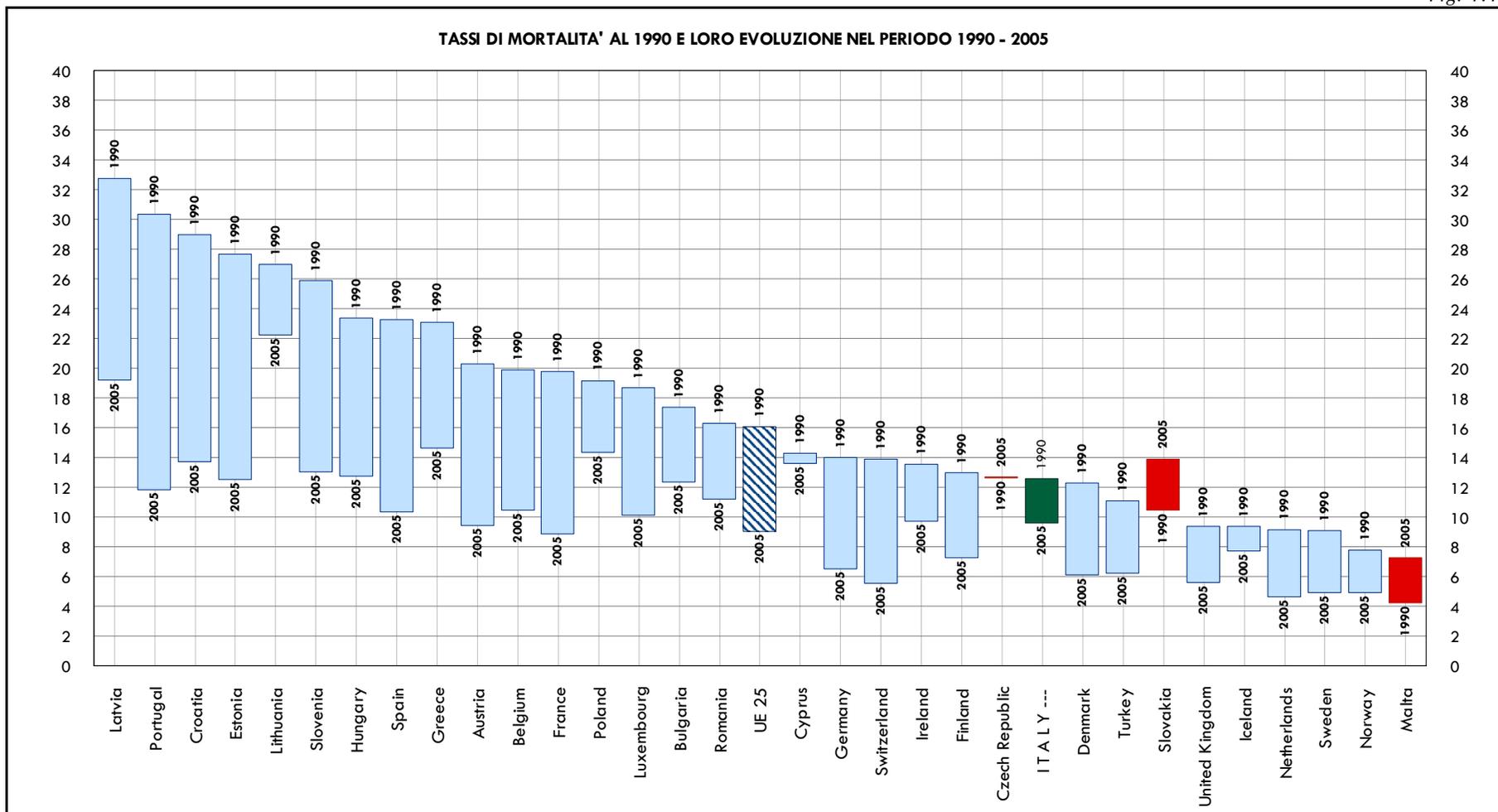
Possiamo dunque concludere che il problema nodale della sicurezza stradale in Italia non è costituito genericamente dal livello di sicurezza relativamente basso ma dal fatto che negli ultimi quindici anni il nostro Paese non è riuscito a tenere la velocità di miglioramento della maggior parte dei Paesi europei. Sotto questo profilo l'Italia condivide solo in misura del tutto limitata la straordinaria capacità europea di ridurre il numero delle vittime con una intensità e una continuità che non hanno riscontro in altri grandi sistemi socio-economici.

Questa caratteristica è particolarmente preoccupante in quanto implica, e lo vedremo meglio nei prossimi paragrafi, che dobbiamo modificare la capacità complessiva di migliorare la sicurezza stradale della macchina italiana intendendo con tale termine indicare il sistema di governo della sicurezza stradale, le abilità tecniche di programmazione/progettazione, la capacità di costruire una cultura della sicurezza stradale e di coinvolgere cittadini e imprese nel processo di miglioramento della sicurezza stradale, l'adeguatezza delle norme e il rigore con cui vengono fatte rispettare, la qualità e l'efficacia degli interventi, le priorità attribuite alla sicurezza dei cittadini, la disponibilità ad investire in sicurezza stradale.

Una illustrazione abbastanza chiara della ridotta capacità italiana di migliorare la sicurezza stradale e di ridurre il numero delle vittime ci è fornita dall'evoluzione dei tassi di mortalità tra il 1990 e il 2005 di 32 Paesi europei. Tra questi: due Paesi hanno registrato un sensibile aumento della mortalità per incidenti stradali (la Slovacchia e Malta) e uno ha registrato una sostanziale stabilità (la Repubblica Ceca). Dei rimanenti 29 Paesi solo Cipro e l'Islanda hanno registrato una riduzione di mortalità inferiore a quella italiana, tutti gli altri hanno conseguito riduzioni di mortalità superiori. Il più rilevante miglioramento di sicurezza stradale è stato realizzato dal Portogallo con una riduzione pari a -18,6 morti per 100.000 abitanti, valore che è sei volte più elevato della riduzione media italiana (-3,0 morti per 100.000 abitanti). Tra i Paesi con sistemi di mobilità maturi le maggiori riduzioni sono state realizzate dall'Austria e dalla Francia con -11,0 morti per 100.000 abitanti, riduzione 3,7 volte più ampia di quella italiana. Da notare infine che in questo stesso periodo la riduzione media di mortalità dell'UE25 è stata pari a -7,1 morti per 100.000 abitanti, circa 2,4 volte più ampia della riduzione media italiana (si veda la figura 1.11).



Fig. 1.11



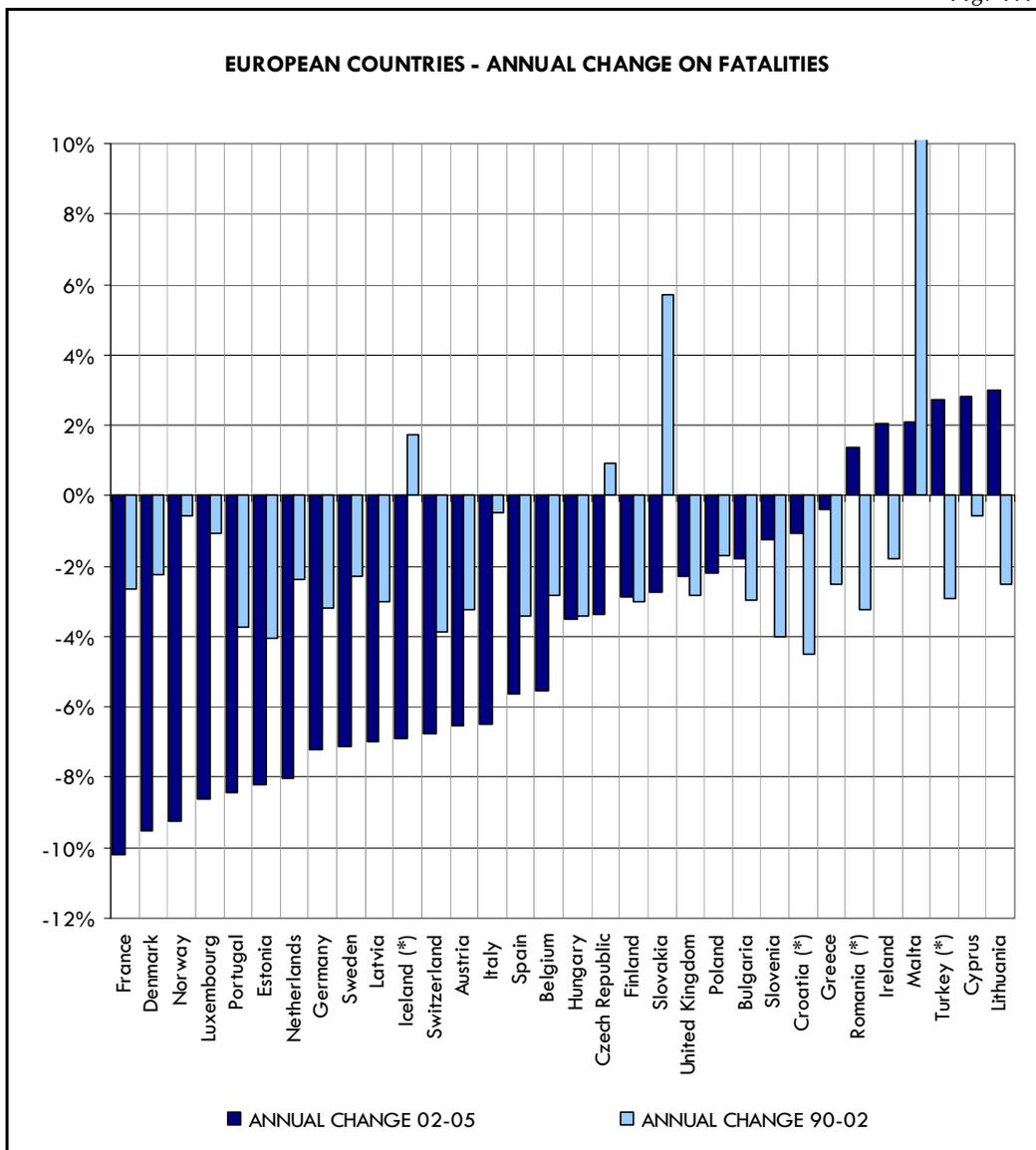
Elaborazioni RST su fonti varie



1.2.3 L'EVOLUZIONE RECENTE E LE NUOVE TENDENZE

L'evoluzione più recente, quella che si è determinata nel triennio 2003-2005, rivela una intensa accelerazione del processo di miglioramento della sicurezza stradale. Il tasso annuo di riduzione della maggior parte dei Paesi dell'Unione europea prima degli ultimi due allargamenti (UE15), di molti Paesi di nuovo accesso e di tutti i Paesi EFTA non UE aumentano da 2 a 5 volte; Francia, Danimarca, Norvegia, Lussemburgo, Portogallo, Estonia e Olanda raggiungono riduzioni di mortalità medie annue comprese tra l'8% e il 10%. Altri 8 Paesi – tra cui l'Italia - si attestano su riduzioni medie annue comprese tra il 6% e l'8%.

Fig. 1.12



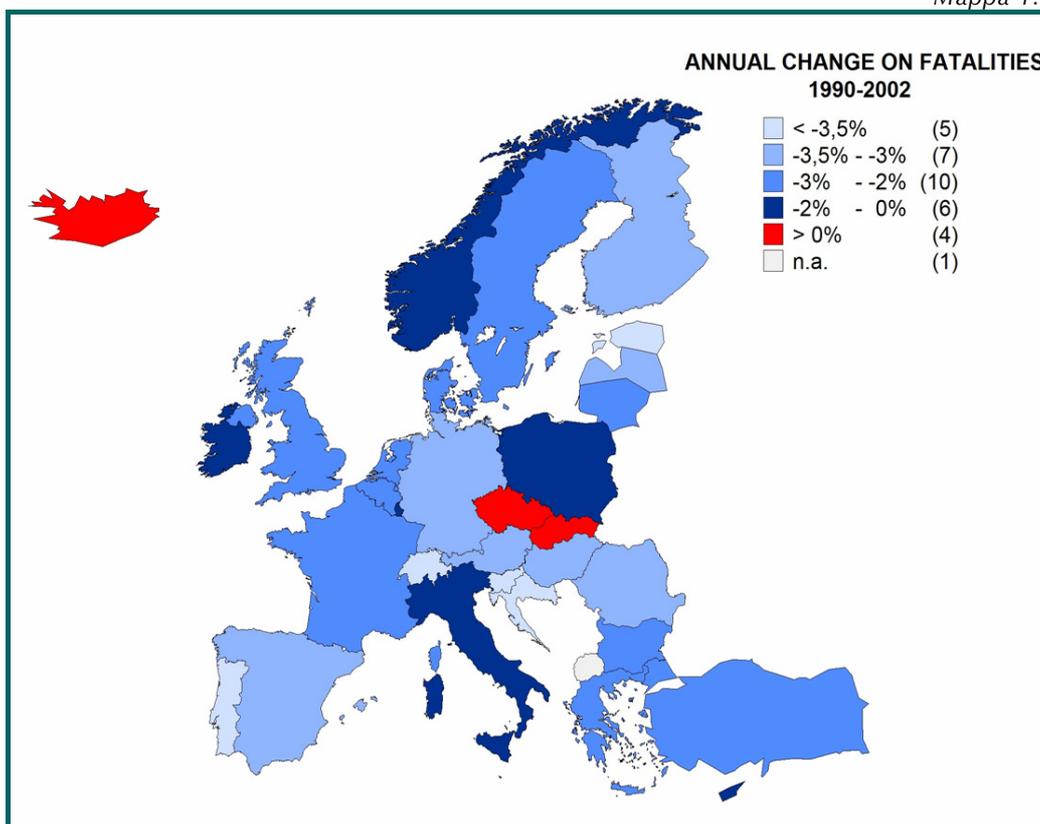
Elaborazioni RST su fonti varie



Da questa generalizzata accelerazione restano esclusi:

- * alcuni Paesi che hanno già raggiunto livelli di sicurezza stradale di eccellenza e che si trovano a dover riorganizzare le politiche e gli interventi di sicurezza stradale per poter dare nuovo slancio al processo di miglioramento (Finlandia, Regno Unito, Malta);
- * molti Paesi dell'Europa orientale che stanno vivendo la fase di diffusione di massa delle autovetture e di riorganizzazione della mobilità da una netta prevalenza del trasporto collettivo ad una netta prevalenza del trasporto individuale;
- * alcuni Paesi dell'UE che non riescono a sviluppare politiche di sicurezza stradale adeguatamente incisive e che stanno slittando verso evoluzioni regressive (dalla riduzione alla crescita del numero di vittime).

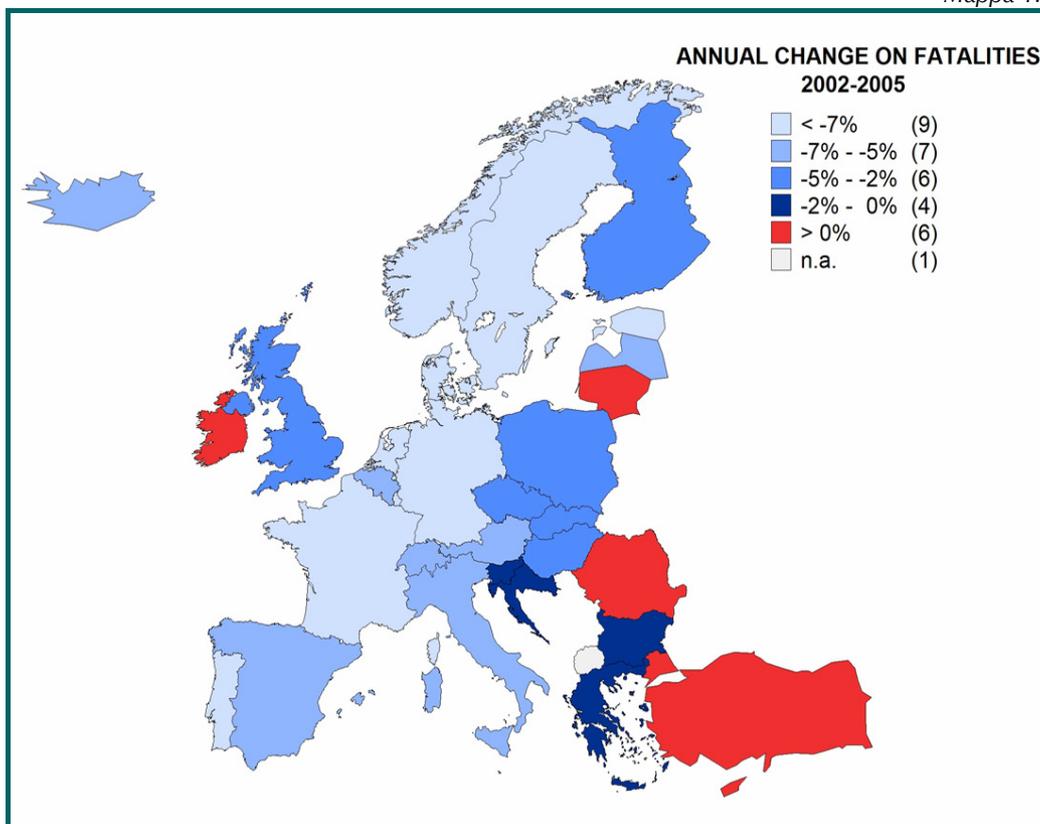
Mappa 1.1



Elaborazioni RST su fonti varie



Mappa 1.2



Elaborazioni RST su fonti varie

Come vedremo meglio di seguito, il nostro Paese sta abbandonando la fascia alta del processo di riduzione delle vittime degli incidenti stradali e rischia di trovarsi nel novero di quelli a rischio di regressione.



2

LA SITUAZIONE ITALIANA





2.1 LE DIMENSIONI DI RIFERIMENTO

2.1.1 VITTIME E COSTO SOCIALE NEL 2005

Nel 2005 si sono registrati in Italia 225.078 incidenti (+0,6% sul 2004) che hanno provocato 5.426 morti (-3,5%) e 313.727 feriti (-0,9%), con un onere complessivo per lo Stato, per le imprese e per le famiglie (costo sociale) di 30,6 milioni di euro (-1,6%).

In generale, nel 2005, gli indicatori di rischio hanno subito un leggero miglioramento: il tasso di mortalità è passato da 9,6 a 9,2 morti per 100.000 abitanti (-4,2%), il tasso di ferimento è diminuito in misura dell'1,5% (da 542,2 a 534,0 feriti per 100.000 abitanti), il costo sociale pro capite si è ridotto dell'1,6% (da 533 a 522 euro). In ogni caso, anche dopo questi miglioramenti, l'Italia fa registrare un tasso di mortalità sensibilmente più elevato di quello dell'UE15 (+13,6%).

Tab. 2.1

VITTIME E COSTO SOCIALE IN ITALIA. 2004-2005					
	POPOLAZIONE	INCIDENTI	MORTI	FERITI	Cs
2004	58.392.375	224.553	5.625	316.630	31.145
2005	58.751.711	225.078	5.426	313.727	30.654
VAR. %	0,6%	0,2%	-3,5%	-0,9%	-1,6%
		TI	TM	TF	CsP
2004		384,6	9,6	542,2	533
2005		383,1	9,2	534,0	522
VAR. %		-0,4%	-4,2%	-1,5%	-2,1%

TI: Tasso di incidentalità (incidenti/popolazione).
TM: tasso di mortalità (morti /popolazione).
TF: tasso di ferimento (feriti / popolazione).
CsP: Costo sociale procapite (Costo sociale / popolazione).

Elaborazione RST su dati Istat

2.1.2 L'EVOLUZIONE STORICA

Il livello di sicurezza indicato nel precedente paragrafo è il risultato di una complessa evoluzione che può essere suddivisa in quattro fasi.

I Negli anni '50 e '60 il numero di vittime nel nostro Paese cresce con tassi analoghi a quelli del complesso dei Paesi che formeranno l'UE15 ma segue un percorso "più basso" con tassi di mortalità costantemente inferiori



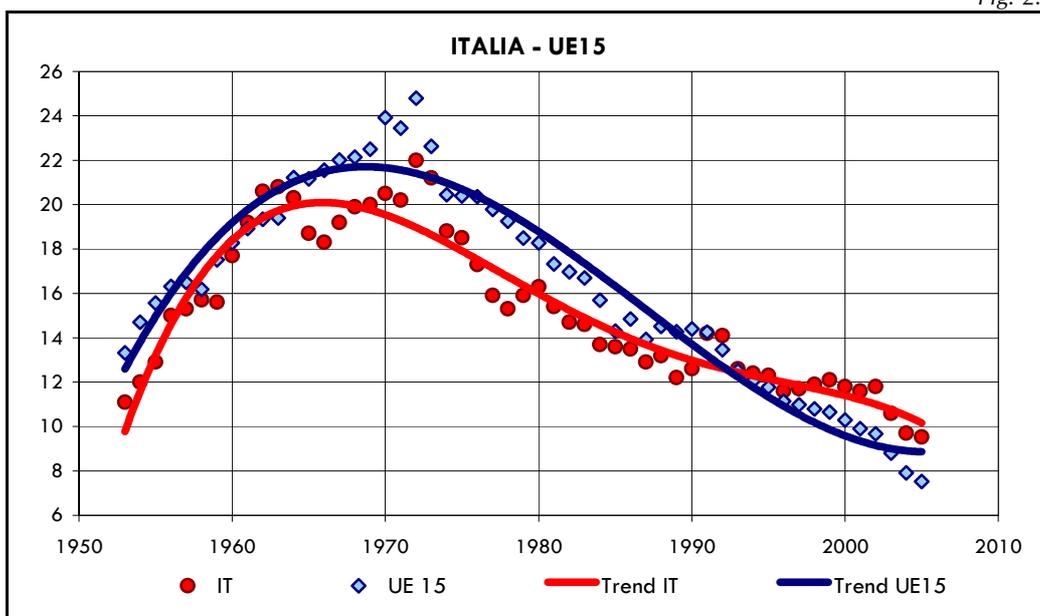
a quelli medi europei. Il massimo storico, per quel che riguarda il numero di morti viene raggiunto nei primi anni '70.

II Negli anni '70 e '80 l'Italia, come quasi tutti i Paesi dell'UE15 a meno della Grecia, della Spagna, del Portogallo e dell'Irlanda che registravano in questi anni quella fase di intensa espansione della "motorizzazione di massa" e della mobilità su vettore individuale che aveva caratterizzato gli altri Paesi europei nei due decenni precedenti, si avvia su una fase di riduzione delle vittime che la riporta ai tassi di mortalità della metà degli anni '50. Anche in questo caso il nostro Paese segue un sentiero di discesa parallelo a quello europeo, ma su valori costantemente più bassi. Tuttavia nella seconda metà degli anni '80 la velocità di riduzione dei tassi di mortalità italiani comincia a diminuire mentre resta sostanzialmente costante nell'UE15.

III Negli anni '90 l'Italia cade in una fase di stagnazione, il numero delle vittime resta sostanzialmente costante e comincia ad aumentare leggermente verso la fine degli anni '90. Il risultato è che il tasso di mortalità italiano si sposta al di sopra della media europea e il nostro Paese cade dalla 4^a alla 8^a posizione nella graduatoria di sicurezza stradale europea. In questi anni l'evoluzione italiana è in netta controtendenza rispetto alla evoluzione media europea.

IV L'ultima fase è quella che inizia nel 2003, con l'introduzione della patente a punti e con una intensa ripresa del processo di riduzione delle vittime. Vedremo subito come tale processo si esaurisca nel giro di 12 mesi e come i primi e parziali dati del 2006 indichino una probabile ripresa della crescita del numero delle vittime.

Fig. 2.1



Elaborazione RST su dati Istat



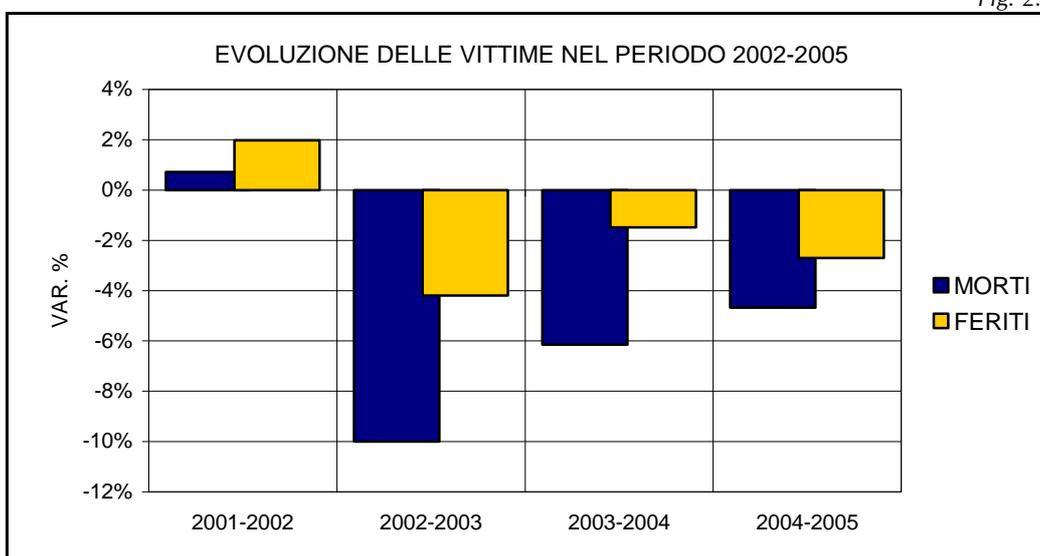
2.1.3 L'EVOLUZIONE RECENTE

L'ultima fase evolutiva della sicurezza stradale inizia dunque nel 2003 con l'introduzione della patente a punti. Nel triennio 2003-2005 il numero delle vittime si riduce in misura di -1.313 morti (-19,5%) e di -27.933 feriti (-8,2%). Il dato è importante in sé ma lo è ancora di più laddove si consideri che nel triennio precedente (1999-2002) si era registrata una crescita di vittime in misura di +51 morti (+0,8%) e + 24.962 feriti (+7,9%) nel triennio 1996-1999 la crescita delle vittime era stata ancora più importante: +495 morti (+8,0%) e +44.583 feriti (+16,4%).

I nuovi dati pongono dunque fine ad una lunga fase di crescita di morti e feriti sulle nostre strade e sembrano allineare l'evoluzione italiana sul sentiero evolutivo che conduce all'obiettivo del dimezzamento delle vittime indicato nel terzo programma di azione per la sicurezza stradale della Commissione europea.

In realtà la nuova fase evolutiva è molto meno soddisfacente di quanto non appaia a prima vista, anzitutto perché anche la semplice osservazione dell'andamento annuale evidenzia una intensa riduzione iniziale che, però, tende progressivamente ad esaurirsi, come mostrato chiaramente nella figura riportata di seguito).

Fig. 2.2



Elaborazione RST su dati Istat

In secondo luogo, se tiene conto del fatto che l'applicazione della patente a punti è iniziata nel secondo semestre del 2003 e si calcola l'evoluzione delle vittime in annualità sfalsate di sei mesi, si può rilevare come il 91,5% della riduzione del triennio si sia determinata nei primi dodici mesi di applica-



zione della patente a punti (2° semestre 2003 + 1° semestre 2004) mentre nei restanti 24 mesi non vi sia stata alcuna riduzione delle vittime.

Tab. 2.2

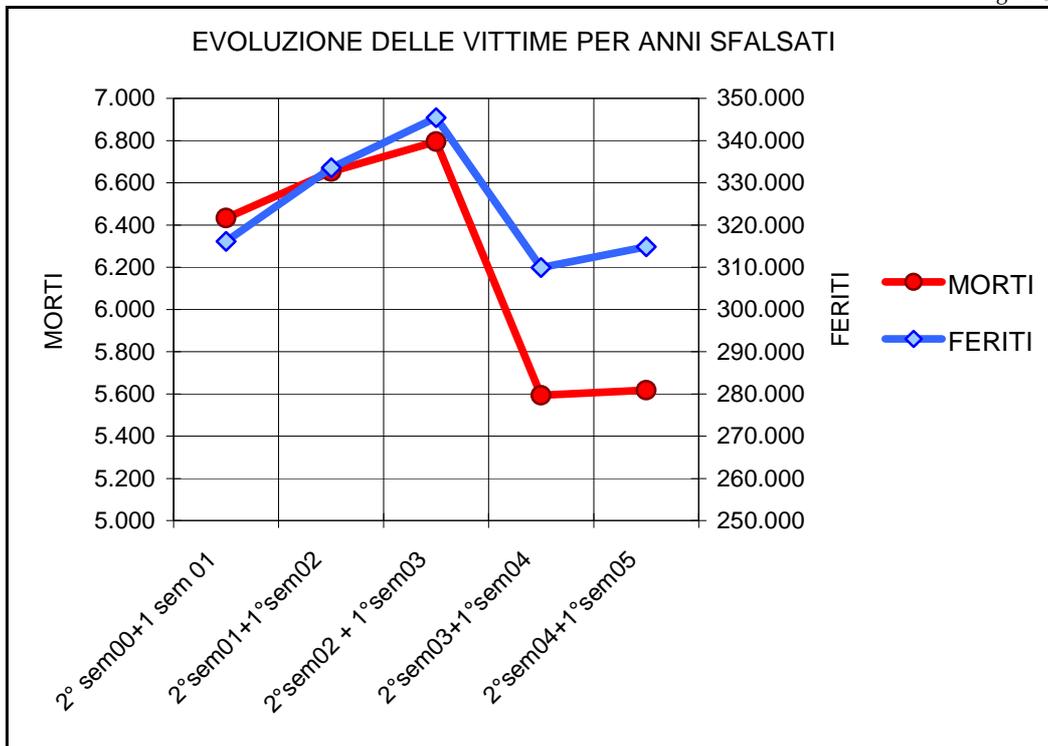
NUMERO DI VITTIME PER ANNI SFALSATI DI SEI MESI			
	MORTI	FERITI	CS
2° sem00+1 sem 01	6.433	316.141	32.236
2°sem01+1°sem02	6.652	333.558	33.823
2°sem02 + 1°sem03	6.795	345.410	34.894
2°sem03+1°sem04	5.593	309.917	30.607
2°sem04+1°sem05	5.617	314.862	31.004

VARIAZIONI DELLE ANNUALITÀ SFALSATE			
	MORTI	FERITI	COSTO SOCIALE
1° Periodo	219	17.417	1.588
2° Periodo	142	11.852	1.071
3° Periodo	-1.202	-35.493	-4.287
4° Periodo	24	4.945	397

1° Periodo: (2° sem.2000 + 1° sem 2001) – (2° sem 2001 + 1° sem. 2002)
 2° Periodo: (2° sem.2001 + 1° sem 2002) – (2° sem 2002 + 1° sem. 2003)
 3° Periodo: (2° sem.2002 + 1° sem 2003) – (2° sem 2003 + 1° sem. 2004)
 2° Periodo: (2° sem.2003 + 1° sem 2004) – (2° sem 2004 + 1° sem. 2005)

Elaborazione RST su dati Istat

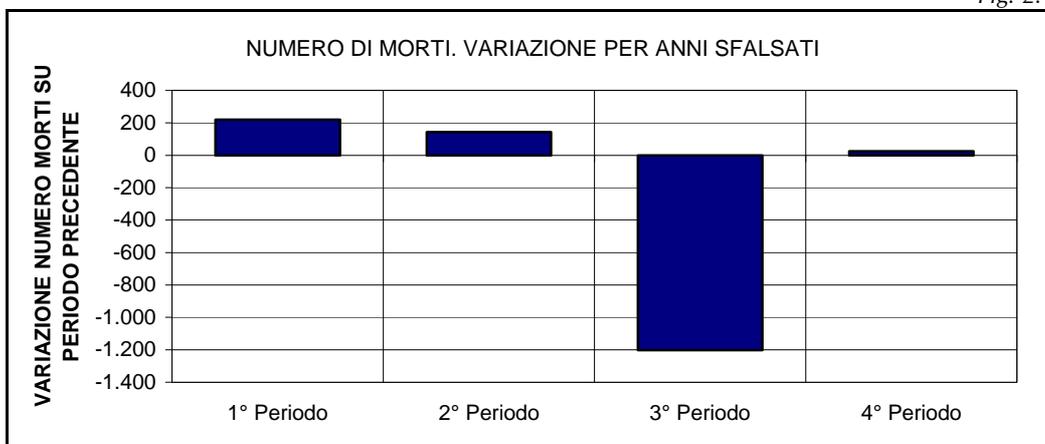
Fig. 2.3



Elaborazione RST su dati Istat

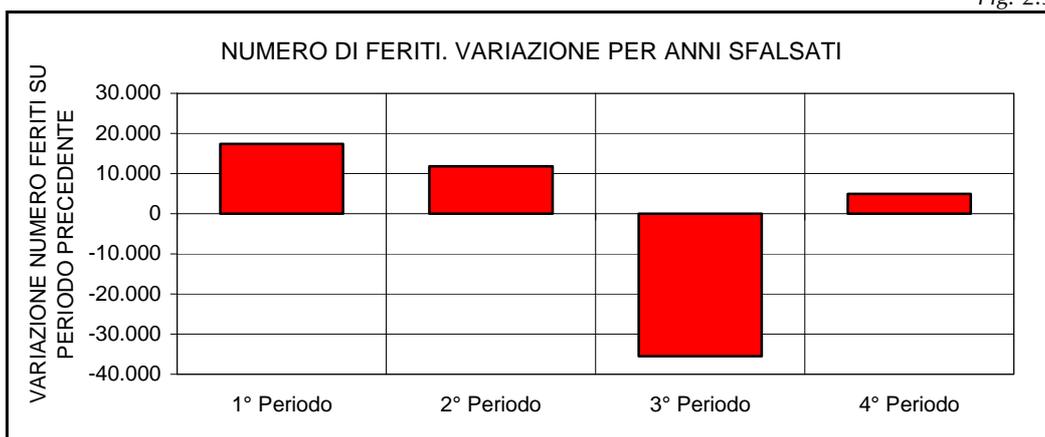


Fig. 2.4



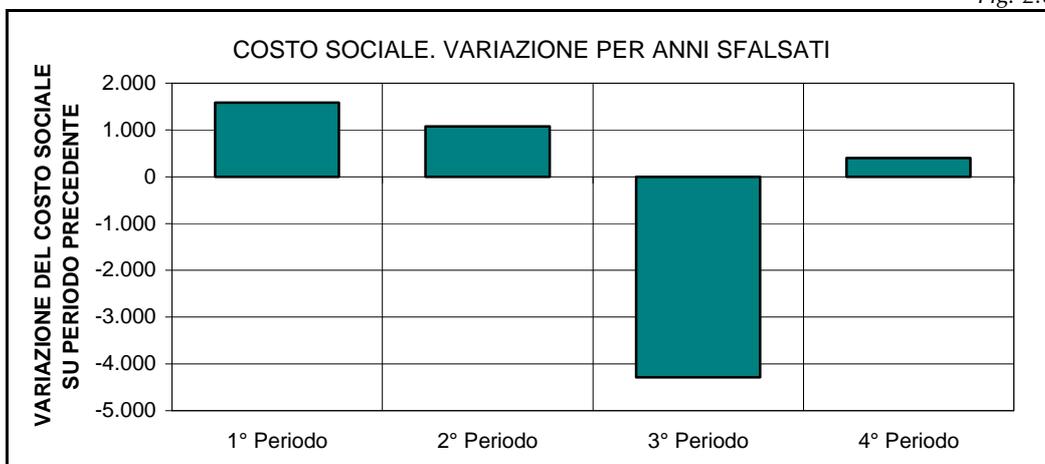
Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 2.5



Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 2.6



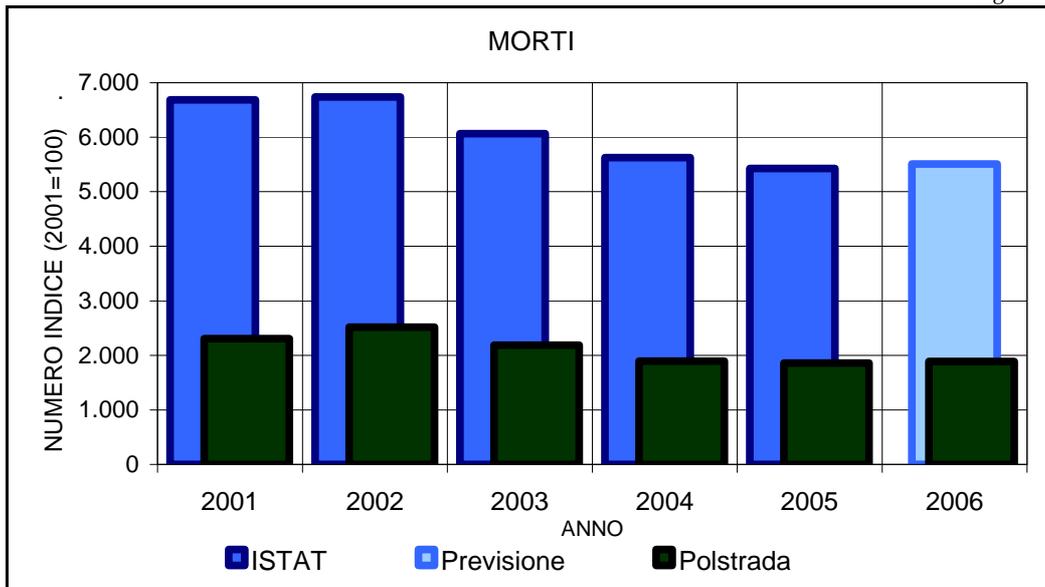
Elaborazione RST su dati Istat



2.1.4 PREVISIONI AL 2006

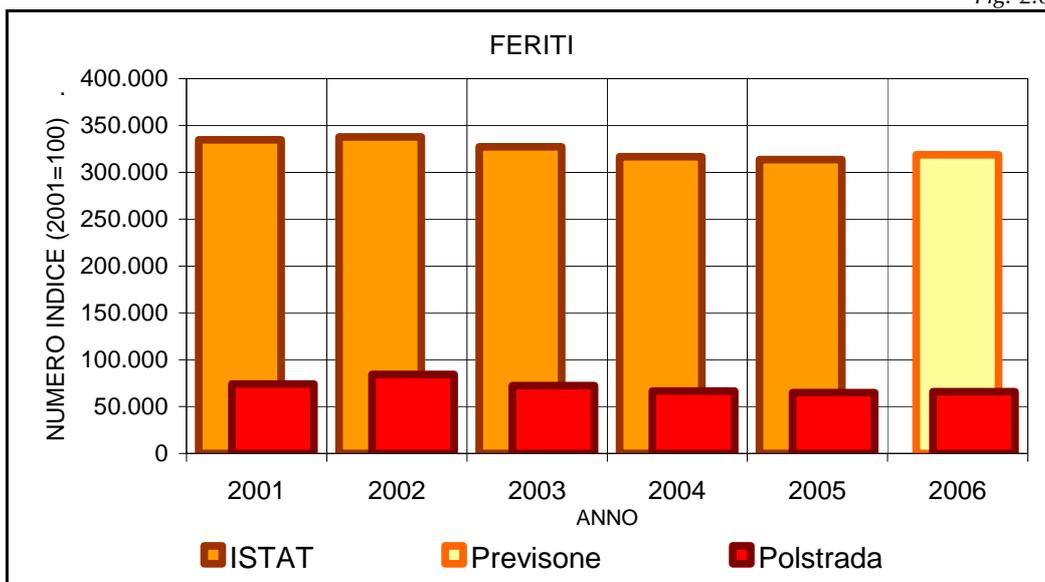
Infine, i dati su vittime e incidenti stradali resi disponibili dalla Polizia di Stato e dai Carabinieri, consentono - tramite opportune estrapolazioni - di avanzare una prima e approssimativa valutazione dell'evoluzione complessiva delle vittime nel 2006. I risultati delle elaborazioni mostrano una leggera ma decisa tendenza alla crescita del numero di morti e di feriti.

Fig. 2.7



Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 2.8



Elaborazione RST su dati Istat



In definitiva ci sembra di poter affermare che la fase di intensa riduzione del numero delle vittime appare sostanzialmente esaurita e che, se il Paese vuole raggiungere l'obiettivo del dimezzamento delle vittime degli incidenti stradali entro il 2010 o, più semplicemente, se vuole tenere il passo del miglioramento di sicurezza medio realizzato dai Paesi dell'Unione europea o ancora, se non vuole proseguire lo slittamento verso le posizioni più basse della graduatoria della sicurezza stradale europea, deve **riavviare il processo di miglioramento della sicurezza stradale e, per farlo deve sviluppare nuove azioni e rendere disponibili nuove risorse finanziarie e nuove risorse professionali**. Allo stato attuale ciò che abbiamo fatto e ciò che stiamo facendo non è assolutamente sufficiente a mantenere il ritmo delle prestazioni di sicurezza raggiunte dagli altri Paesi dell'Unione e, soprattutto, non è sufficiente a ridurre il numero delle vittime.



2.2 EVOLUZIONE TENDENZIALE E SENTIERO OBIETTIVO

Le dinamiche illustrate nel precedente paragrafo consentono di valutare con maggiore accuratezza il rapporto tra l'evoluzione tendenziale del numero di vittime da un lato e il sentiero evolutivo che il nostro Paese dovrebbe percorrere per raggiungere, nel 2010, l'obiettivo di dimezzare il numero delle vittime degli incidenti stradali indicato dalla terzo programma di azione della Commissione europea dall'altro.

Di seguito descriviamo le tendenze complessive della sicurezza stradale nel nostro Paese, precisando che esistono forti differenziazioni dell'evoluzione delle vittime tra le diverse tipologie di strade (autostrade, strade statali, strade urbane), tra le diverse modalità di trasporto (auto, motociclo, ciclomotore, bicicletta, pedoni, trasporto collettivo), tra le diverse categorie di utenti.⁶ Riteniamo tuttavia opportuno segnalare che l'esame disaggregato della evoluzione delle condizioni di sicurezza stradale rivela almeno due condizioni di preoccupazione:

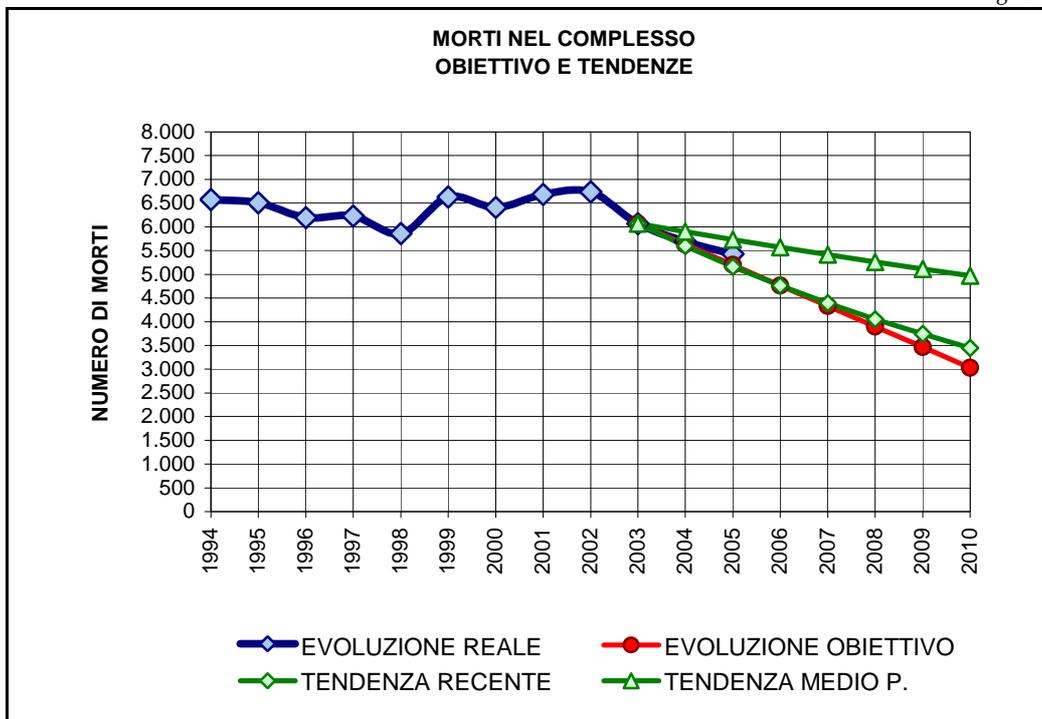
- quasi tutte le componenti di mobilità, tutte le tipologie stradali extraurbane e la maggior parte delle circoscrizioni territoriali si caratterizzano per un processo di miglioramento della sicurezza stradale che, però, appare insufficiente al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 50% indicato in sede europea e al riassorbimento del ritardo nei confronti di numerosi Paesi europei;
- alcune componenti di mobilità (mobilità su motocicli, ciclomotori e biciclette), alcune tipologie stradali (le strade provinciali), alcune categorie di utenti (i giovani tra 15 e 17 anni e gli adulti tra 30 e 44 anni) e alcune circoscrizioni territoriali hanno registrato un progressivo deterioramento delle condizioni di sicurezza che li porta su un'evoluzione del tutto divergente rispetto al sentiero obiettivo.

In termini generali, per quanto riguarda la mortalità stradale, lo scarto tra l'evoluzione obiettivo e la tendenza recente (la più favorevole in quanto attribuisce alla evoluzione delle vittime del periodo 2003 - 2004 una elevata stabilità nel tempo) è pari a -12%, mentre quella tra l'evoluzione obiettivo e la tendenza di medio periodo (la più restrittiva in quanto attribuisce alla evoluzione delle vittime del periodo 2003 - 2004 una ridotta stabilità) è pari a -39%. Considerando le vittime nel loro complesso (morti e feriti) gli scarti appaiono ancora più accentuati: -26% tra il sentiero che condurrebbe al raggiungimento degli obiettivi comunitari e la tendenza di breve periodo e - 50% rispetto a quella di medio periodo.

⁶ Alcuni cenni sui principali divari vengono riportati nel successivo capitolo 2.3, *Profili modali*. Un'analisi dettagliata del rapporto tra tendenze evolutive e sentiero obiettivo è riportata nel documento n. 2, *Tendenze evolutive e sentiero obiettivo*.

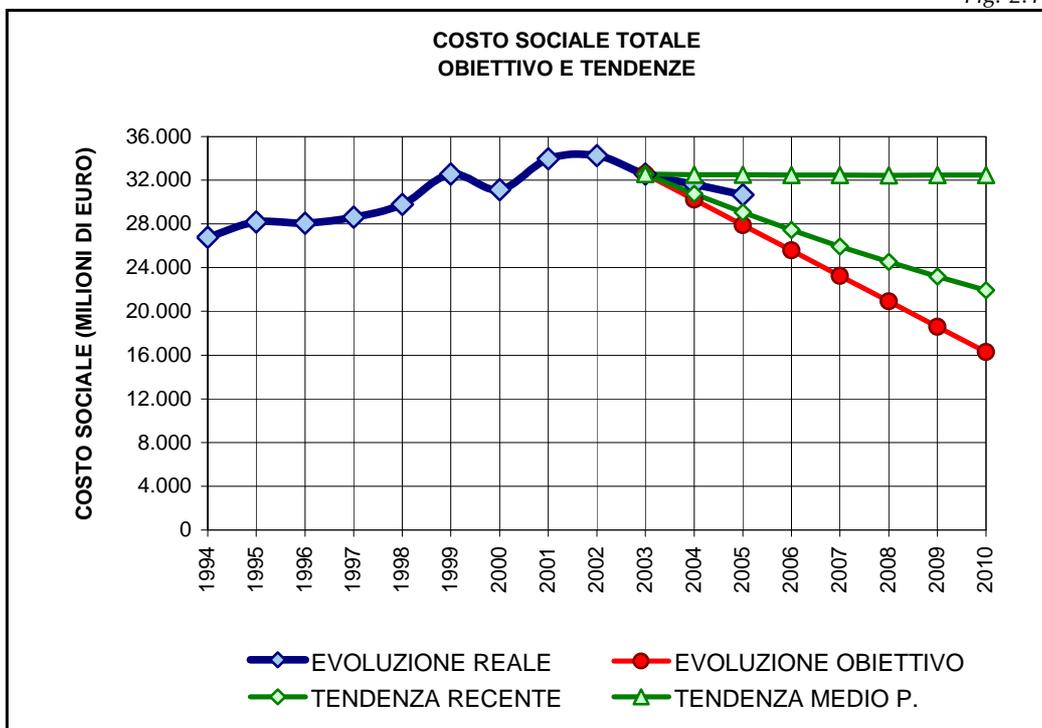


Fig. 2.9



Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 2.10



Elaborazione RST su dati Istat



2.3 PROFILI MODALI

2.3.1 LA MOBILITÀ URBANA

Confermando una tendenza storica consolidata, oltre il 65% delle vittime è stata determinata da incidenti sulle strade urbane. Tuttavia l'aspetto di maggior interesse riguarda il fatto che mentre nel 2005 il numero complessivo di vittime si riduce, **le vittime in area urbana aumentano (+ 107 morti, pari a + 4,6%; + 564 feriti, pari a + 0,2%; + 191 milioni di Euro di costo sociale, pari a + 1,0%)**. Ciò provoca anche un aumento del peso relativo dell'incidentalità urbana che passa dal 64% del 2004 al 66% del 2005. In sostanza, le nostre città che già negli anni passati presentavano indici di rischio più elevati delle città degli altri Paesi europei, nel 2005 registrano un ulteriore, grave deterioramento dei livelli di sicurezza. Per quanto riguarda il sistema stradale extraurbano si nota che il costo sociale delle vittime generate da incidenti autostradali si riduce complessivamente del 3,8% mentre quello delle vittime da incidenti sulla rete stradale statale, regionale, provinciale e comunale si riduce complessivamente del 6,8%. È da notare che il deterioramento relativo della sicurezza stradale urbana rispetto alla sicurezza stradale in generale non riguarda l'ultimo periodo ma si è manifestato con continuità dal 1970 (si vedano le figure riportate di seguito).

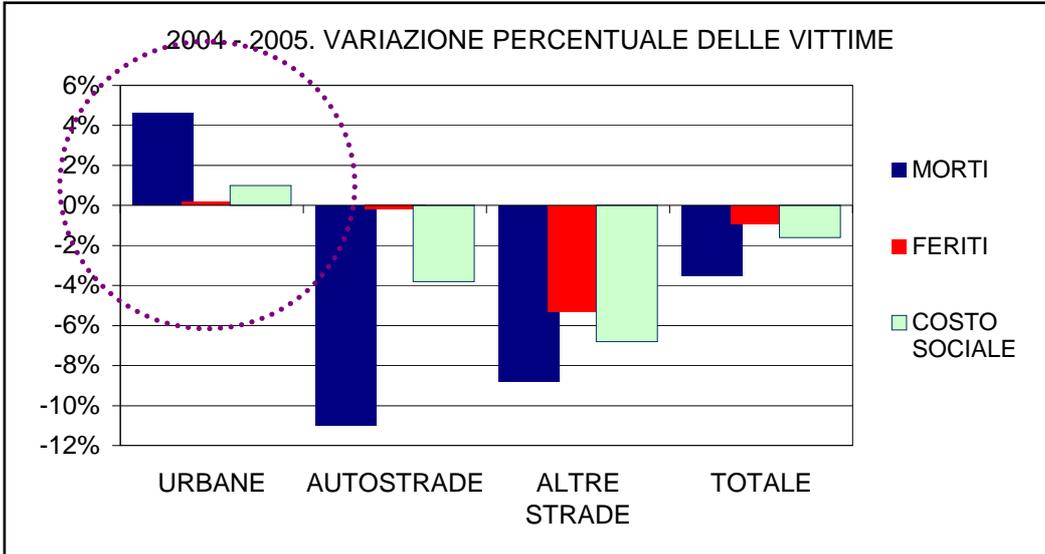
Tab. 2.3

MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE PER TIPO DI STRADA. 2005						
	MORTI		FERITI		COSTO SOCIALE	
URBANE	2.417	44,5%	228.109	72,7%	20.158	65,8%
AUTOSTRADALE	577	10,6%	23857	7,6%	2560	8,4%
ALTRE STRADE	2.432	44,8%	61.761	19,7%	7.936	25,9%
TOTALE	5.426	100,0%	313.727	100,0%	30.654	100,0%
MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE PER TIPO DI STRADA. 2004						
URBANE	2.310	41,1%	227.545	71,9%	19.967	64,1%
AUTOSTRADALE	648	11,5%	23901	7,5%	2662	8,5%
ALTRE STRADE	2.667	47,4%	65.184	20,6%	8.516	27,3%
TOTALE	5.625	100,0%	316.630	100,0%	31.145	100,0%
VARIAZIONE % 2005-2004						
URBANE	107		564		191	
AUTOSTRADALE	-71		-44		-102	
ALTRE STRADE	-235		-3.423		-580	
TOTALE	-199		-2.903		-491	
URBANE	4,6%		0,2%		1,0%	
AUTOSTRADALE	-11,0%		-0,2%		-3,8%	
ALTRE STRADE	-8,8%		-5,3%		-6,8%	
TOTALE	-3,5%		-0,9%		-1,6%	

Elaborazione RST su dati Istat

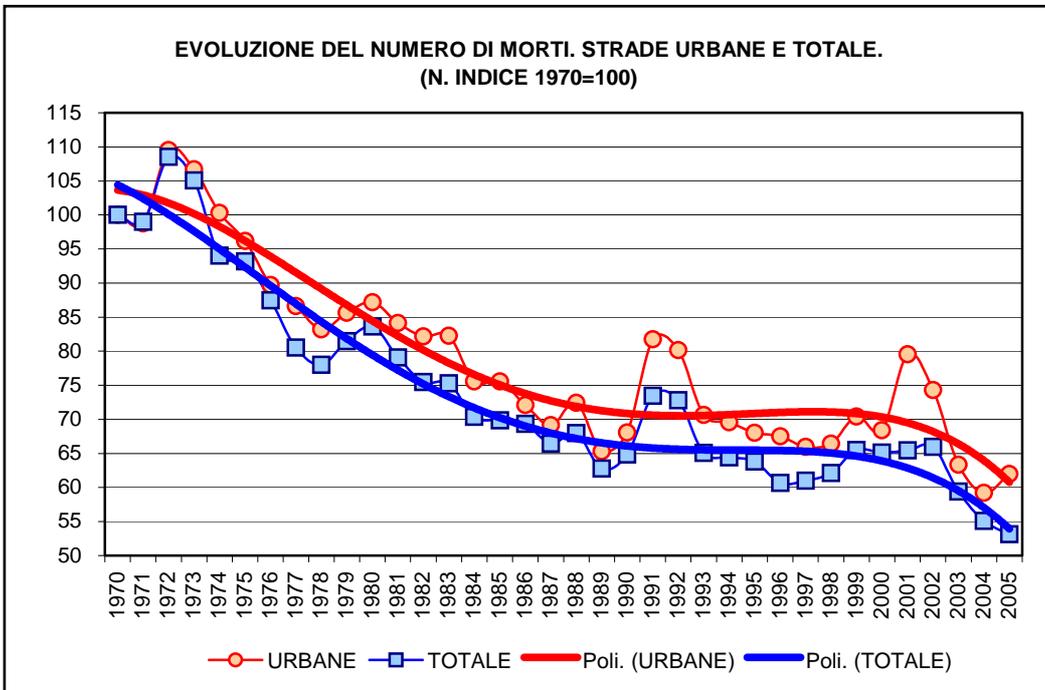


Fig. 2.11



Elaborazione RST su dati Istat

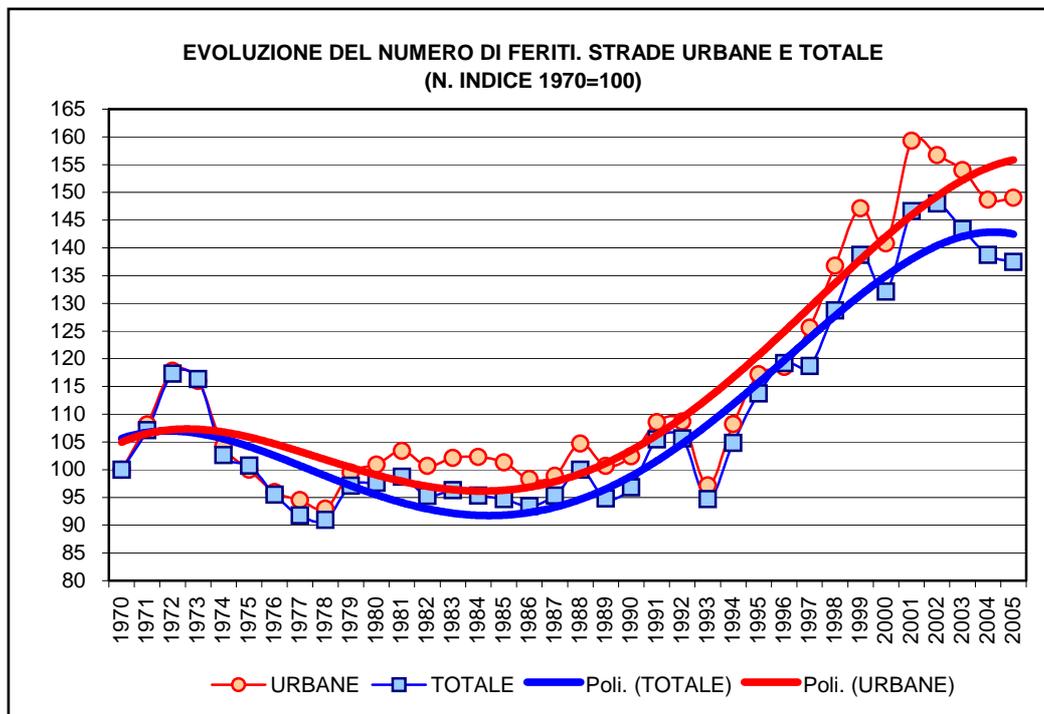
Fig. 2.12



Elaborazione RST su dati Istat

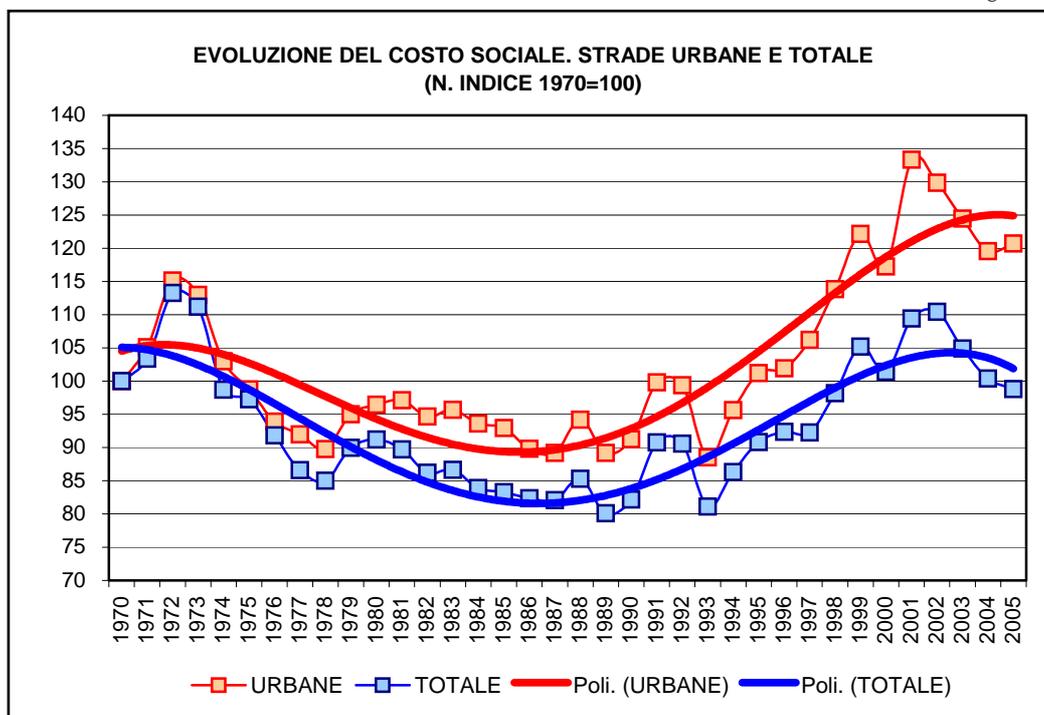


Fig. 2.13



Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 2.14



Elaborazione RST su dati Istat



2.3.2 IL DIVARIO DI SICUREZZA NELLE DIVERSE MODALITÀ DI TRASPORTO

Le componenti della mobilità che esercitano un maggior peso sul totale delle vittime sono le automobili (56,2% del costo sociale nazionale), i motocicli (il 15,6%), e i ciclomotori (11,4%). Le ulteriori due componenti deboli della mobilità, i ciclisti e i pedoni, rappresentano rispettivamente il 4,1% e il 7,5% del costo sociale complessivo.

Rispetto al 2003⁷ si nota un generale miglioramento dei livelli di sicurezza della mobilità in generale e, in particolare, della mobilità su autovetture (costo sociale: - 6,2%; mortalità: -10,3%) della mobilità pedonale (costo sociale: -2,5%; mortalità - 9,1%) e in misura ancora maggiore della mobilità su ciclomotori (costo sociale: -14,3%; mortalità: -15,8%). In questo ultimo caso tuttavia il dato è condizionato da una apprezzabile riduzione della mobilità su ciclomotore a favore della mobilità su motociclo che registra una pesante crescita di vittime (costo sociale: + 9,2%; mortalità + 10,8%). Da notare tuttavia che il bilancio complessivo della mobilità su due ruote a motore (motocicli e ciclomotori) registra un sensibile aumento della mortalità (+ 2,3%) ma anche una sensibile riduzione del tasso di ferimento (-3,5%) con un saldo complessivo di -2,2%.

Tab. 2.4

MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE PER COMPONENTI DI MOBILITA'. 2003-2004									
	MORTI			FERITI			COSTO SOCIALE		
	2003	2004	Var %	2003	2004	Var %	2003	2004	Var %
PEDONI	781	710	-9,1%	17.776	18.285	2,9%	2.397	2.336	-2,5%
AUTOMOBILI	3.131	2.808	-10,3%	194.234	184.532	-5,0%	18.660	17.496	-6,2%
MOTOCICLI	980	1.086	10,8%	41.845	45.362	8,4%	4.446	4.853	9,2%
CICLOMOTORI	461	388	-15,8%	47.501	40.843	-14,0%	4.139	3.547	-14,3%
MOTOC.+ CICLOM.	1.441	1.474	2,29%	89.346	86.205	-3,52%	8.585	8.400	-2,15%
BICICLETTE	326	296	-9,2%	11.100	11.568	4,2%	1.271	1.264	0,6%
ALTRE	386	337	-12,7%	14.868	16.040	7,9%	1.633	1.649	0,6%
ITALIA	6.065	5.625	-7,3%	327.324	21.983	-3,3%	32.546	31.145	-4,3%

Elaborazione RST su dati Istat

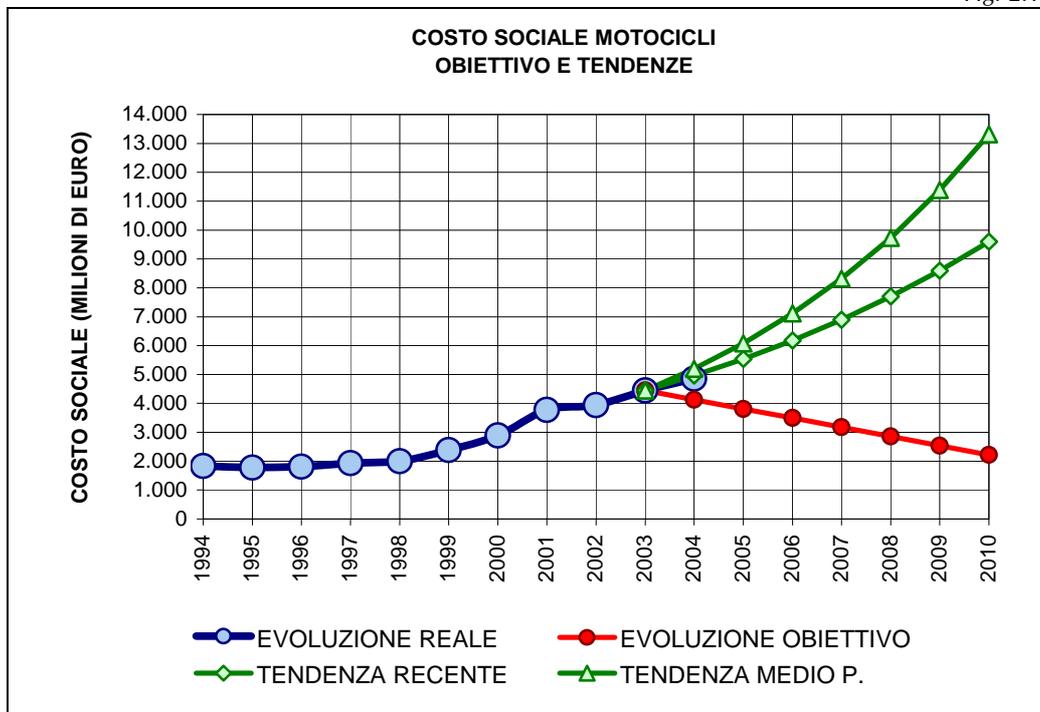
⁷ I dati al 2005 non sono ancora disponibili per questo livello di disaggregazione.



In sostanza rispetto al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle vittime fissati in sede europea si nota che:

- le vittime su motocicli presentano un ampio divario rispetto al sentiero obiettivo sia in riferimento alla tendenza di breve periodo, che sono anche le più favorevoli (-77%) sia rispetto a quella di medio periodo che sono le più restrittive ma anche le più realistiche (-83%).
- Per i ciclomotori, nonostante la fase di diminuzione del costo sociale complessivo si è ancora ben distanti dal raggiungimento del sentiero obiettivo necessario. Rispetto alla tendenza di breve periodo lo scarto è pari al 38%, rispetto alla tendenza di medio periodo è del 40%.
- Per le vittime su biciclette la sostanziale stabilità dell'ultimo anno non permette alle tendenze generali di breve e medio periodo di allinearsi con il sentiero necessario alla riduzione. Lo scarto rispetto al breve periodo è pari a -58%, mentre rispetto all'ultimo anno si riduce a -48%.
- Per i pedoni al contrario la tendenza recente si allinea con l'andamento del sentiero obiettivo (+5%), mentre lo scarto, considerando la tendenza di medio periodo è pari a -49%.

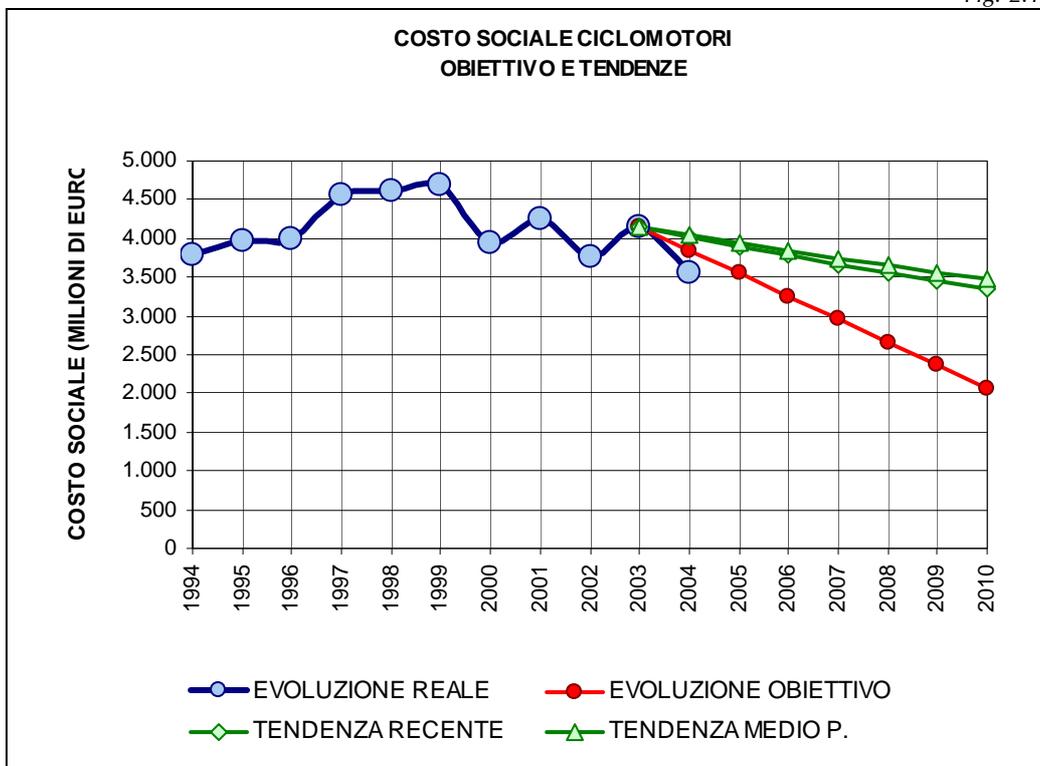
Fig. 2.15



Elaborazione RST su dati Istat

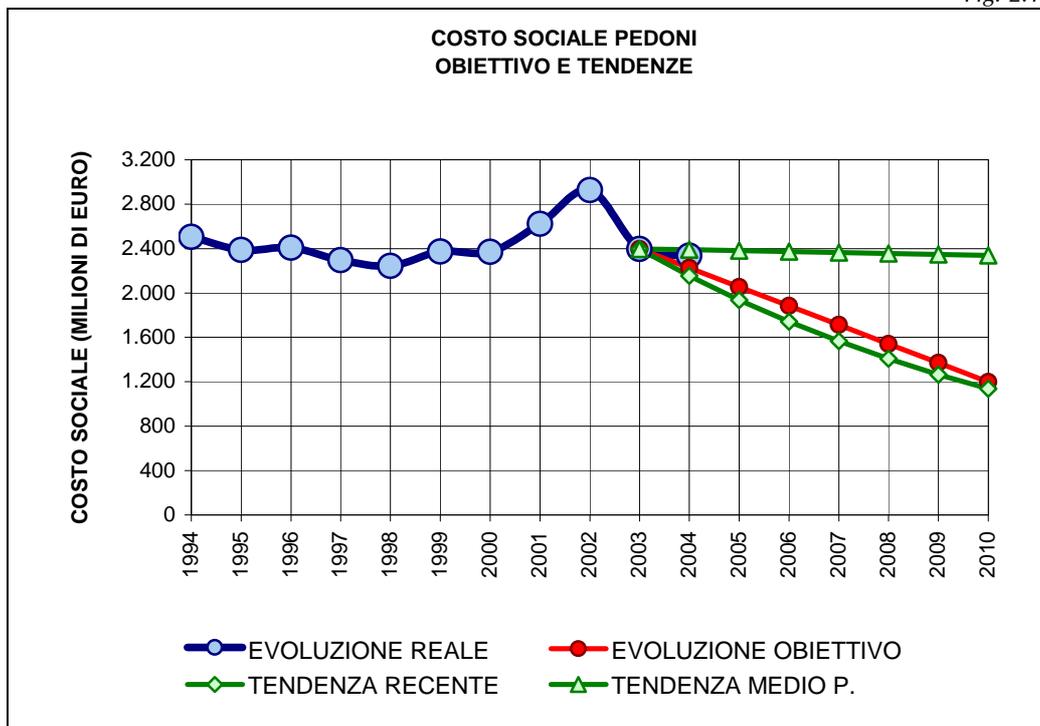


Fig. 2.16



Elaborazione RST su dati Istat

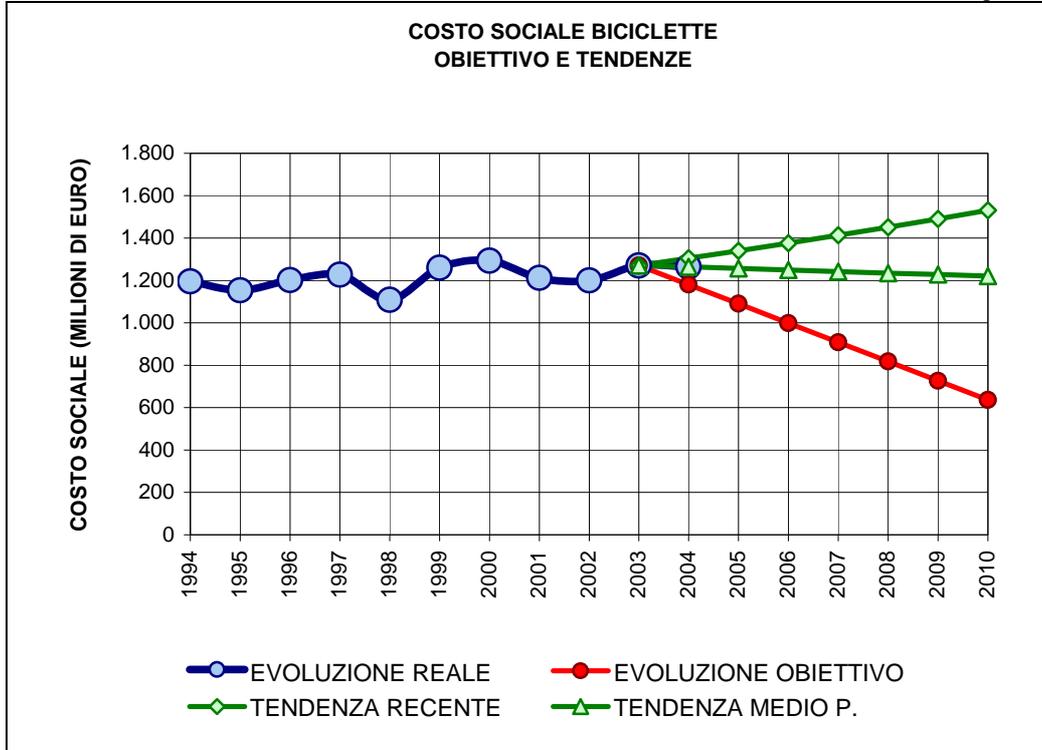
Fig. 2.17



Elaborazione RST su dati Istat



Fig. 2.18



Elaborazione RST su dati Istat

2.3.3 LA MOBILITÀ SU MOTOCICLI

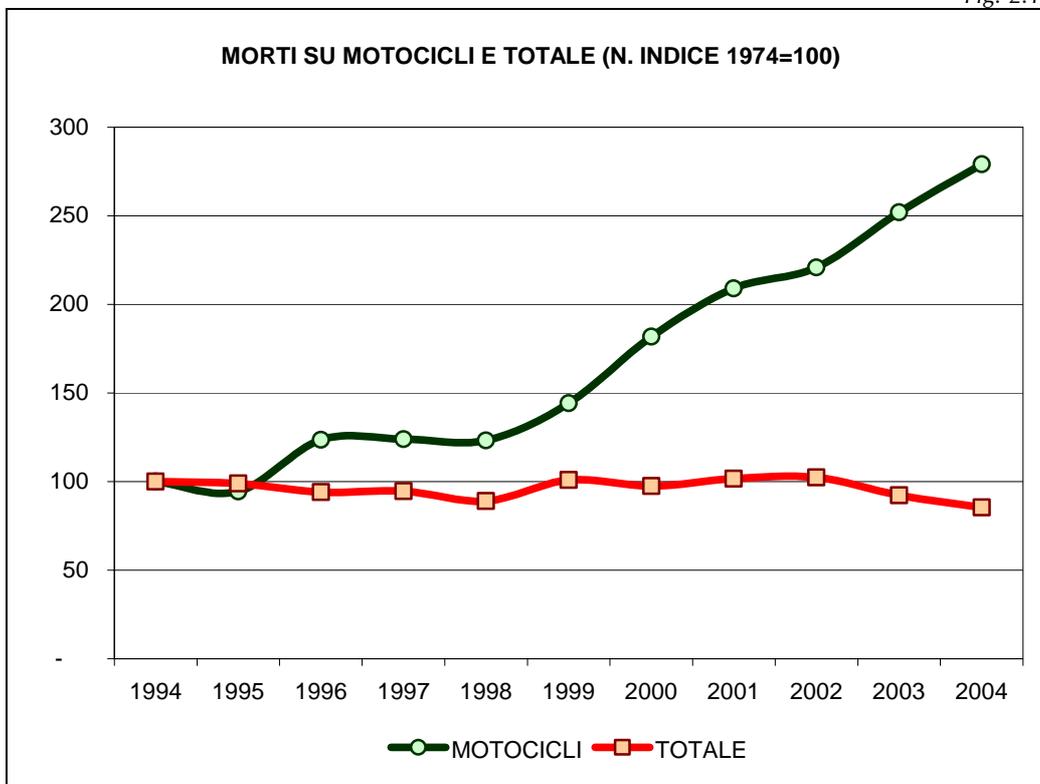
La componente di mobilità più critica è quella costituita dagli spostamenti su motociclo e, in misura minore, da quella su ciclomotori. In questo comparto il numero di vittime, a parità di volume di spostamento, è circa 6 volte più elevato della media e 180 volte il numero di vittime del comparto degli spostamenti su mezzo pubblico.

Questa componente della mobilità (i dati al 2005 non sono al momento ancora disponibili) ha registrato un aumento del numero delle vittime (227 morti e 8.129 feriti con una crescita del costo sociale di circa 915 milioni di euro). Altre componenti della mobilità non hanno registrato un deterioramento della sicurezza stradale ma fanno registrare una sostanziale stabilità delle vittime o una leggerissima riduzione con un'evoluzione che risulta del tutto inadeguata agli obiettivi.

Sempre in riferimento ai motocicli va evidenziato inoltre il notevole incremento nel numero delle vittime nell'ultimo decennio: i morti sono cresciuti del 179%, i feriti del 158% e il costo sociale del 165%.



Fig. 2.19



Elaborazione RST su dati Istat



2.4 PROFILI TERRITORIALI

Sotto il profilo territoriale le caratteristiche salienti dell'incidentalità italiana sono riconducibili ad alcune particolarità:

- la prevalenza dell'incidentalità nell'ambito urbano;
- il notevole divario territoriale e la sua sostanziale stabilità nel tempo;
- la forte concentrazione di incidenti e vittime su alcune strade, anche in relazione agli elevati flussi di traffico;
- l'ulteriore addensamento degli incidenti e delle vittime su un numero limitato di punti o segmenti stradali.

Questi caratteri di base non si distribuiscono in modo omogeneo (proporzionale alla popolazione o al volume degli spostamenti), ma secondo configurazioni più complesse e stabili nel tempo che presuppongono l'azione di cause locali determinanti l'addensamento di incidenti e vittime in alcuni territori e su alcune strade. La notevole stabilità nel tempo di queste configurazioni indica la presenza di fattori strutturali quali concause della maggior parte di incidenti con morti e feriti.

2.4.1 LE GRANDI CITTÀ⁸

Nel 2004, i 14 comuni con oltre 250.000 abitanti hanno registrato 66.312 incidenti (il 29,5% del totale) che hanno provocato 643 morti (l'11,4% del totale) e 89.276 feriti (il 28,2%), per un costo sociale totale pari a 7.467,1 milioni di euro (il 24% del totale nazionale). Dunque, 1 / 4 del danno sociale nazionale provocato dagli incidenti stradali si concentra nelle 14 maggiori città italiane.

I due comuni più grandi, **Milano e Roma**, concentrano **oltre la metà delle vittime in area urbana**, mentre Torino (7,9%), Genova (6%) e Firenze (5,5%) risultano sensibilmente distanziati. Più in generale, le grandi aree urbane italiane sono caratterizzate dalla seguente situazione.

- Il tasso di incidentalità e quello di ferimento si collocano su valori abbondantemente superiori a quelli medi nazionali (rispettivamente +84% e +75%).
- Il tasso di mortalità – come era prevedibile in relazione alle minori velocità del traffico urbano – si colloca al di sotto della media: 6,8 morti per 100.000 abitanti contro il 9,6 morti per 100.000 abitanti della base nazionale (-25%).
- Il costo sociale pro capite delle grandi aree urbane presenta un valore ampiamente superiore a quello medio nazionale: 795 euro pro capite contro 533,4, +49%.

⁸ Per quanto riguarda le città con oltre 250.000 abitanti il dato è fermo al 2004.



Tab. 2.5

INCIDENTI, MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE NEI GRANDI COMUNI. 2004					
COMUNI	POP.	INCIDENTI	MORTI	FERITI	Cs
Torino	902.255	4.547	66	6.729	587,3
Milano	1.299.439	16.556	79	22.301	1.751,5
Verona	259.068	1.949	31	2.548	230,7
Venezia	271.251	984	17	1.442	129,8
Trieste	207.069	1.339	9	1.645	133,6
Genova	605.084	4.200	40	5.361	450,3
Bologna	374.425	2.783	33	3.574	309
Firenze	368.059	4.249	26	5.115	412,7
Roma	2.553.873	18.989	194	24.950	2.106,8
Napoli	995.171	3.012	48	4.418	392,1
Bari	328.458	2.366	18	3.566	287,5
Palermo	675.277	2.442	44	3.397	311,4
Messina	247.592	1.165	16	1.792	154,2
Catania	305.773	1.731	22	2.438	210,1
Grandi Comuni	9.392.794	66.312	643	89.276	7.467,1
Italia	58.392.375	224.553	5.625	316.630	31.145,2

Elaborazione RST su dati Istat

Tab. 2.6

GRANDI COMUNI. TASSI DI INCIDENTALITA', MORTALITA', FERIMENTO E COSTO SOCIALE PRO CAPITE 2004				
	TI	TM	TF	CS
Torino	504,0	7,3	745,8	651
Milano	1274,1	6,1	1716,2	1348
Verona	752,3	12,0	983,5	890
Venezia	362,8	6,3	531,6	479
Trieste	646,6	4,3	794,4	645
Genova	694,1	6,6	886,0	744
Bologna	743,3	8,8	954,5	825
Firenze	1154,4	7,1	1389,7	1121
Roma	743,5	7,6	976,9	825
Napoli	302,7	4,8	443,9	394
Bari	720,3	5,5	1085,7	875
Palermo	361,6	6,5	503,1	461
Messina	470,5	6,5	723,8	623
Catania	566,1	7,2	797,3	687
Grandi Comuni	706,0	6,8	950,5	795
Italia	384,6	9,6	542,2	533
GC/IT	+ 83,6%	- 28,9%	+ 75,3%	+ 49,0%

Elaborazione RST su dati Istat



2.4.2 I DIVARI REGIONALI

I 2/3 del danno sociale ed economico determinato dagli incidenti si concentra in sole sei regioni: Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Veneto, Toscana e Piemonte. In queste sei regioni gli incidenti stradali, nel 2005, hanno determinato 3.237 morti (il 59,8% del totale), 206.798 feriti (il 65,3% del totale) e 19.911 milioni di Euro di costo sociale (il 59,6% del totale nazionale).

Nell'ultimo anno il numero di morti è cresciuto in sei regioni: Trentino Alto Adige (+49,6%), Molise (+35,3%), Friuli Venezia Giulia (+14,6%), Basilicata (+15,2%), Lazio (+5,2%) e Sicilia (+4,9%, da 347 a 364 morti). Nelle rimanenti regioni si evidenzia un calo generalizzato con un carattere tuttavia più marcato in Valle d'Aosta (-23,5%), Marche (-19,7%), Campania (-18,1%). Il costo sociale, che su base nazionale si è ridotto dell'1,6%, ha registrato una crescita in nove regioni: Trentino Alto Adige (+23,1%), Lazio (+13,6%), Basilicata (+7,0%), Molise (+6,3%), Sicilia (+5,4%), Puglia (+2,0%), Campania (+1,6%), Liguria (+1,1%) e Friuli Venezia Giulia (+0,3%). Al contrario riduzioni più consistenti rispetto la media nazionale risultano in Valle d'Aosta (-13,1%), Marche (-12,1%), Lombardia (-9,1%) e Umbria (-9,0%).

Analizzando l'andamento dei tassi di mortalità nel periodo compreso fra il 2002 e il 2005 si nota una generale riduzione del tasso di mortalità in tutti gli ambiti regionali con il solo Trentino Alto Adige (+35,1%) che mostra una crescita in controtendenza rispetto la media nazionale. In tutte le altre regioni, in forma chiaramente molto diversificata il decremento appare evidente con valori massimi di abbattimento dell'indicatore in Basilicata (-43,0%) e comunque superiori al 30% in altre sei regioni (Marche, Sardegna, Abruzzo, Liguria, Emilia Romagna e Valle d'Aosta).

Leggermente diversa appare tuttavia la situazione se letta in relazione alla variazione che nello stesso periodo si è avuta per il costo sociale pro capite. In questo caso emerge l'evoluzione regressiva di quattro regioni (Puglia, Trentino Alto Adige, Campania e Sicilia) che dunque aumentano il valore dell'indicatore rispetto al 2002. Le quote di riduzione più ampie si registrano in Valle d'Aosta (-31%) e in Molise (-31,9%).



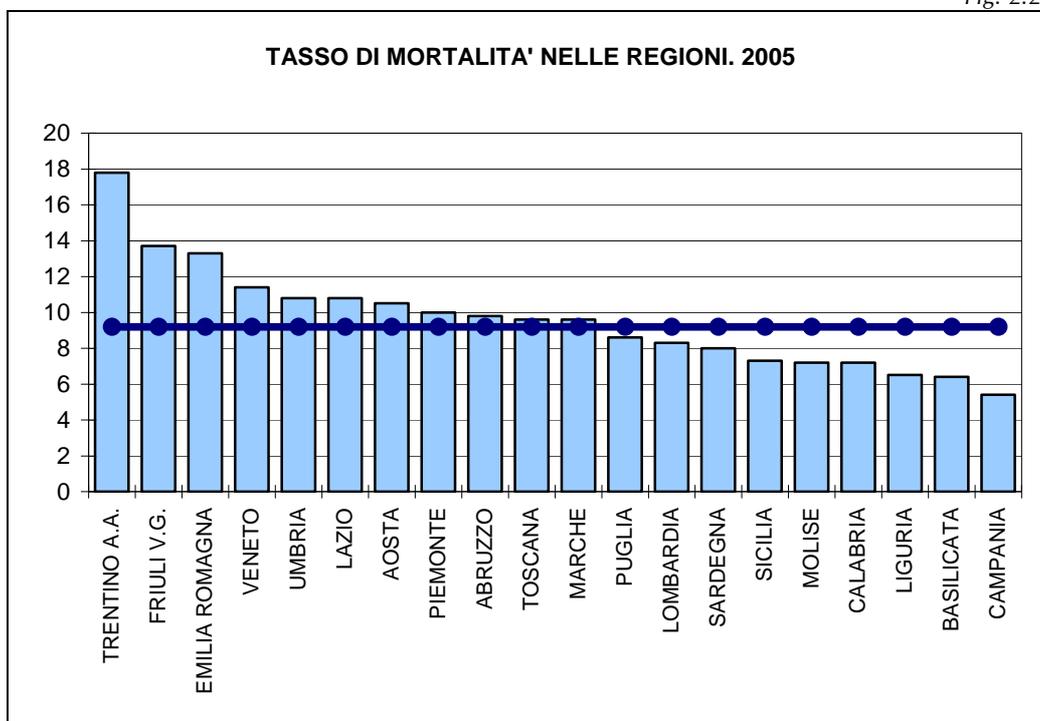
Tab. 2.7

	VALORI ASSOLUTI			INDICATORI		
	MORTI	FERITI	COSTO SOCIALE	TM	TF	CsP
PIEMONTE	433	21.452	503	10,0	494,1	502,7
AOSTA	13	508	448	10,5	409,8	447,7
LOMBARDIA	790	56.842	558	8,3	599,9	557,8
TRENTINO A.A.	175	4.633	594	17,8	470,3	593,8
VENETO	540	24.122	534	11,4	509,1	533,6
FRIULI V.G.	165	6.505	587	13,7	538,4	586,6
LIGURIA	104	12.296	652	6,5	763,7	652,1
EMILIA ROMAGNA	555	30.161	715	13,3	720,3	714,9
TOSCANA	348	26.214	667	9,6	724,2	667,0
UMBRIA	94	4.644	545	10,8	535,1	544,8
MARCHE	147	9.959	613	9,6	651,4	613,5
LAZIO	571	44.268	764	10,8	834,5	764,2
ABRUZZO	128	6.661	512	9,8	510,3	512,3
MOLISE	23	756	273	7,2	235,6	273,3
CAMPANIA	313	15.698	275	5,4	271,1	274,9
PUGLIA	349	16.142	411	8,6	396,5	411,3
BASILICATA	38	1.286	248	6,4	216,5	248,5
CALABRIA	144	5.599	306	7,2	279,3	305,7
SICILIA	364	20.192	397	7,3	402,5	397,3
SARDEGNA	132	5.789	368	8,0	349,6	368,5
ITALIA	5.426	313.727	522	9,2	534,0	521,8

Elaborazione RST su dati Istat

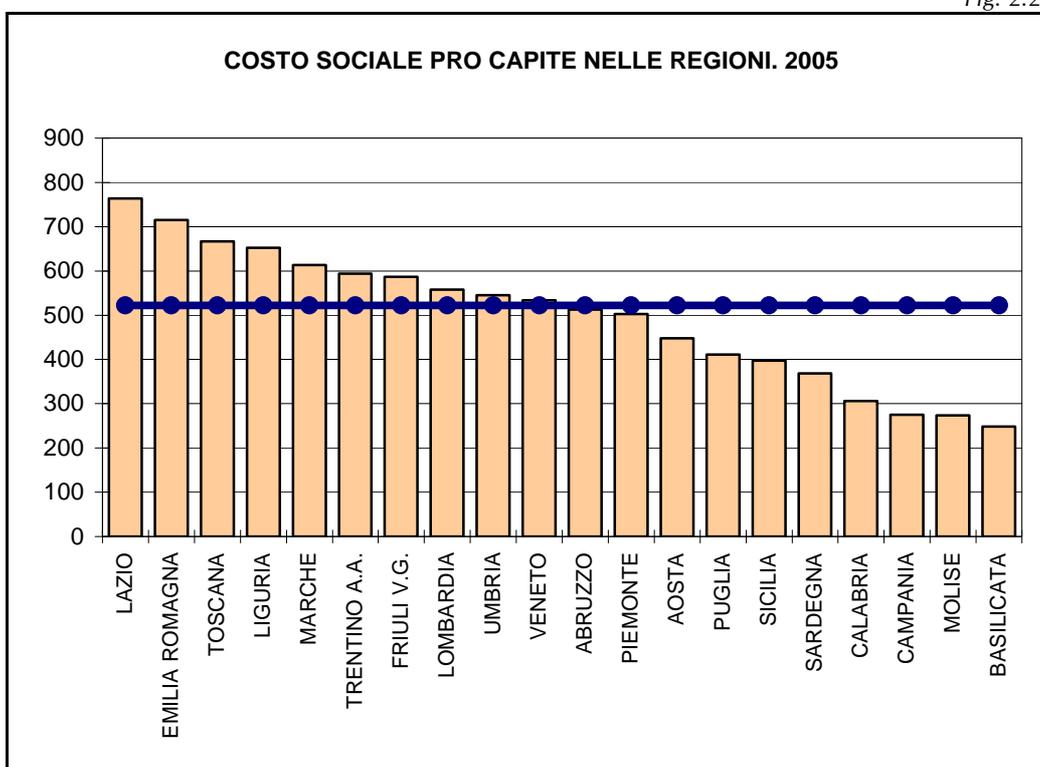


Fig. 2.20



Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 2.21



Elaborazione RST su dati Istat



Tab. 2.8

INCIDENTI, MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE. VARIAZIONI 2004-2005			
	MORTI	FERITI	COSTO SOCIALE
PIEMONTE	-10,4%	0,3%	-2,9%
AOSTA	-23,5%	-7,0%	-13,1%
LOMBARDIA	-5,0%	-10,1%	-9,1%
TRENTINO A.A.	49,6%	9,3%	23,1%
VENETO	-0,4%	-5,5%	-4,0%
FRIULI V.G.	14,6%	-5,4%	0,3%
LIGURIA	-12,6%	3,8%	1,1%
EMILIA ROMAGNA	-6,9%	-7,0%	-6,9%
TOSCANA	-5,7%	0,5%	-0,8%
UMBRIA	-8,7%	-9,1%	-9,0%
MARCHE	-19,7%	-9,7%	-12,1%
LAZIO	5,2%	15,9%	13,6%
ABRUZZO	-6,6%	-7,6%	-7,3%
MOLISE	35,3%	-5,4%	6,3%
CAMPANIA	-18,1%	11,7%	1,6%
PUGLIA	-5,7%	5,4%	2,0%
BASILICATA	15,2%	3,0%	7,0%
CALABRIA	-7,1%	-9,6%	-8,8%
SICILIA	4,9%	5,5%	5,4%
SARDEGNA	-2,9%	-7,2%	-6,0%
ITALIA	-3,5%	-0,9%	-1,6%

Elaborazione RST su dati Istat

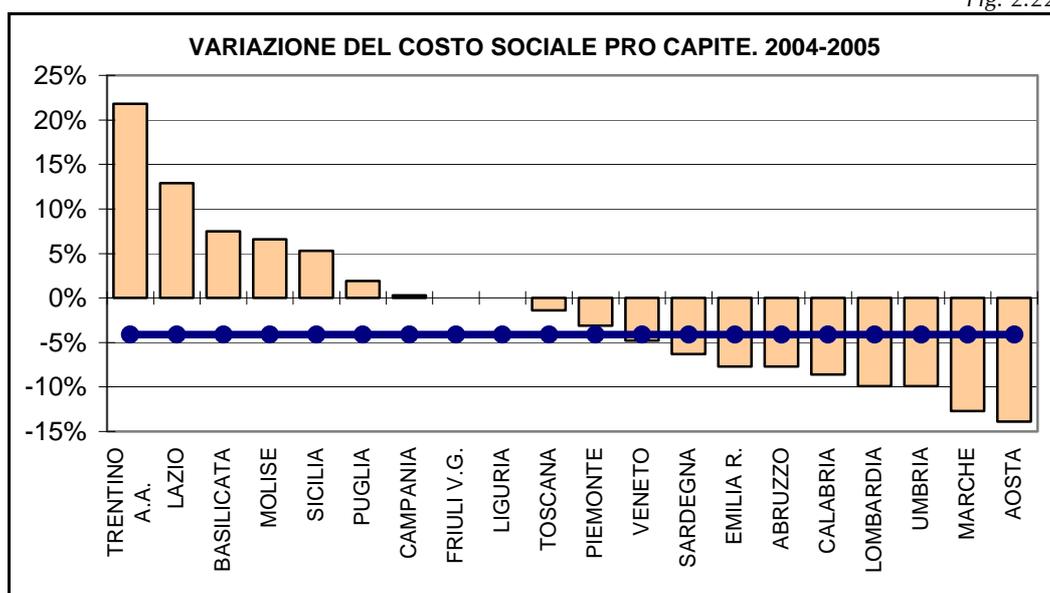


Tab. 2.9

	2004			VARIAZIONI %		
	TM	TF	CsP	TM	TF	CsP
PIEMONTE	11,2	493,7	518,9	-10,6%	0,1%	-3,1%
AOSTA	13,8	444,4	519,9	-24,2%	-7,8%	-13,9%
LOMBARDIA	8,9	673,0	618,8	-5,9%	-10,9%	-9,9%
TRENTINO A.A.	12,0	434,8	487,4	48,0%	8,2%	21,8%
VENETO	11,5	543,1	560,5	-1,2%	-6,3%	-4,8%
FRIULI V.G.	12,0	570,5	586,5	14,2%	-5,6%	0,0%
LIGURIA	7,5	744,3	652,0	-13,6%	2,6%	0,0%
EMILIA R.	14,4	780,8	774,8	-7,7%	-7,8%	-7,7%
TOSCANA	10,3	724,6	676,2	-6,3%	-0,1%	-1,4%
UMBRIA	12,0	594,6	604,8	-9,7%	-10,0%	-9,9%
MARCHE	12,0	726,2	702,5	-20,2%	-10,3%	-12,7%
LAZIO	10,3	724,7	677,0	4,5%	15,2%	12,9%
ABRUZZO	10,5	554,5	555,1	-7,0%	-8,0%	-7,7%
MOLISE	5,3	248,2	256,3	35,7%	-5,1%	6,6%
CAMPANIA	6,7	245,8	274,0	-19,1%	10,3%	0,3%
PUGLIA	9,1	376,3	403,7	-5,8%	5,4%	1,9%
BASILICATA	5,5	209,4	231,2	15,6%	3,4%	7,5%
CALABRIA	7,7	308,4	334,5	-6,9%	-9,4%	-8,6%
SICILIA	6,9	381,6	377,4	4,8%	5,5%	5,3%
SARDEGNA	8,2	378,0	393,1	-3,3%	-7,5%	-6,3%
ITALIA	9,6	542,2	533,4	-1,5%	-2,2%	-4,1%

Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 2.22



Elaborazione RST su dati Istat

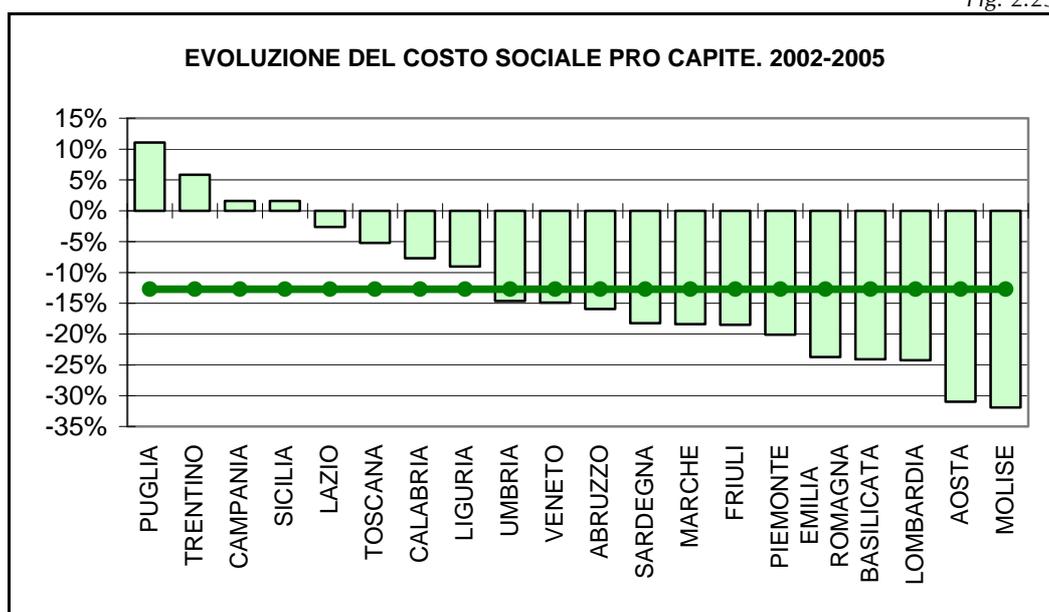


Tab. 2.10

REGIONI	2002			VAR. % 2002-2005		
	TM	TF	CsP	TM	TF	CsP
PIEMONTE	13,8	593,8	629,1	-27,6%	-16,8%	-20,1%
AOSTA	17,4	552,5	648,7	-39,6%	-25,8%	-31,0%
LOMBARDIA	11,0	792,5	736,1	-24,0%	-24,3%	-24,2%
TRENTINO	13,2	513,0	560,9	35,1%	-8,3%	5,9%
VENETO	13,9	589,2	626,7	-17,7%	-13,6%	-14,9%
FRIULI	17,0	655,3	719,8	-19,8%	-17,8%	-18,5%
LIGURIA	9,4	795,8	717,0	-31,4%	-4,0%	-9,0%
EMILIA ROMAGNA	20,1	893,1	937,1	-34,0%	-19,3%	-23,7%
TOSCANA	13,1	708,5	703,8	-26,5%	2,2%	-5,2%
UMBRIA	12,2	635,7	638,3	-11,4%	-15,8%	-14,6%
MARCHE	13,8	759,9	751,8	-30,4%	-14,3%	-18,4%
LAZIO	14,6	790,5	784,7	-26,0%	5,6%	-2,6%
ABRUZZO	14,2	558,6	609,3	-31,0%	-8,7%	-15,9%
MOLISE	9,0	374,1	401,2	-20,7%	-37,0%	-31,9%
CAMPANIA	5,6	261,7	270,5	-3,3%	3,6%	1,6%
PUGLIA	9,7	318,7	370,4	-12,0%	24,4%	11,0%
BASILICATA	11,2	232,1	327,3	-43,0%	-6,7%	-24,1%
CALABRIA	7,7	303,8	331,2	-7,0%	-8,0%	-7,7%
SICILIA	7,3	392,4	391,1	-1,2%	2,6%	1,6%
SARDEGNA	11,5	394,0	450,9	-30,9%	-11,3%	-18,3%
ITALIA	11,8	589,4	597,6	-21,4%	-9,4%	-12,7%

Elaborazione RST su dati Istat

Fig. 2.23



Elaborazione RST su dati Istat



2.4.3 I DIVARI PROVINCIALI

Su base provinciale il tasso di mortalità oscilla nel 2005 tra un valore massimo della provincia di Trento (20,9 morti per 100.000 abitanti) ed un valore minimo della provincia di Reggio Calabria (3,0 morti per 100.000 abitanti), tra queste due province esiste un divario pari a 7 volte.

Il tasso di ferimento è compreso in una forbice che va dal valore massimo della provincia di Rimini (1.190 feriti per 100.000 abitanti, 2,2 volte la media nazionale), ad un valore minimo registrato nella provincia di Potenza (128 feriti per 100.000 abitanti, poco meno del 25% della media nazionale). In questo senso, la provincia di Rimini presenta un'intensità di rischio 9,6 volte superiore a quella della provincia di Potenza.

Infine, il costo sociale pro capite infine raggiunge il suo valore più elevato nella provincia di Rimini (1.048 euro pro capite, il doppio della media nazionale), mentre all'estremo opposto si colloca sempre la provincia di Potenza (144,7 euro pro capite). In questi termini, il divario tra la provincia con il valore più elevato e quella con il valore più basso è dunque estremamente ampio pari cioè a 7,2 volte.

La riduzione media nazionale di mortalità (-3,5%) presenta ampie differenziazioni a scala provinciale:

- in 49 province si registra una crescita, l'aumento di mortalità è compreso tra +125% (Trieste) e +2% (Mantova);
- in 24 province le quote di riduzione sono molto ampie e sono comprese tra -58% (Reggio Calabria) e -21% (Pisa);
- le rimanenti province fanno registrare tassi di riduzione inferiori al 20%.

Relativamente al costo sociale (-1,6% su base nazionale) vanno segnalate 39 province che, in controtendenza rispetto la media, presentano incrementi compresi tra un massimo di Trento (+51,5%) e quello di Pordenone (+0,1%). Sono comprese in questo raggruppamento le province metropolitane di Roma (+16,9%), Napoli (+6,9%) e Torino (+1,4%). Nelle rimanenti province si registra una riduzione del costo sociale che oscilla tra -0,5% (Teramo) e -27,3% (Reggio Calabria). Tra le province più urbanizzate si registra qui la presenza di Venezia (-0,7%), Genova (-3,5%), Firenze (-4,1%), Bologna (-9,8%) e Milano (-13,7%).

Del tutto interessante appare, infine, l'analisi delle variazioni intervenute a partire dal 2002. In questo periodo il tasso di mortalità su base nazionali si è ridotto del 21,4%. Riduzioni superiori al 50% hanno interessato nove province (Matera, Como, Reggio Calabria, Prato, Isernia, Genova, Ravenna, Livorno e Biella). Al contrario incrementi oltre il 50% si sono registrati in cinque province (Massa Carrara, Trento, Pistoia, Trapani e Brindisi).



Rispetto al costo sociale pro capite, la cui riduzione media nazionale è stata del 12,7%, la provincia di Ravenna ha raggiunto una riduzione pari a -50% mentre in due casi (Massa Carrara e Brindisi) la crescita è stata addirittura superiore al 50%.

Tab. 2.11/a

MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE NELLE PROVINCE AL 2005						
	MORTI	FERITI	CS	TM	TF	CsP
TORINO	163	11.052	1.040,6	7,3	492,8	464,0
VERCELLI	30	840	103,6	16,9	474,5	585,5
BIELLA	10	657	62,3	5,3	350,2	332,0
VERBANO- CUSIO-OSS.	16	817	82,4	9,9	505,6	510,2
NOVARA	49	1.917	209,4	13,8	539,5	589,3
CUNEO	91	2.774	331,0	15,9	485,1	578,9
ASTI	22	974	102,4	10,3	454,7	477,8
ALESSANDRIA	52	2.421	250,7	12,1	561,3	581,1
AOSTA	13	508	55,5	10,5	409,8	447,7
VARESE	55	4.124	380,2	6,5	486,0	448,0
COMO	20	2.349	200,8	3,5	414,4	354,2
SONDRIO	24	950	103,4	13,4	528,5	575,1
MILANO	233	31.010	2.607,1	6,0	801,5	673,8
LECCO	20	1.112	109,7	6,2	342,1	337,6
BERGAMO	87	3.940	411,3	8,4	381,1	397,8
BRESCIA	137	5.744	613,7	11,6	485,8	519,1
PAVIA	69	2.884	308,4	13,4	559,3	598,2
LODI	20	745	82,7	9,4	351,4	390,2
CREMONA	58	1.980	226,6	16,6	568,4	650,4
MANTOVA	67	2.004	240,9	17,0	509,0	611,8
BOLZANO	70	1.864	234,8	14,5	386,2	486,4
TRENTO	105	2.769	350,2	20,9	551,1	696,9
VERONA	89	4.745	473,3	10,2	545,3	543,9
VICENZA	63	3.394	337,6	7,5	404,7	402,5
BELLUNO	24	976	105,3	11,3	459,9	496,1
TREVISO	126	4.506	507,3	14,8	530,5	597,3
VENEZIA	91	4.115	429,7	10,9	494,4	516,3
PADOVA	111	5.114	531,1	12,5	574,1	596,2
ROVIGO	36	1.272	143,8	14,7	519,7	587,5
PORDENONE	48	1.545	180,6	16,0	514,6	601,6
UDINE	68	2.345	267,4	12,8	442,6	504,7
GORIZIA	22	906	97,3	15,6	641,7	689,5
TRIESTE	27	1.709	163,4	11,4	720,9	689,4
IMPERIA	19	1.472	134,8	8,8	678,2	621,2
SAVONA	30	2.372	216,4	10,6	839,5	765,9

Segue a pagina seguente



Tab. 2.11/b

MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE NELLE PROVINCE AL 2005						
	MORTI	FERITI	CS	TM	TF	CsP
GENOVA	33	7.011	562,0	3,7	787,0	630,9
LA SPEZIA	22	1.441	136,7	10,0	655,9	622,4
PIACENZA	41	2.022	206,0	14,9	733,0	746,7
PARMA	56	2.572	267,4	13,4	617,1	641,5
REGGIO EMILIA	80	3.548	372,7	16,2	717,9	754,0
MODENA	91	4.661	469,9	13,7	700,5	706,2
BOLOGNA	89	6.977	637,6	9,4	734,6	671,3
FERRARA	72	2.144	258,2	20,5	610,0	734,6
RAVENNA	40	2.094	209,9	10,8	566,8	568,1
FORLI'	50	2.693	267,9	13,3	718,8	715,0
RIMINI	36	3.450	304,1	12,4	1.189,9	1.048,9
MASSA CARRARA	14	1.327	117,2	7,0	660,9	583,6
LUCCA	45	3.310	306,3	11,8	870,5	805,7
PISTOIA	31	1.672	166,3	11,1	599,2	595,8
FIRENZE	87	8.742	764,7	9,0	903,6	790,4
PRATO	14	1.894	158,9	5,8	781,0	655,3
LIVORNO	21	2.069	181,6	6,2	615,5	540,1
PISA	41	2.587	247,6	10,3	652,0	623,9
AREZZO	35	1.783	180,0	10,4	531,4	536,6
SIENA	31	1.433	148,7	11,8	547,2	567,7
GROSSETO	29	1.397	143,2	13,2	636,5	652,6
PERUGIA	70	3.220	334,6	10,9	502,9	522,5
TERNI	24	1.424	138,3	10,5	625,8	607,6
PESARO	33	2.456	226,8	9,0	666,2	615,1
ANCONA	50	3.271	310,4	10,8	704,3	668,4
MACERATA	35	2.052	199,8	11,1	651,3	634,2
ASCOLI PICENO	29	2.180	200,9	7,6	572,7	527,7
VITERBO	44	1.288	156,1	14,5	425,7	516,1
RIETI	16	860	85,6	10,4	557,0	554,4
ROMA	356	35.690	3.123,0	9,3	931,4	815,0
LATINA	106	4.014	443,2	20,2	765,3	844,9
FROSINONE	49	2.416	246,1	10,0	491,7	500,9
L'AQUILA	26	1.377	137,6	8,5	451,3	451,0
TERAMO	37	1.872	189,4	12,4	626,5	633,7
PESCARA	35	1.783	180,0	11,3	575,3	580,8
CHIETI	30	1.629	161,7	7,7	416,1	413,1
ISERNIA	4	147	16,4	4,5	164,1	183,0
CAMPOBASSO	19	609	71,3	8,2	263,3	308,3
CASERTA	81	2.423	291,2	9,1	273,2	328,4
BENEVENTO	19	552	67,1	6,6	190,9	232,1
NAPOLI	129	7.928	763,3	4,2	256,9	247,3
AVELLINO	21	788	87,3	4,8	180,1	199,5

Segue a pagina seguente



Tab. 2.11/c

MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE NELLE PROVINCE AL 2005						
	MORTI	FERITI	CS	TM	TF	CsP
SALERNO	63	4.007	382,7	5,8	367,3	350,8
FOGGIA	106	2.323	318,7	15,5	339,5	465,8
BARI	110	7.269	688,3	6,9	455,6	431,5
TARANTO	53	2.289	242,4	9,1	394,2	417,4
BRINDISI	42	1.901	198,5	10,4	470,8	491,5
LECCE	38	2.360	226,7	4,7	292,3	280,7
POTENZA	15	483	56,5	3,8	123,8	144,7
MATERA	23	803	91,2	11,3	393,6	446,8
COSENZA	72	1.922	241,8	9,9	263,1	331,1
CROTONE	19	371	53,8	11,0	215,2	312,1
CATANZARO	25	1.211	124,0	6,8	329,4	337,2
VIBO VALENTIA	11	536	54,8	6,5	318,1	325,2
REGGIO CALABRIA	17	1.559	138,4	3,0	275,7	244,8
TRAPANI	27	2.090	191,5	6,2	481,1	440,7
PALERMO	66	4.914	453,7	5,3	396,4	365,9
MESSINA	43	2.868	271,0	6,6	437,4	413,4
AGRIGENTO	21	904	95,8	4,6	197,8	209,6
CALTANISSETTA	24	890	99,0	8,8	324,8	361,2
ENNA	15	524	59,5	8,6	300,8	341,4
CATANIA	92	4.968	493,9	8,6	461,9	459,2
RAGUSA	40	1.210	144,8	13,0	392,7	470,0
SIRACUSA	36	1.824	184,4	9,0	457,9	463,0
SASSARI	47	1.947	208,8	10,0	414,4	444,4
NUORO	23	1.185	119,3	8,8	450,9	453,8
ORISTANO	23	937	101,0	14,9	608,7	656,3
CAGLIARI	39	1.720	181,0	5,1	223,7	235,3
ITALIA	5.426	313.727	30.654,2	9,2	534,0	521,8

Elaborazione RST su dati Istat



Tab. 2.12/a

VARIAZIONE % 2004-2005 DI MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE NELLE PROVINCE			
	MORTI	FERITI	CS
TORINO	-9,4%	4,9%	1,4%
VERCELLI	3,4%	-6,0%	-2,4%
BIELLA	-37,5%	-3,8%	-14,2%
VERBANO- CUSIO-OSSOLA	-20,0%	-2,9%	-8,2%
NOVARA	14,0%	-4,6%	0,8%
CUNEO	-12,5%	-3,7%	-7,3%
ASTI	-31,3%	-4,1%	-14,3%
ALESSANDRIA	-11,9%	-4,0%	-6,4%
AOSTA	-23,5%	-7,0%	-13,1%
VARESE	-22,5%	-5,9%	-9,8%
COMO	-37,5%	6,7%	-2,9%
SONDRIO	-22,6%	-11,5%	-15,4%
MILANO	-6,4%	-14,6%	-13,7%
LECCO	33,3%	0,9%	7,6%
BERGAMO	17,6%	-7,6%	-1,4%
BRESCIA	-14,4%	-6,9%	-9,4%
PAVIA	21,1%	1,4%	6,8%
LODI	-9,1%	-6,6%	-7,5%
CREMONA	5,5%	-5,8%	-2,0%
MANTOVA	1,5%	2,3%	2,0%
BOLZANO	12,9%	-12,9%	-3,7%
TRENTO	90,9%	31,9%	51,5%
VERONA	-19,1%	-8,5%	-11,6%
VICENZA	-25,9%	-14,6%	-17,8%
BELLUNO	20,0%	-8,8%	-1,3%
TREVISO	9,6%	8,3%	8,8%
VENEZIA	7,1%	-3,6%	-0,7%
PADOVA	12,1%	-7,3%	-2,4%
ROVIGO	28,6%	-5,6%	4,1%
PORDENONE	23,1%	-9,8%	0,1%
UDINE	-13,9%	-4,3%	-8,0%
GORIZIA	57,1%	4,6%	16,9%
TRIESTE	125,0%	-7,3%	7,2%
IMPERIA	18,8%	2,9%	5,7%
SAVONA	30,4%	-0,5%	4,2%
GENOVA	-47,6%	4,3%	-3,5%
LA SPEZIA	29,4%	9,7%	13,6%
PIACENZA	-12,8%	0,8%	-3,4%
PARMA	19,1%	16,7%	17,4%
REGGIO EMILIA	17,6%	-15,4%	-7,7%
MODENA	2,2%	-4,4%	-2,7%

Segue a pagina seguente



Tab. 2.12/b

VARIAZIONE % 2004-2005 DI MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE NELLE PROVINCE			
	MORTI	FERITI	CS
BOLOGNA	-27,0%	-4,3%	-9,8%
FERRARA	-16,3%	-6,4%	-10,5%
RAVENNA	-21,6%	-11,3%	-14,3%
FORLI'	0,0%	-19,9%	-15,5%
RIMINI	0,0%	-9,9%	-8,4%
MASSA CARRARA	-33,3%	-9,1%	-14,3%
LUCCA	21,6%	20,5%	20,8%
PISTOIA	63,2%	-7,1%	4,6%
FIRENZE	-3,3%	-4,3%	-4,1%
PRATO	-33,3%	1,9%	-4,3%
LIVORNO	-30,0%	5,2%	-2,7%
PISA	-21,2%	7,6%	-0,8%
AREZZO	-2,8%	2,9%	1,3%
SIENA	-13,9%	0,4%	-4,2%
GROSSETO	7,4%	-9,4%	-5,2%
PERUGIA	-13,6%	-12,3%	-12,7%
TERNI	9,1%	-0,9%	1,3%
PESARO	-10,8%	-9,2%	-9,5%
ANCONA	-25,4%	-9,4%	-13,5%
MACERATA	-18,6%	-3,7%	-7,8%
ASCOLI PICENO	-19,4%	-15,7%	-16,5%
VITERBO	7,3%	-2,9%	0,9%
RIETI	-11,1%	-22,7%	-20,0%
ROMA	2,9%	20,0%	16,9%
LATINA	16,5%	-0,9%	4,3%
FROSINONE	4,3%	23,5%	17,5%
L'AQUILA	4,0%	-11,8%	-8,2%
TERAMO	8,8%	-3,6%	-0,5%
PESCARA	16,7%	-7,7%	-2,1%
CHIETI	-37,5%	-8,0%	-18,0%
ISERNIA	33,3%	-19,7%	-7,1%
CAMPOBASSO	35,7%	-1,1%	10,0%
CASERTA	-26,4%	21,9%	-2,8%
BENEVENTO	-17,4%	3,2%	-6,1%
NAPOLI	-11,0%	13,9%	6,9%
AVELLINO	-22,2%	-9,7%	-14,3%
SALERNO	-18,2%	8,2%	0,8%
FOGGIA	11,6%	10,0%	10,7%
BARI	-13,4%	-4,0%	-6,3%
TARANTO	32,5%	11,3%	17,0%
BRINDISI	5,0%	28,0%	20,2%

Segue a pagina seguente



Tab. 2.12/c

VARIAZIONE % 2004-2005 DI MORTI, FERITI E COSTO SOCIALE NELLE PROVINCE			
	MORTI	FERITI	CS
LECCE	-44,1%	13,2%	-8,7%
POTENZA	7,1%	-9,4%	-3,9%
MATERA	21,1%	12,2%	15,1%
COSENZA	0,0%	-11,3%	-7,0%
CROTONE	46,2%	-22,7%	0,6%
CATANZARO	92,3%	-8,3%	7,5%
VIBO VALENTIA	-31,3%	28,8%	3,5%
REGGIO CALABRIA	-58,5%	-13,9%	-27,3%
TRAPANI	58,8%	-3,6%	4,4%
PALERMO	-22,4%	5,5%	-1,7%
MESSINA	19,4%	10,0%	11,9%
AGRIGENTO	-27,6%	2,8%	-8,9%
CALTANISSETTA	-4,0%	-3,8%	-3,9%
ENNA	-11,8%	4,0%	-2,2%
CATANIA	31,4%	14,3%	18,3%
RAGUSA	17,6%	-5,5%	2,3%
SIRACUSA	5,9%	3,6%	4,2%
SASSARI	17,5%	-11,8%	-4,3%
NUORO	-28,1%	-9,3%	-15,3%
ORISTANO	0,0%	13,0%	8,5%
CAGLIARI	-4,9%	-9,2%	-8,0%
ITALIA	-3,5%	-0,9%	-1,6%

Elaborazione RST su dati Istat



Tab. 2.13/a

PROVINCE	2002			VAR. % 2002-2005		
	TM	TF	CsP	TM	TF	CsP
TORINO	8,6	572,6	541,5	-15,6%	-13,9%	-14,3%
VERCELLI	31,7	528,0	830,9	-46,6%	-10,1%	-29,5%
BIELLA	16,5	448,0	559,6	-67,7%	-21,8%	-40,7%
VERBANO- CUSIO-OSSOLA	11,9	580,1	592,8	-16,8%	-12,8%	-13,9%
NOVARA	16,2	672,3	720,5	-14,8%	-19,8%	-18,2%
CUNEO	22,1	579,8	734,5	-27,9%	-16,3%	-21,2%
ASTI	18,6	619,3	715,8	-44,9%	-26,6%	-33,2%
ALESSANDRIA	17,0	743,7	784,0	-29,0%	-24,5%	-25,9%
AOSTA	17,4	552,5	648,7	-39,6%	-25,8%	-31,0%
VARESE	10,9	680,3	652,2	-40,4%	-28,6%	-31,3%
COMO	7,9	448,2	440,1	-55,4%	-7,5%	-19,5%
SONDRIO	20,3	669,0	775,0	-34,1%	-21,0%	-25,8%
MILANO	7,1	1.130,1	930,3	-14,8%	-29,1%	-27,6%
LECCO	9,8	515,9	516,8	-37,4%	-33,7%	-34,7%
BERGAMO	11,6	442,4	486,6	-27,1%	-13,9%	-18,3%
BRESCIA	15,2	588,8	645,0	-23,7%	-17,5%	-19,5%
PAVIA	15,9	636,3	689,8	-15,8%	-12,1%	-13,3%
LODI	11,4	380,0	438,8	-17,3%	-7,5%	-11,1%
CREMONA	20,7	655,8	770,8	-19,4%	-13,3%	-15,6%
MANTOVA	21,0	565,7	708,8	-18,9%	-10,0%	-13,7%
BOLZANO	17,8	533,7	640,4	-18,3%	-27,6%	-24,0%
TRENTO	8,7	493,0	484,0	140,4%	11,8%	44,0%
VERONA	15,4	693,1	724,7	-33,5%	-21,3%	-24,9%
VICENZA	12,3	498,5	537,9	-38,8%	-18,8%	-25,2%
BELLUNO	12,4	665,1	661,7	-8,4%	-30,8%	-25,0%
TREVISO	15,7	573,1	640,9	-5,6%	-7,4%	-6,8%
VENEZIA	11,6	543,1	560,8	-5,4%	-9,0%	-7,9%
PADOVA	13,6	592,2	626,0	-8,7%	-3,1%	-4,8%
ROVIGO	17,3	662,8	729,1	-15,0%	-21,6%	-19,4%
PORDENONE	20,0	540,3	676,2	-20,0%	-4,7%	-11,0%
UDINE	16,7	578,3	657,8	-23,0%	-23,5%	-23,3%
GORIZIA	23,1	784,3	899,4	-32,6%	-18,2%	-23,3%
TRIESTE	10,8	887,2	803,6	5,4%	-18,7%	-14,2%
IMPERIA	8,3	655,3	597,4	6,1%	3,5%	4,0%
SAVONA	10,8	785,9	729,4	-2,0%	6,8%	5,0%
GENOVA	9,5	883,5	782,7	-61,0%	-10,9%	-19,4%
LA SPEZIA	8,3	587,8	549,0	20,0%	11,6%	13,4%
PIACENZA	20,6	782,0	862,4	-27,8%	-6,3%	-13,4%
PARMA	14,9	681,5	708,9	-9,6%	-9,5%	-9,5%
REGGIO EMILIA	18,4	1.004,9	995,7	-11,9%	-28,6%	-24,3%

Segue a pagina seguente



Tab. 2.13/b

	2002			VAR. % 2002-2005		
MODENA	18,5	883,6	908,3	-26,1%	-20,7%	-22,2%
BOLOGNA	15,4	827,8	824,4	-39,3%	-11,3%	-18,6%
FERRARA	37,2	642,7	991,7	-44,9%	-5,1%	-25,9%
RAVENNA	29,0	1.058,7	1.184,1	-62,7%	-46,5%	-52,0%
FORLI'	20,7	1.050,1	1.061,5	-35,5%	-31,6%	-32,6%
RIMINI	15,6	1.253,0	1.139,1	-20,2%	-5,0%	-7,9%
MASSA CARRARA	2,5	445,4	363,1	175,5%	48,4%	60,7%
LUCCA	20,1	592,3	715,6	-41,0%	47,0%	12,6%
PISTOIA	5,2	635,5	539,6	115,4%	-5,7%	10,4%
FIRENZE	8,0	939,1	802,9	12,2%	-3,8%	-1,6%
PRATO	14,3	828,3	808,6	-59,6%	-5,7%	-19,0%
LIVORNO	17,4	622,3	700,7	-64,1%	-1,1%	-22,9%
PISA	18,4	669,9	749,2	-43,8%	-2,7%	-16,7%
AREZZO	12,3	547,6	574,0	-14,9%	-2,9%	-6,5%
SIENA	18,5	634,0	724,3	-36,0%	-13,7%	-21,6%
GROSSETO	20,3	643,9	756,6	-34,9%	-1,2%	-13,7%
PERUGIA	12,2	585,3	601,3	-10,6%	-14,1%	-13,1%
TERNI	12,2	775,3	740,8	-13,6%	-19,3%	-18,0%
PESARO	12,4	824,6	779,7	-27,8%	-19,2%	-21,1%
ANCONA	14,6	838,8	820,9	-26,2%	-16,0%	-18,6%
MACERATA	16,4	765,0	791,5	-32,2%	-14,9%	-19,9%
ASCOLI PICENO	12,1	598,0	608,6	-37,0%	-4,2%	-13,3%
VITERBO	14,8	484,6	562,6	-1,5%	-12,2%	-8,3%
RIETI	16,2	517,7	606,2	-35,9%	7,6%	-8,6%
ROMA	13,6	860,6	822,4	-31,5%	8,2%	-0,9%
LATINA	21,3	884,0	947,7	-5,2%	-13,4%	-10,8%
FROSINONE	14,6	424,3	516,3	-31,9%	15,9%	-3,0%
L'AQUILA	11,7	523,3	548,9	-27,4%	-13,8%	-17,8%
TERAMO	21,8	618,0	758,6	-43,2%	1,4%	-16,5%
PESCARA	12,5	623,5	633,7	-10,0%	-7,7%	-8,3%
CHIETI	11,7	490,0	524,4	-34,8%	-15,1%	-21,2%
ISERNIA	11,1	278,8	360,0	-59,8%	-41,1%	-49,2%
CAMPOBASSO	8,2	411,2	417,3	-0,1%	-36,0%	-26,1%
CASERTA	10,3	238,0	318,7	-11,3%	14,8%	3,1%
BENEVENTO	5,2	283,7	281,7	25,5%	-32,7%	-17,6%
NAPOLI	3,4	215,0	206,3	21,3%	19,4%	19,9%
AVELLINO	6,2	305,0	311,6	-23,2%	-40,9%	-36,0%
SALERNO	7,8	390,7	396,4	-26,0%	-6,0%	-11,5%
FOGGIA	12,2	329,4	412,4	27,0%	3,1%	13,0%
BARI	8,6	366,5	390,1	-20,1%	24,3%	10,6%
TARANTO	12,4	352,1	432,4	-26,6%	12,0%	-3,5%

Segue a pagina seguente



Tab. 2.13/c

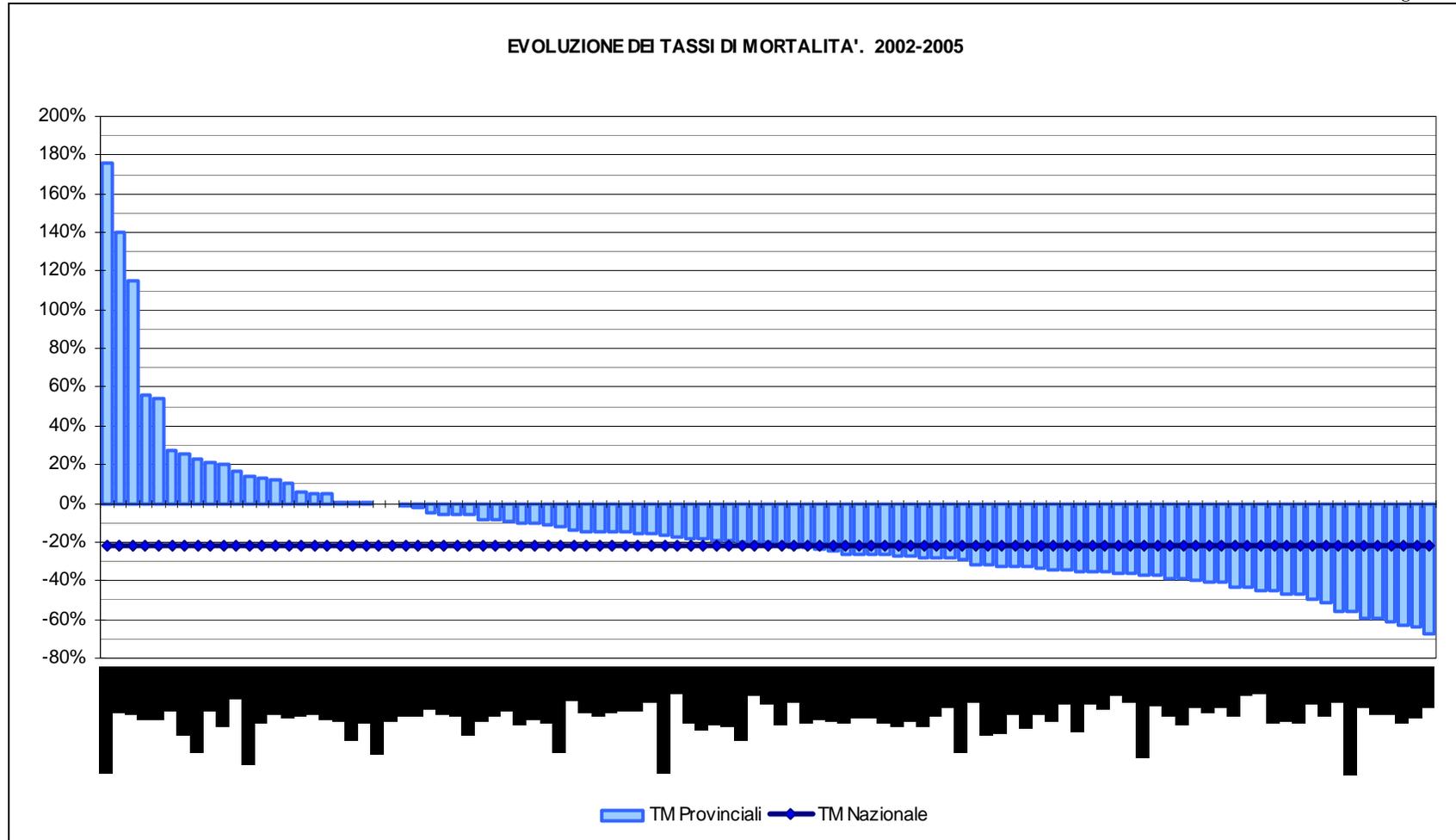
	2002		VAR. % 2002-2005			
BRINDISI	6,7	236,2	267,7	54,5%	99,3%	83,6%
LECCE	9,4	232,2	301,4	-49,7%	25,9%	-6,9%
POTENZA	5,1	143,9	176,9	-24,5%	-13,9%	-18,2%
MATERA	23,0	401,7	616,7	-51,0%	-2,0%	-27,5%
COSENZA	8,7	216,2	280,8	12,9%	21,7%	17,9%
CROTONE	11,0	312,0	383,0	0,2%	-31,0%	-18,5%
CATANZARO	6,8	458,2	431,7	0,3%	-28,1%	-21,9%
VIBO VALENTIA	5,3	310,1	302,0	23,3%	2,6%	7,7%
REGGIO CALABRIA	6,8	312,2	324,0	-55,5%	-11,7%	-24,4%
TRAPANI	4,0	552,0	462,0	55,6%	-12,9%	-4,6%
PALERMO	6,8	382,2	376,0	-21,6%	3,7%	-2,7%
MESSINA	6,5	476,3	441,4	0,6%	-8,2%	-6,4%
AGRIGENTO	4,9	174,9	196,9	-6,0%	13,1%	6,5%
CALTANISSETTA	7,7	312,3	337,4	13,5%	4,0%	7,0%
ENNA	7,4	284,4	312,0	16,9%	5,8%	9,4%
CATANIA	8,1	406,7	412,7	5,2%	13,6%	11,3%
RAGUSA	11,8	477,5	515,9	10,1%	-17,8%	-8,9%
SIRACUSA	11,1	361,1	420,5	-18,6%	26,8%	10,1%
SASSARI	10,1	435,9	461,1	-0,6%	-4,9%	-3,6%
NUORO	13,6	472,6	537,6	-35,7%	-4,6%	-15,6%
ORISTANO	22,2	548,6	713,3	-32,7%	11,0%	-8,0%
CAGLIARI	9,6	310,5	362,0	-47,0%	-28,0%	-35,0%
ITALIA	11,8	589,4	597,6	-21,4%	-9,4%	-12,7%

Elaborazione RST su dati Istat



CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE. SEGRETERIA TECNICA

Fig. 2.24

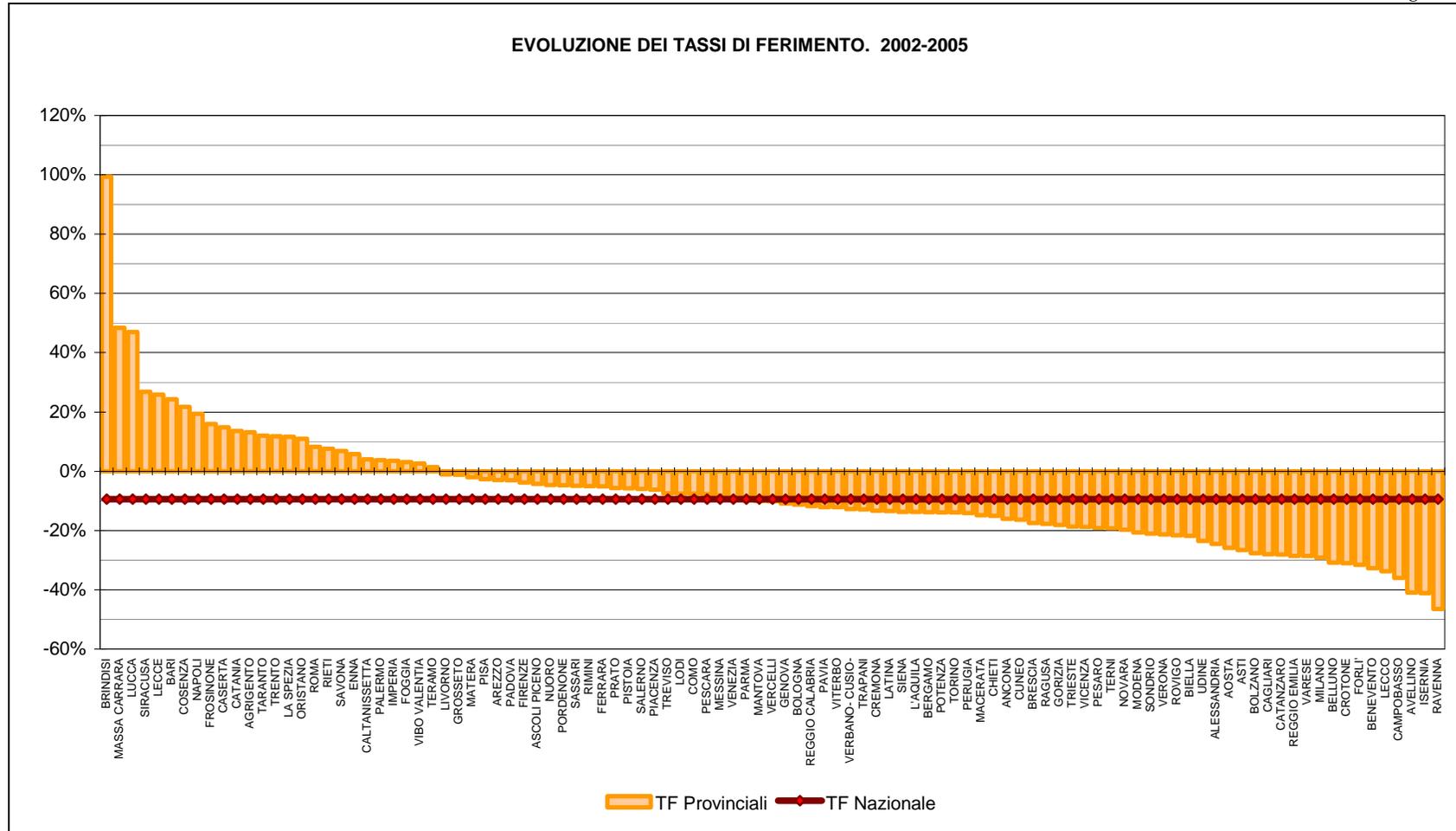


Elaborazione RST su dati Istat



CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE. SEGRETERIA TECNICA

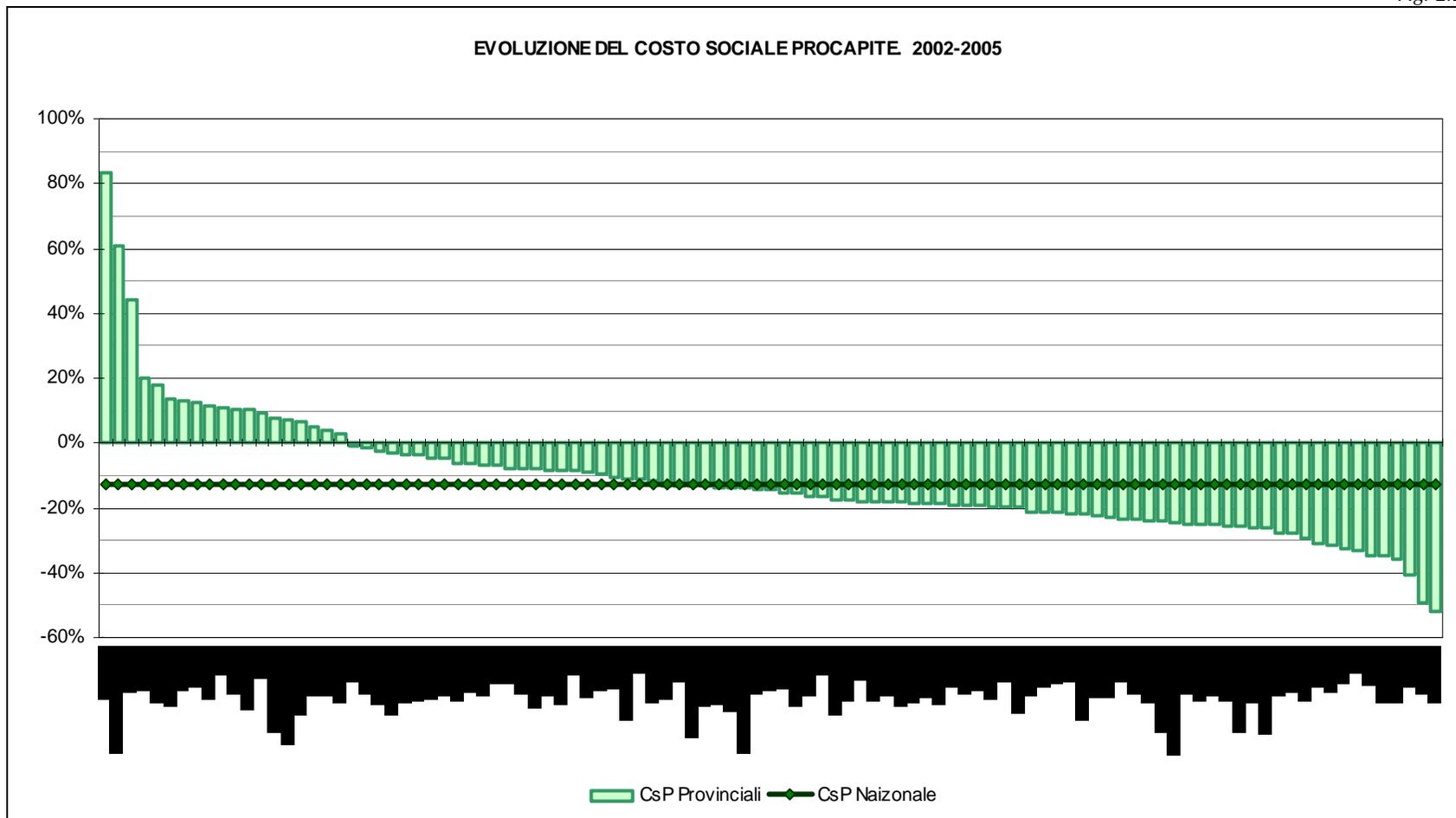
Fig. 2.25



Elaborazione RST su dati Istat



Fig. 2.26



Elaborazione RST su dati Istat



3

IL GOVERNO DELLA SICUREZZA STRADALE





3.1 LA PIANIFICAZIONE DELLA SICUREZZA STRADALE IN ITALIA

3.1.1 L'INIZIO

L'avvio della pianificazione della sicurezza stradale in Italia può essere fatto risalire alla prima Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale, trasmessa al Parlamento nell'estate del 1998, che evidenziava come nel nostro Paese fosse in atto una inversione di tendenza (dalla riduzione alla crescita delle vittime)⁹ che avrebbe potuto portare il Paese su un sentiero evolutivo nettamente divergente rispetto a quello seguito dall'Unione europea, che in ogni caso, anche prescindendo completamente dalle tendenze in atto, il nostro tasso di riduzione delle vittime degli incidenti stradali nell'ultimo periodo era stato uno dei più basse tra i Paesi dell'Unione europea e, soprattutto, che per accelerare e rendere più ampio e sistematico il processo di miglioramento della sicurezza stradale era **necessario dotare il Paese di uno strumento di pianificazione e di coordinamento** dei numerosi interventi settoriali che caratterizzavano il settore della sicurezza stradale.

Più in particolare, la prima Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale chiedeva al legislatore nazionale di istituire il *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* e di indicarne le finalità generali e le modalità attuative.

Dieci mesi dopo, il 17 maggio 1999 viene approvata la legge n. 144¹⁰ che, all'articolo 32, stabilisce che *"1. Al fine di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali ed in relazione al Piano di sicurezza stradale 1997-2001 della Commissione delle comunità europee, il ministero dei lavori pubblici, sentito il Ministero dei trasporti e della navigazione, definisce il Piano Nazionale della sicurezza stradale che viene approvato dal CIPE. 2. Il Piano consiste in un sistema articolato di indirizzi, di misure per la promozione e l'incentivazione di piani e strumenti per migliorare i livelli di sicurezza da parte degli enti proprietari e gestori, di interventi infrastrutturali, di misure di prevenzione e controllo, di dispositivi e organizzativi, finalizzati al miglioramento della sicurezza secondo gli obiettivi comunitari. 3. Il Ministero dei lavori pubblici con proprio decreto, di concerto con i Ministeri dell'interno, dei trasporti e della navigazione, della pubblica istruzione e della sanità, definisce gli indirizzi generali e le linee guida per l'attuazione dello stesso, da sottoporre al parere delle competenti Commissioni parlamentari, anche ai fini della determinazione dei costi e della loro*

⁹ Si rammenta che nell'estate del 1998 erano disponibili i dati dell'incidentalità relativi al 1996, uno dei primi anni in cui si manifestava la tendenza alla crescita delle vittime.

¹⁰ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 22 maggio 1999.



ripartizione. Il Piano viene attuato attraverso programmi annuali predisposti dal ministero dei lavori pubblici, approvati dal CIPE. Il Piano viene aggiornato ogni tre anni o quando fattori particolari ne motivino la revisione. [...] 6. Il Ministero dei lavori pubblici verifica annualmente lo stato di attuazione del Piano e la coerenza degli interventi per la sicurezza stradale con le finalità e gli indirizzi del Piano nazionale della sicurezza stradale. I risultati della verifica vengono inseriti nella relazione al parlamento prevista dall'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.”¹¹

Abbiamo voluto riportare integralmente i quattro commi della legge 144/99 che fissano con chiarezza i capisaldi della pianificazione della sicurezza stradale nel nostro Paese.

Da questo dispositivo normativo (e dal 17 maggio 1999) prende le mosse il sistema di azioni che, passando per il documento “Indirizzi generali e linee guida di attuazione”, per i “Progetti Pilota” e per la costituzione della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale arriva al “Piano Nazionale della Sicurezza Stradale”, ai due programmi di attuazione, alla conferenza annuale dei ministri europei di Verona e alle attività che attualmente in corso di realizzazione.

3.1.2 GLI STRUMENTI FONDAMENTALI DEL GOVERNO DELLA SICUREZZA STRADALE A LIVELLO NAZIONALE

In effetti le componenti fondamentali attraverso le quali si è strutturato e agisce il governo nazionale della sicurezza stradale sono le seguenti.

- 1] La **norma istitutiva** del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (la legge 144/99 sopra citata).
- 2] Il documento “**Indirizzi generali e linee guida di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale**” che fissa i principi di riferimento ai quali si è poi ispirato il Piano, le priorità, i campi di intervento e, soprattutto, le modalità operative e i principi di concertazione, di complementarietà di sussidiarietà che determineranno i meccanismi principali del Piano. Inoltre il documento “*Indirizzi generali e linee guida di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale*” definisce il sistema di strutture e di strumenti indispensabile sia per la formazione del Piano, sia – soprattutto – per la sua attuazione e per il coinvolgimento di tutta la comunità nel processo di costruzione di una mobilità sicura e sostenibile. Il documento, definito con il contributo del Ministero dei lavori pubblici, dell'interno, dei tra-

¹¹ Legge 17 maggio 1999, n. 144, art. 32 (Attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale), commi 1; 2; 3 e 6.



sporti e della navigazione, della pubblica istruzione e della sanità e redatto da una segreteria tecnica e viene approvato il 29 marzo 2000 con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con i Ministri dell'interno, dei trasporti e della navigazione, della pubblica istruzione e della sanità e viene trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari, come prevede la norma sopra richiamata. Le Commissioni parlamentari danno parere favorevole con l'indicazione di rafforzare ulteriormente il raccordo con l'attività di pianificazione e programmazione delle Regioni e delle Amministrazioni locali.

- 3] In relazione alle scelte e alle priorità di intervento indicate nel documento *"Indirizzi generali e linee guida di attuazione"*, nelle more dell'avvio della redazione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* al fine di valutare il tipo di risposta di Regioni e Amministrazioni locali a indirizzi e incentivi che puntano a ampliare la gamma degli interventi in sicurezza stradale, a modificarne la composizione e a favorire una forte innovazione è stato attivato un programma di interventi sperimentali, i **"Progetti Pilota"**. Il programma si attua tramite un bando nazionale che seleziona i progetti più coerenti con le indicazioni e gli obiettivi degli *"Indirizzi generali e linee guida di attuazione"* e che si applicano nelle situazioni di maggiore danno sociale. L'avvio del programma da un lato fornisce elementi valutativi fondamentali per bilanciare le proposte del Piano sotto il profilo dei contenuti, dei campi di intervento, del *"tasso di innovazione"* concretamente praticabile e dall'altro ha avviato concretamente il nuovo processo di miglioramento della sicurezza stradale e ha fatto emergere alcune situazioni di eccellenza che continuano a costituire un riferimento a scala nazionale.
- 4] Contemporaneamente alla definizione e all'avvio dei *"Progetti Pilota"* vengono costituiti il **Comitato interministeriale per la sicurezza stradale** (organismo che avrà una vita rarefatta, con un impatto non particolarmente rilevante sui processi di governo della sicurezza stradale) e la **Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale** (organismo che, invece, contribuirà attivamente alla definizione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e alla sua attuazione). Entrambi gli organismi sono previsti dagli *"Indirizzi generali e linee guida di attuazione"*, laddove il primo doveva costituire la sede della concertazione interistituzionale, con particolare riferimento ai diversi Ministeri competenti in materia di sicurezza stradale mentre il secondo doveva costituire la sede della concertazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, svolgendo una funzione di supporto al confronto tra le parti e alla composizione dei diversi sistemi di interesse in obiettivi condivisi e coerenti con le finalità generali che la norma attribuisce al Piano e, soprattutto, con l'interesse della collettività.



- 5] Il parere favorevole dato dalle competenti Commissioni di Camera e Senato agli *"Indirizzi generali e linee guida di attuazione"*, le esperienze rese disponibili dal programma dei *"Progetti Pilota"* la operatività del Comitato per la sicurezza stradale e della Consulta consentono di avviare i lavori per la definizione del **"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"**. Il Piano sviluppa in termini operativi le indicazioni generali condivise dal Governo e dal Parlamento e definisce 16 linee di azione, ciascuna delle quali è riferita ad un specifico sistema di rischio, con un determinato danno sociale e con un definito sistema di azioni dedicate a rimuovere i diversi fattori di rischio. Il Piano sviluppa ulteriormente anche le indicazioni sulle strutture e sugli strumenti essenziali per il governo della sicurezza stradale e, in particolare per l'attuazione del Piano stesso e definisce lo scenario finanziario di riferimento. Il *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* viene approvato dal CIPE con deliberazione n. 100 il 29 novembre 2002.
- 6] L'approvazione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* consente di avviare la programmazione attuativa. In effetti il **"Programma annuale di attuazione. 2002"** viene predisposto non appena esaurita l'elaborazione tecnica del Piano, nelle more della approvazione da parte del Ministro, e viene approvato dal CIPE contestualmente all'approvazione del Piano. Il programma ripartisce tra i territori regionali - in modo proporzionale all'entità del danno sociale (numero e caratteristiche delle vittime) - il titolo a conferire a Province e Comuni il diritto di accedere alle risorse finanziarie rese disponibili dal programma per ciascuna circoscrizione regionale, sulla base di una procedura concertativa o competitiva definite dettagliatamente nel programma e nei connessi allegati tecnici. In sostanza, il Piano distribuisce risorse a Province e Comuni in **modo indiretto** e attraverso due passaggi: il primo prevede una ripartizione territoriale (regionale) del titolo ad accedere alle risorse, il secondo prevede la concreta attribuzione a Comuni e Province delle risorse finanziarie statali da parte delle Regioni, sulla base di procedure, criteri, priorità e modalità definite nell'ambito dello stesso Programma. Occorre notare fin da ora che in realtà le risorse finanziarie non vengono rese concretamente disponibili per le Regioni prima della 23 giugno 2003 (quasi sette mesi dopo l'approvazione del CIPE) per motivi e che saranno trattati di seguito.¹²
- 7] Il 13 novembre 2003 viene approvato dal CIPE il **"Secondo programma annuale di attuazione. 2003"**. In questo caso il programma ripropone, a meno di piccoli cambiamenti, la procedura allocativa

¹² Cfr. i successivi paragrafi 3.1.5, *"La cronologia generale"*, 4.2.5, *"Primo programma. I tempi di attuazione"* e 4.3.5, *"Secondo programma. I tempi di attuazione"*.



sopra indicata ma accanto a questa ne prevede una seconda (relativa al 25% dei fondi) che ripropone una allocazione di risorse tramite un bando nazionale, come è avvenuto per i “*Progetti Pilota*”.

Restano escluse da questa trattazione il Piano ANAS per il miglioramento della sicurezza stradale della rete di interesse nazionale e diverse altre iniziative di livello nazionale, regionale e locale che fanno riferimento più o meno diretto al Piano ma che restano al di fuori di una logica di pianificazione e programmazione pluriennale.

3.1.3 I MECCANISMI ATTUATIVI

Come abbiamo visto, la legge istitutiva del Piano stabilisce che “... *il Piano consiste in un sistema articolato di indirizzi, di misure per la promozione e l’incentivazione di piani e strumenti ...*” che saranno realizzati da altri soggetti. Gli “*Indirizzi Generali ...*” e il “*Piano Nazionale della Sicurezza Stradale*” sviluppano le indicazioni del legislatore e disegnano un sistema di misure di promozione e incentivazione rivolto in primo luogo ai governi regionali e alle amministrazioni locali e in secondo luogo a tutti gli altri soggetti, pubblici e privati, che possono concorrere al miglioramento della sicurezza stradale nel nostro Paese. A questo proposito il PNSS indica esplicitamente per ogni azione i soggetti di riferimento che potrebbero utilemente concorrere alla definizione e alla realizzazione della stessa azione e ne delinea il ruolo e le funzioni rispetto al sistema di attività da porre in essere.

Si nota che il PNSS sceglie di incentivare l’azione degli organismi che hanno responsabilità dirette di sicurezza stradale: Regioni, Province e Comuni perché questi soggetti hanno - almeno in linea di principio - gli strumenti e l’autorità per esercitare un governo complessivo della sicurezza stradale sul territorio o sui sistemi infrastrutturali di propria competenza. Lo stesso PNSS segnala però anche la necessità di coinvolgere altri organismi istituzionali (il sistema sanitario, il sistema scolastico, l’INAIL, etc.) e numerosi soggetti privati (il sistema delle imprese, le rappresentanze dei lavoratori, il sistema delle assicurazioni, quello delle scuolaguida, etc.). Lo strumento indicato dal PNSS per comporre proposte, obiettivi e azioni di soggetti pubblici e privati di varia natura in una strategia di sicurezza stradale generale e coerente è quello della **concertazione interistituzionale e del partenariato pubblico privato** nell’ambito di un progetto (o di un Piano o di un programma) che deve essere fatto proprio da chi rappresenta tutta la comunità locale.



In effetti questa caratteristica non è così banale perché implica che **il Piano non viene realizzato attraverso misure decise e attuate all'interno di una stessa amministrazione** (o di uno stesso soggetto) che definisce obiettivi e azioni da realizzare, dispone delle risorse e dei poteri per realizzarle e gestisce direttamente il processo attuativo ma viene realizzato proponendo obiettivi, linee di azione, campi di intervento a numerosi soggetti pubblici e privati (tutti quelli che direttamente o indirettamente condizionano la mobilità su strada e i livelli di sicurezza stradale). Questi sono chiamati a definire in dettaglio le attività che coerenti con gli obiettivi e le linee di azione indicati dal Piano e, soprattutto, a concorrere in misura più o meno ampia a sostenere gli oneri del processo di miglioramento della sicurezza stradale.

In ampia misura questo meccanismo attuativo non è una scelta del Piano ma un vincolo non superabile poiché i soggetti che devono coordinarsi e concorrere al miglioramento della sicurezza stradale e i campi di intervento sono molto numerosi al punto che sarebbe oltremodo complesso definire uno strumento prescrittivo per tutti gli interessati. Inoltre, il quadro è reso più complicato dalla necessità di conciliare le scelte di pianificazione e programmazione regionali in materia di mobilità, di sistema infrastrutturale, di trasporti, sanità, etc. con le linee di sviluppo e le priorità individuate a livello nazionale.¹³

La necessità di mettere a punto un meccanismo attuativo che investe un sistema di soggetti molto ampio, numerosi settori e campi di intervento, che deve integrarsi nei sistemi di pianificazione e programmazione regionali e, infine, che deve mantenere una sua sostanziale coerenza, viene soddisfatta attraverso tre modalità alternative.

- * Procedura allocativa basata su una competizione nazionale tra tutti coloro che possono contribuire a migliorare un determinato aspetto della sicurezza stradale.
- * Procedura allocativa basata su una competizione di scala inferiore, regionale, tra tutti coloro che possono contribuire a migliorare un determinato aspetto della sicurezza stradale.
- * Procedura allocativa basata su una concertazione di scala regionale tra la Regione e le Amministrazioni locali al fine di individuare le azioni e gli interventi più opportuni per migliorare la sicurezza stradale.

¹³ Altri Paesi dove l'assetto ordinamentale è fortemente centrato sul livello statale non hanno questo problema.



La prima procedura è stata utilizzata nel caso dei “*Progetti Pilota*” e nel caso della linea di azione strategica del secondo Programma di attuazione del Piano Nazionale della sicurezza stradale. La seconda procedura allocativa è stata utilizzata in tutti gli altri casi con l’eccezione della Regione Piemonte che, limitatamente al primo programma di attuazione, ha utilizzato la procedura di concertazione. In particolare le caratteristiche delle tre procedure allocative sono le seguenti.

- a) Il meccanismo della procedura allocativa basata su una competizione nazionale prevede la definizione di un bando nazionale dove vengono indicate le possibili linee di azione, i soggetti destinatari e il sistema di incentivi; l’approvazione e la pubblicazione del bando; l’elaborazione di proposte da parte dei soggetti che si candidano a realizzare il sistema di azioni oggetto del bando (e a captare gli incentivi previsti); la selezione delle proposte che risultano più coerenti con gli obiettivi, le priorità e i campi di azione scelti dal programma; l’assegnazione degli incentivi previsti e la definizione degli atti amministrativi indispensabili per avviare concretamente gli interventi. Nella pratica questi due programmi si sono rivelati **molto selettivi** e hanno concentrato quote consistenti di risorse su progetti di notevole interesse per il Paese, a meno di un inciampo che descriveremo nel successivo paragrafo 3.1.4, “*Cronologia generale*”.
- b) Il meccanismo della procedura allocativa basata su una competizione regionale recupera la dimensione programmatoria regionale attraverso una **allocazione di risorse in due fasi**:
 - b.1) una preventiva ripartizione di risorse finanziarie tra le Regioni secondo criteri di proporzionalità tra risorse allocate e ammontare del danno sociale determinato dagli incidenti stradali;¹⁴
 - b.2) una successiva allocazione delle risorse concertata o competitiva (nel primo caso è onere e responsabilità della Regione definire gli interventi che saranno destinatari di incentivazioni economico-finanziarie in quanto più coerenti con gli obiettivi e il quadro programmatorio nazionale e regionale mentre nel secondo caso la Regione è chiamata a calibrare parametri e priorità di intervento stabiliti dal Programma nazionale in funzione della specifica situazione regionale).

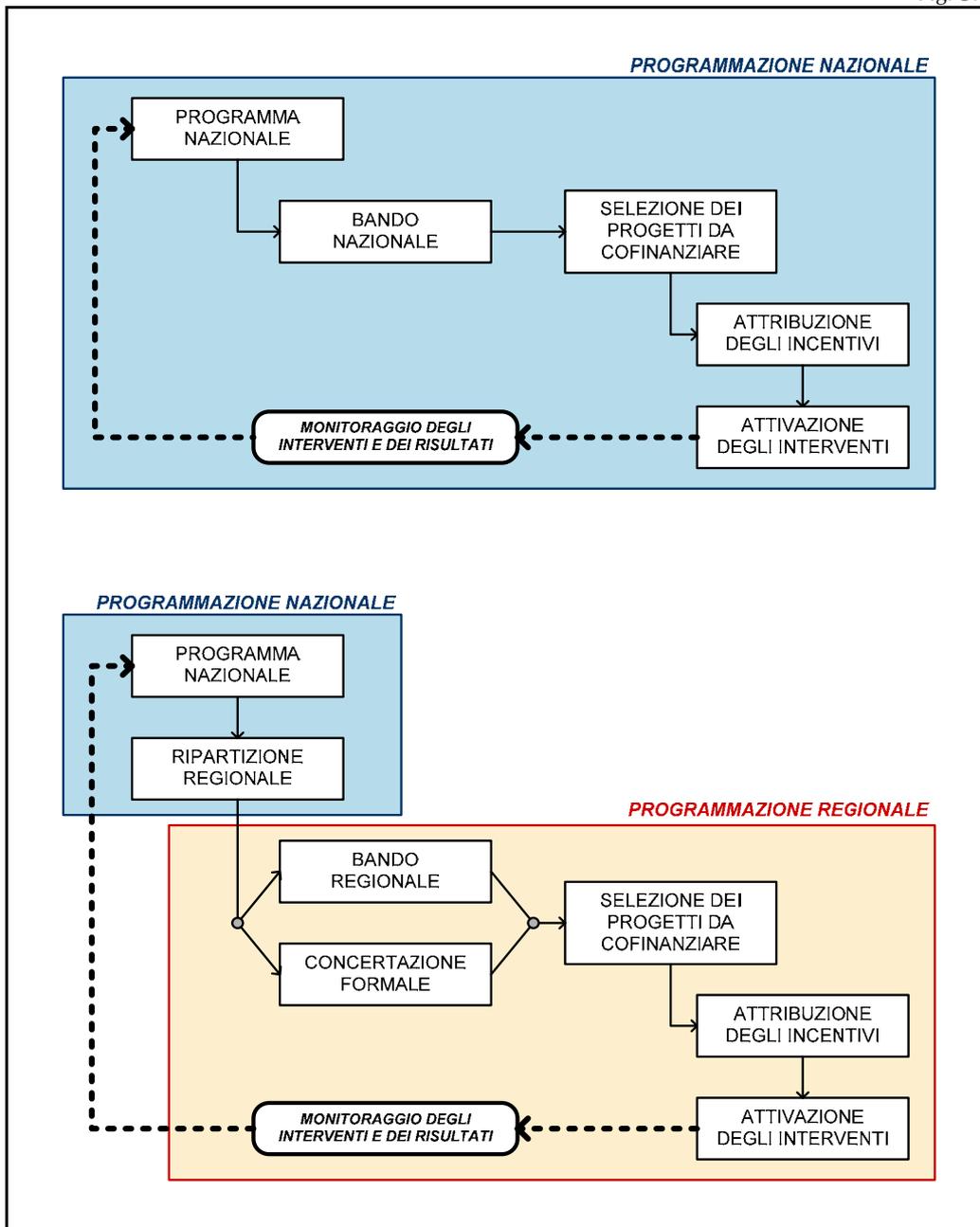
Da notare che in realtà, nella procedura sopra indicata, non si determina una effettiva ripartizione di risorse tra le Regioni o, meglio, tali risorse non sono nelle disponibilità regionali se non in quanto possono essere allocate a Province e Comuni secondo criteri, priorità e pa-

¹⁴ Una descrizione dettagliata di questa procedura e delle modalità di ripartizione è riportata nei successivi paragrafi 4.2.1, “*Riferimenti generali del primo programma*” e 4.3.1, “*Riferimenti generali del secondo programma*”.



rametri predeterminati dal programma nazionale (programma alla cui definizione hanno contribuito direttamente anche le Regioni). In realtà, da un punto di vista economico, alle Regioni viene distribuito un **titolo ad allocare risorse per un certo ammontare e secondo determinati parametri**, con la possibilità di modificare alcuni di questi in relazione alle strategie regionali in essere.

Fig. 3.1



RST



Relativamente alle procedure allocative resta da considerare che, in linea di principio, tra la allocazione di risorse tramite procedura competitiva nazionale e la allocazione di risorse tramite procedura di ripartizione nazionale e allocazione regionale (competitiva o concertata che sia) non esiste solo una differenza procedurale ma anche di sostanza. In schematica sintesi si può considerare che la prima procedura appare più efficace per selezionare interventi fortemente innovativi e di preminente interesse per l'intero sistema nazionale mentre la seconda procedura appare più efficace per diffondere e rendere sistematica l'azione di miglioramento della sicurezza stradale attraverso un insieme di interventi di elevata efficacia, calibrati sulle problematiche, sulla struttura amministrativa e sulle effettive capacità gestionali dell'area.

Quanto ai risultati concreti raggiunti dalle diverse procedure di allocazione risorse, questi saranno illustrati, in prima approssimazione, nella successiva sezione 4, *"I programmi di attuazione"*.

3.1.4 LA CRONOLOGIA GENERALE

Assumendo come data di riferimento l'avvio dei lavori per la redazione degli *"Indirizzi Generali e linee Guida di Attuazione"*, coincidenti con l'inizio del 1999, possiamo esaminare un arco temporale di otto anni, scandito da sei macrofasi.

- I. La prima fase procede dall'approvazione della norma costitutiva del Piano, alla legge che ne finanzia l'attuazione e alla approvazione degli *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"*. La fase si svolge su un arco di 18 mesi dei quali 7 sono impegnati dalla elaborazione della seconda *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"* e delle *"Linee guida..."*, 6 mesi sono dedicati alle fasi di valutazione e approvazione da parte del decisore del documento *"Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione"* e i 5 mesi restanti sono caratterizzati da una sostanziale sospensione di attività rilevanti ai fini della pianificazione e programmazione delle misure a favore della sicurezza stradale.
- II. La seconda fase procede dall'approvazione degli *"Indirizzi Generali ..."* all'avvio della redazione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*. La fase ha una durata di 13 mesi ed è caratterizzata da una bassa intensità di lavoro. Vengono costituite la Consulta e il Comitato (già definiti e concordati nell'ambito degli *"Indirizzi Generali ..."* e, nell'attesa dell'avvio dei lavori di redazione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"*, viene definito e attivato il programma dei *"Progetti Pilota"* (definizione del programma, definizione tecnica e



approvazione del bando nazionale per l'individuazione dei progetti pilota da finanziare, raccolta delle proposte, valutazione delle stesse e definizione della graduatoria, approvazione della graduatoria, attivazione delle proposte destinatarie di finanziamento, avvio delle realizzazioni, per una durata complessiva di 8 mesi). Tale programma, non deriva da alcun obbligo normativo o programmatorio ed è stato posto in essere per i motivi indicati nel precedente paragrafo 3.1.2, *"Gli strumenti fondamentali del governo della sicurezza stradale a livello nazionale"*.¹⁵

- III. La terza fase procede dall'insediamento del Gruppo di Lavoro per la definizione del *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale"* alla sua approvazione. La fase ha una durata di 15 mesi, dei quali 9 impegnati dalle analisi, dalla elaborazione tecnica del Piano, dal confronto con le rappresentanze economiche e sociali e dall'integrazione delle loro proposte nel sistema del Piano. I rimanenti 6 mesi sono impegnati dalle valutazioni del decisore e dall'approvazione del Piano stesso. Durante l'ultimo trimestre della fase di elaborazione/integrazione del Piano viene anche definito – in linea tecnica - il *"Primo Programma di Attuazione"*, ciò consentirà di riunire in un'unica fase la valutazione/accettazione del Piano e la valutazione/accettazione del Primo Programma e di avere l'approvazione contestuale del Piano e del Primo Programma da parte del CIPE.
- IV. La quarta fase ha una durata di 6 mesi e procede dall'approvazione del primo programma fino alla concreta disponibilità delle risorse finanziarie per le Regioni. La fase comprende atti amministrativi vari e la concertazione tra del Ministero competente in materia di sicurezza con il Ministero dell'economia per definire le modalità di accesso alle risorse finanziarie. Da un certo punto di vista le attività svolte in questa fase si sarebbero potute realizzare parallelamente alla definizione dei contenuti tecnici del programma infatti, quali che siano i campi prioritari di intervento e il tipo di azioni da incentivare, si sarebbero potuti definire autonomamente le modalità di accesso ai finanziamenti statali.
- V. La quinta fase è impegnata dalla definizione, approvazione e avvio del secondo Programma ed ha una durata di dodici mesi dei quali 7 dedicati alla definizione del secondo programma sia nella componente a gestione regionale, sia nella componente a gestione nazionale e 5, dedicati alla riflessione, alle valutazioni e alla accettazione delle proposte.

¹⁵ Una descrizione dettagliata del programma è riportata nel successivo capitolo 4.1, *"I Progetti Pilota"*.



VI. L'ultima fase inizia alla fine del primo trimestre 2004 e dura fino al terzo trimestre del 2006, comprende 30 mesi (2 anni e mezzo). In questo periodo non si rileva alcuna attività di programmazione, pianificazione della sicurezza stradale di livello nazionale. In questo stesso periodo non viene riservata alcuna posta finanziaria per il terzo, per il quarto e per il quinto programma annuale di attuazione del "Piano Nazionale della Sicurezza Stradale".¹⁶ Sono invece in pieno sviluppo la programmazione regionale e la progettazione/realizzazione degli interventi da parte di Province e Comuni, ma questo tema verrà trattato nelle successive sezioni 4 e 5.

Da notare anche che, per una interpretazione della 488/99 (Finanziaria 2000) eccessivamente restrittiva, almeno a giudizio di coloro che hanno redatto questo testo, si è ritenuto che le Regioni che hanno partecipato al bando nazionale del secondo programma di attuazione e che, nel complesso, sono state assegnatarie di un finanziamento di 32,4 milioni di Euro, **non fossero abilitate ad accedere a questi fondi riservati alla sicurezza stradale**. Evitando ogni commento in materia (almeno in questa sede) si evidenzia che l'accesso regionale ai fondi sarebbe stato sbloccato da un emendamento di 10 parole che non comporta alcun onere aggiuntivo per lo Stato poiché i 32,4 milioni di Euro in questione sono stati già assegnati a specifiche Regioni in virtù di uno specifico progetto premiato in un bando nazionale.

In questi 30 mesi non è stata trovata alcuna soluzione per tale problema sia sul versante dell'emendamento, sia sul versante di una circolare di chiarimento, sia su altri versanti con qualsivoglia altra soluzione che consenta alle Regioni di accedere a risorse finanziarie che sono state loro formalmente assegnate.

Occorre altresì notare che nel luglio del 2003 era divenuta operativa la riforma del Codice della Strada che prevedeva l'introduzione della patente a punti e che i notevoli risultati raggiunti sia a causa dell'effetto annuncio, prima ancora della operatività della patente a punti, sia nei dodici mesi successivi, ha distolto l'attenzione del legislatore e del governo nazionale dalla programmazione degli interventi a favore della sicurezza stradale. Questa distrazione è stata favorita da una improvvida celebrazione della patente a punti come strumento in grado di risolvere ogni problema di sicurezza e di condurre l'Italia all'obiettivo comunitario nel giro di pochi anni. In tutto ciò esiste una precisa responsabilità dei tecnici che hanno voluto svolgere un ruolo celebrativo, diffondendo un falso senso di sicurezza e rendendo più difficile chiedere e concedere risorse finanziarie per migliora-

¹⁶ Su questo aspetto si veda quanto indicato nel successivo paragrafo 3.2.3, "Fabbisogno finanziario e stanziamenti".



re la sicurezza stradale in quanto si era diffuso il convincimento che il Paese stava riducendo le vittime degli incidenti stradali ad un ritmo ben più sostenuto di quello necessario per raggiungere l'obiettivo comunitario del dimezzamento delle vittime entro il 2010.

A prescindere da queste annotazioni, la cronologia degli ultimi otto anni rivela una condizione decisamente preoccupante: i tempi della pianificazione/programmazione appaiono decisamente lunghi e tale lunghezza è determinata in misura del tutto prevalente dal fatto che:

- * in tutto il periodo le fasi di attività si alternano a pause molto ampie;
- * il calendario dei processi di valutazione/decisione, senza voler nulla togliere alla loro durata e alla loro funzione essenziale ai fini del governo della sicurezza stradale, non è stato ottimizzato rispetto agli obiettivi di tempestività e non sono stati adeguatamente istruiti;
- * è mancata una gestione ottimizzante in grado di decidere quali fasi potevano essere sviluppate in parallelo, quali altre dovevano essere avviate subito dopo (e non mesi dopo) il conseguimento di un determinato risultato, etc.

Tutto ciò, in un settore notevolmente complesso dove sono costretti ad interagire numerosi decisori, ha determinato uno straordinario allungamento dei tempi generato prevalentemente dal mancato coordinamento delle diverse fasi e dall'assenza di una regia generale (ma forse a migliorare le cose sarebbe bastato semplicemente un buttafuori che invitasse i diversi attori a presentarsi sul palcoscenico al momento giusto, quando era tempo di pronunciare la propria battuta).

Si può cercare di quantificare il ritardo complessivo determinato da questa mancanza di regia (più propriamente, da questo deficit di governo) la nostra valutazione è che su un periodo di 96 mesi, quelli impegnati da attività tecniche o amministrative o da processi di valutazione e scelta non siano stati più di 50 e che le attività svolte in questo periodo, con una adeguata gestione del processo tecnico-decisionale avrebbero potuto impegnare un tempo ancora più breve. Questo ovviamente non implica una mancanza di attività, le scarse risorse professionali disponibili non erano attive in questo settore perché impegnate in altri settori, in altre programmazioni o in altre attività gestionali. Il punto nodale è, però, proprio questo: il livello di priorità attribuito alla sicurezza stradale è assolutamente insufficiente e non consente di mantenere un livello di governo attivo e continuativo nel tempo.



Naturalmente, la tempestività della programmazione non è tutto, ancor più dei tempi conta l'efficacia delle misure poste in essere (e di questo si tratterà nelle successive sezioni) ma non v'è dubbio che un processo così discontinuo e così lento determini necessariamente un governo della sicurezza stradale debole, approssimativo, scarsamente incisivo. La nostra posizione tra i Paesi europei, la insoddisfacente evoluzione del numero delle vittime della strada, la recenti preoccupanti tendenze all'aumento delle vittime sono un risultato non casuale di questa inefficienza che non riguarda un singolo soggetto, una singola componente o un singolo livello di governo ma tutto il sistema. Se è vero che fare sicurezza stradale è una responsabilità condivisa, come afferma la Commissione europea nel sottotitolo del terzo programma di azione per la sicurezza stradale, è vero anche il contrario e cioè che le responsabilità del mancato o dell'insufficiente miglioramento della sicurezza stradale non è frutto di una sola carenza ma di un sistema che complessivamente stenta ad adeguarsi e paga questa incapacità con un tasso di vittime che è più elevato della media europea e che arriva ad essere il doppio di quello che possono vantare i Paesi di eccellenza.



3.2 ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI

3.2.1 I MECCANISMI FINANZIARI

Gli incentivi economico-finanziari dei primi due programmi di attuazione presentano due caratteristiche fondamentali.

3.2.1.1 COFINANZIAMENTI RISERVATI ALLE SPESE D'INVESTIMENTO

La prima è una caratteristica non legata a scelte di programmazione ma determinata dal fatto che si tratta di risorse finanziarie rese disponibili da uno strumento di pianificazione. I finanziamenti (comunque) allocati dalla programmazione nazionale o regionale non possono essere utilizzati per alimentare la spesa corrente, il funzionamento di uffici o di altre attività routinarie, etc. I motivi sono facilmente intuibili: i finanziamenti del Piano hanno una natura straordinaria, sono determinati da uno specifico atto, relativamente ad una determinata azione da realizzare e qualora fossero utilizzati per fare fronte a spese correnti verrebbero a mancare al completamento del progetto mentre l'attività corrente resterebbe senza risorse finanziarie. Dunque, al di là dei richiami contenuti nella circolare sui termini d'uso dei finanziamenti del Piano elaborata da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia, l'uso di fondi straordinari concepiti per innescare un processo di innovazione e per fare fronte agli investimenti che questo richiede risultano funzionalmente incompatibili con le spese correnti (meno di non voler condurre un esperimento a termine, alternativa non prevista nelle priorità del Piano e sicuramente insoddisfacente per quanto riguarda l'investimento in professionalità del personale coinvolto nel processo di miglioramento della sicurezza stradale).

3.2.1.2 MUTUI QUINDICENNALI PER COSTITUIRE LE RISORSE FINANZIARIE NECESSARIE PER GLI INTERVENTI

La seconda caratteristica riguarda il fatto che in realtà la legge 488/99 (la Finanziaria 2000) che assicura le risorse per l'attuazione dei primi due programmi del Piano, rende disponibili finanziamenti attraverso l'accensione di due mutui quindicennali che consentono di accedere ad un capitale valutato in 129,1 milioni di Euro per il primo programma e 206,8 milioni di Euro per il secondo programma.

Questo carattere potrebbe apparire di secondaria importanza, e lo sarebbe potuto essere qualora il soggetto che accende il mutuo per erogare i finanziamenti fosse stato lo stesso Ministero. In realtà è stata fatta una scelta diversa successivamente corretta.



La prima scelta è stata quella di prevedere che ogni Amministrazione assegnataria di un cofinanziamento avesse titolo (e obbligo) ad accendere il relativo mutuo scegliendo tra istituti di credito di primaria importanza. Ovviamente per accendere il mutuo l'Amministrazione aveva bisogno di diversi atti amministrativi che sarebbero stati predisposti al termine di accurate verifiche dal Ministero e dalla Regione competente. Il risultato è che anziché avere due accensioni di mutuo se ne ipotizzavano un migliaio (tanti sarebbero i progetti attivabili dal primo e dal secondo programma). Inoltre i ratei di mutuo sarebbero stati corrisposti dalle Regioni, sempre sulla base di adeguate verifiche amministrative. La Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale ha richiamato l'attenzione sul fatto che una procedura di tale natura era assolutamente defaticante e assorbiva una quota sproporzionata di risorse professionali, sottraendole di fatto al compito primario che era quello di realizzare interventi o sistemi di interventi per migliorare la sicurezza stradale.

Meno di un anno dopo, anche su pressione di quasi tutti i soggetti che avevano partecipato al primo programma di attuazione, la procedura viene parzialmente semplificata: fermo restando tutto l'impianto sopra indicato lo Stato si impegna a pagare direttamente i ratei dei mutui (anziché trasferire le risorse finanziarie alla Regione competente affinché questa a sua volta ritrasferisca quelle stesse risorse alla banca che ha concesso il mutuo).

Come è noto la Finanziaria 2007 evita queste procedure così defaticanti e rende disponibili direttamente le risorse finanziarie per l'azione di incentivazione e indirizzo.



3.2.2 LE DIMENSIONI FINANZIARIE COMPLESSIVE

I "Progetti Pilota", il "Programma ANAS" e i primi due "Programmi di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale" rendono disponibili complessivamente (attraverso risorse dirette e l'accensione di mutui) 552,9 milioni di Euro per cofinanziamenti alle Regioni, alle Province, ai Comuni e all'ANAS. Tali risorse generano impegni finanziari locali per ulteriori 633,2 milioni di Euro, per una spesa complessiva attesa di 1.186,1 milioni di Euro.

Tab. 3.1

DIMENSIONI FINANZIARIE DEL PIANO (MILIONI DI EURO)				
	DOTAZIONE FINANZIARIA	SPESA LOCALE ATTESA (*)	SPESA COMPLESSIVA ATTESA (**)	QUOTA DI FINANZIAM. STATALE
PROGETTI PILOTA	17,0	23,0	40,0	42,5%
PIANO ANAS	200,0	200,0	400,0	50,0%
1° PROGRAMMA	129,1	150,9	280,0	46,1%
2° PROGRAMMA. (AMBITO ATTUATIVO REGIONALE)	154,9	225,1	380,0	40,8%
2° PROGRAMMA. (AMBITO ATTUATIVO NAZIONALE)	51,9	34,2	86,1	60,3%
TOTALE	552,9	633,2	1.186,1	46,6%

(*) Investimenti locali attivati e investimenti locali da attivare, stimati sulla base degli impegni già assunti e, per quanto riguarda le azioni non ancora avviate, sulla base di estrapolazioni.

(**) Dotazione finanziaria dei programmi e spesa locale attesa.

RST su fonti varie

Le procedure allocative dei quattro programmi sopra elencati sono le seguenti:

- le risorse di dotazione del programma relativo ai "Progetti Pilota" e il 25% delle risorse del secondo programma di attuazione del Piano Nazionale sono allocate attraverso una procedura competitiva nazionale (un bando nazionale) mirata a individuare i progetti più soddisfacenti per coerenza con il sistema di obiettivi, con le priorità, con i campi di intervento indicati dagli stessi bandi.
- le risorse di dotazione del primo programma di attuazione del Piano Nazionale e del restante 75% del secondo programma, vengono allocate attraverso una procedura a due fasi: ripartizione regionale delle risorse prima e successiva programmazione regionale attraverso procedure competitive (bandi regionali) o di concertazione.



3.3 LO SCENARIO FINANZIARIO DEL PNSS E GLI STANZIAMENTI EFFETTIVI

3.3.1 RIFERIMENTI GENERALI

Le risorse finanziarie indicate nel precedente paragrafo 3.2.2 sono state rese disponibili tra il luglio del 2001 (assegnazione a Province e Comuni delle risorse finanziarie rese disponibili dal programma dei Progetti Pilota) e il giugno del 2004 (assegnazione a Regioni, Province e Comuni delle risorse finanziarie rese disponibili per l'attuazione della linea strategica del secondo programma attuativo del Piano Nazionale).

Ciò significa che in 3 anni l'investimento pubblico in sicurezza attivato dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale è stato pari a 395,4 milioni/anno, con un onere per la finanza centrale di 184,3 milioni/anno e un peso sulla finanza regionale e locale di 211,1 milioni di Euro/anno.

Sembra a questo punto opportuno verificare due aspetti di fondamentale importanza e cioè:

- I. quale sia il rapporto tra le risorse rese disponibili per investimenti in sicurezza stradale e le previsioni del Piano;¹⁷
- II. quale sia il rapporto tra questo lo stanziamento medio annuo che si determina nel nostro Paese e gli analoghi stanziamenti che si determinano in altri Paesi europei.

3.3.2 LO SCENARIO FINANZIARIO DISEGNATO DAL PIANO

3.3.2.1 CRITERI E PARAMETRI DELLO SCENARIO FINANZIARIO DEL PIANO

Per quanto riguarda il primo punto occorre premettere che il PNSS disegna uno scenario finanziario che si sviluppa per tutto il decennio di validità del Piano (dal 2002 al 2011) che si fonda sui seguenti principi.

In primo luogo il Piano distingue tra impegni finanziari aggiuntivi e rifinanziamento della spesa nei settori che condizionano direttamente lo stato della sicurezza stradale. Più in particolare vengono indicati come "aggiuntivi" gli impegni che derivano da una più alta priorità attribuita alla sicurezza stradale e che si traducono in un aumento della spesa di un determinato

¹⁷ Ricordiamo che il "Piano Nazionale della Sicurezza Stradale" era tenuto a quantificare le risorse necessarie fin dalla elaborazione degli "Indirizzi Generali e linee Guida di Attuazione".



settore mentre viene indicata come *“rifinalizzazione della spesa”* impegni e investimenti che già riguardavano un determinato settore e che vengono orientati verso obiettivi di sicurezza stradale.

In secondo luogo il Piano elenca cinque diversi canali di finanziamento:

- a) l’assunzione diretta degli oneri da parte dei dicasteri competenti in materia di sicurezza stradale (Trasporti, Infrastrutture, Interno, Sanità, Pubblica Istruzione, Politiche giovanili, Lavoro) in relazione al loro ruolo nella attuazione delle previsioni di Piano;
- b) erogazione di incentivi economici a Regioni, Province e Comuni a carico della finanza centrale per la realizzazione delle misure e degli interventi previsti dai programmi di attuazione;
- c) impegni assunti da Regioni, Province e Comuni su fondi propri per il cofinanziamento delle misure e degli interventi di cui al precedente punto;
- d) impegni assunti dall’ANAS e dalle società concessionarie di servizi autostradali nell’ambito degli strumenti di convenzionamento e dei contratti concessori e al fine di migliorare la sicurezza stradale;
- e) impegni assunti volontariamente da organismi pubblici e privati nell’ambito di accordi di partenariato aventi per oggetto la realizzazione di misure e interventi previsti nel Piano o nei programmi attuativi.

In terzo luogo il Piano indica che i diversi settori dovranno concorrere alla spesa aggiuntiva o alla rifinalizzazione della spesa in misura proporzionale al danno sociale che si genera a causa dei fattori di rischio che operano in ciascun settore o in misura proporzionale alla rilevanza degli effetti che l’azione di messa in sicurezza può determinare nei diversi settori.¹⁸ È del tutto evidente come l’indicazione sopra riportata abbia il carattere di una istanza di principio più che di un meccanismo contabile attraverso il quale ripartire gli oneri dell’attuazione del Piano ma l’elemento di maggiore interesse risiede nel fatto che tale principio tende a definire dei parametri di responsabilità, a richiamare l’attenzione dei diversi settori e livelli di governo e del sistema delle istituzioni e delle imprese sul fatto che gli incidenti stradali sono generati da specifici fattori e che la possibilità di rimuovere o ridurre la portata di tali fattori è condizionata da un sistema di competenze e responsabilità specifiche che devono confrontarsi anche con gli oneri finanziari richiesti dalla attuazione del processo di miglioramento della sicurezza stradale.

In quarto luogo si indica che l’incidenza della spesa in sicurezza stradale sulla spesa complessiva dei diversi settori dovrebbe oscillare da 5% al 10%

¹⁸ Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, capitolo 4.3, *“Il fabbisogno finanziario e i benefici sociali ed economici”*, paragrafo 4.3.1, *“Riferimenti di base”*.



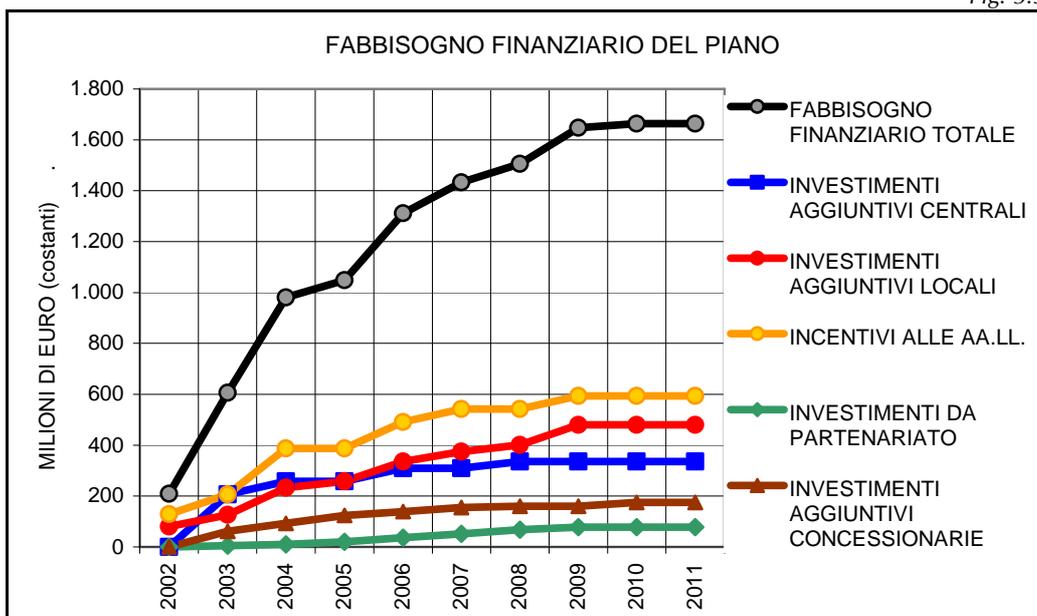
in relazione alla rilevanza del contributo che ciascun settore porta alla sicurezza (o alla insicurezza) stradale. Tali parametri derivano da alcune verifiche condotte sulla spesa per la sicurezza stradale in diversi Paesi europei.

Infine, l'ultimo principio assunto a riferimento dal Piano è quello della **gradualità della spesa, che deve crescere in modo proporzionale alla crescita della capacità di governo della sicurezza stradale** espressa dal livello nazionale, regionale e locale. Questa "capacità di governo" viene descritta in termini molto semplici (ma misurabili) come capacità di svolgere rilevazioni autonome sullo stato dell'incidentalità stradale, come capacità di monitorare gli interventi per la sicurezza e i loro effetti, come presenza di strutture tecniche dedicate in modo specifico ed esclusivo al governo della sicurezza stradale o al monitoraggio, come livello di sviluppo della formazione di tecnici e decisori, etc. In altri termini la capacità di governo della sicurezza stradale viene ricondotto alla presenza di diversi fattori che non sono la capacità di governo ma senza i quali non si può esprimere una accettabile capacità di governo.

3.3.2.2 CANALI DI FINANZIAMENTO E FABBISOGNI FINANZIARI

Sulla base dei parametri sopra indicati (e di una ricognizione sui livelli di spesa dei settori più strettamente coinvolti nel processo di sicurezza stradale) il Piano definisce un sistema di fabbisogni finanziari che, in accordo con il principio di gradualità e di crescita proporzionale alle capacità di governo definisce un fabbisogno complessivo che cresce da 200 milioni di Euro/anno fino a 1.600 milioni.

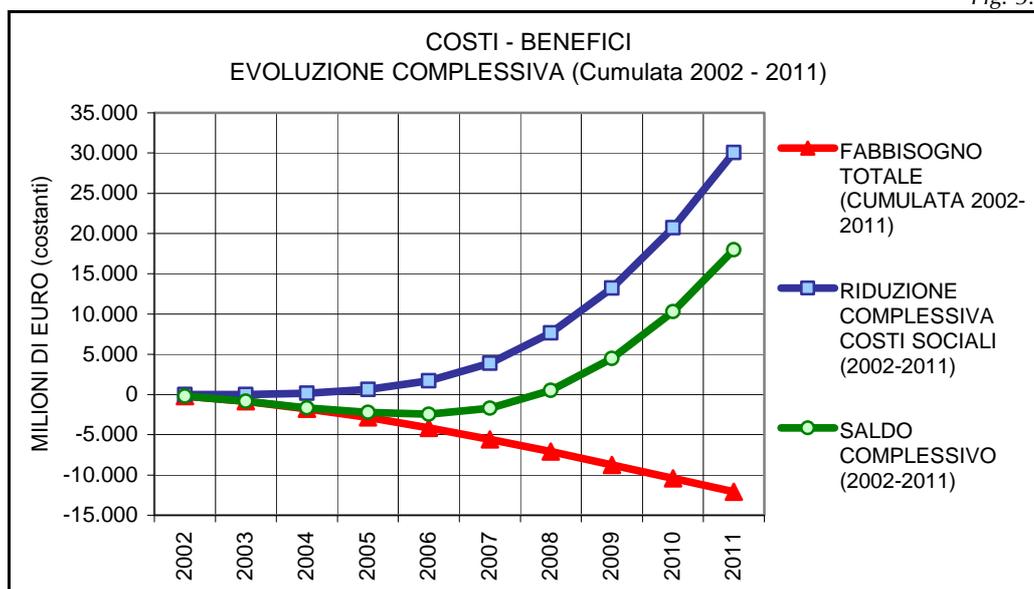
Fig. 3.3



Fonte: Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

Questo investimento genera, nelle previsioni di Piano, una progressiva riduzione dei costi sociali degli incidenti stradali che, per i primi anni, genererebbe un saldo negativo crescente fino al 5° anno e in forte riduzione nei due anni successivi. Dall'ottavo anno si genererebbe un saldo positivo sempre più ampio tra riduzione dei costi sociali e spesa per la sicurezza stradale. Il saldo complessivo di fine periodo risulta pari a + 18.000 milioni di Euro.¹⁹

Fig. 3.4



Fonte: Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

La spesa aggiuntiva, nello scenario finanziario del Piano, è descritta nella tabella riportata di seguito, e, nel complesso, è compresa tra 209,2 milioni di Euro nel 2002 e 1.663 milioni di Euro a partire dal 2010.

Ai nostri fini tuttavia riveste un maggiore, anche se più settoriale, interesse le previsioni sull'andamento:

- * della spesa aggiuntiva dello Stato per incentivi economico-finanziari a favore delle Regioni e delle Amministrazioni locali;
- * della spesa aggiuntiva delle Regioni e degli Enti locali per sostenere gli oneri del cofinanziamento;

per poter confrontare tali previsioni con gli effettivi stanziamenti per l'attuazione del Piano da parte dello Stato, delle Regioni e delle Amministrazioni locali.

¹⁹ Ricordiamo che il costo sociale annuo degli incidenti stradali nell'ultimo periodo è oscillato tra 34.000 e 31.000 milioni di Euro/anno.



Tab. 1

Anno	INVESTIMENTI AGGIUNTIVI:				TOTALI	QUOTE DI PARTECIPAZIONE	
	DELLO STATO	REGIONI ED EE.LL.	CONCESS. AUTOSTR.	DA PARTENAR.		STATO	ALTRI
2002	129,114	80,051	0,000	0,000	209,165	61,7%	38,3%
2003	413,166	126,532	61,975	5,165	606,837	68,1%	31,9%
2004	645,571	232,406	92,962	10,329	981,268	65,8%	34,2%
2005	645,571	258,228	123,950	20,658	1.048,408	61,6%	38,4%
2006	800,508	335,697	139,443	33,152	1.311,801	61,0%	39,0%
2007	852,154	374,431	154,937	51,646	1.433,168	59,5%	40,5%
2008	877,977	400,254	160,102	67,139	1.505,472	58,3%	41,7%
2009	929,622	480,305	160,102	77,469	1.647,498	56,4%	43,6%
2010	929,622	480,305	175,595	77,469	1.662,991	55,9%	44,1%
2011	929,622	480,305	175,595	77,469	1.662,991	55,9%	44,1%
Nel decennio	7.152,928	3.248,514	1.244,661	423,495	12.069,598	59,3%	40,7%

Fonte: Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

Tab. 1

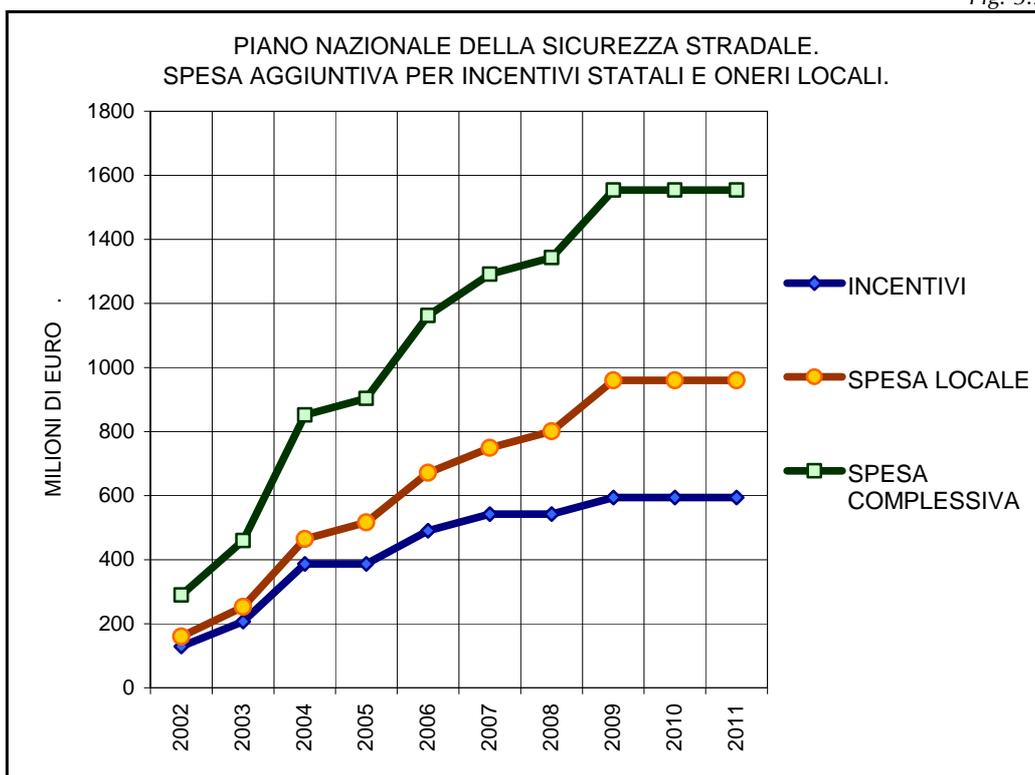
Anno	INCENTIVI		INVESTIMENTI LOCALI (*)		INVESTIM. TOTALE
	VALORE	QUOTA %	VALORE	QUOTA %	
2002	129,114	62%	80,051	38%	209,165
2003	206,583	62%	126,532	38%	333,115
2004	387,343	62%	232,406	38%	619,749
2005	387,343	60%	258,228	40%	645,571
2006	490,634	59%	335,697	41%	826,33
2007	542,28	59%	374,431	41%	916,71
2008	542,28	58%	400,254	42%	942,53
2009	593,925	55%	480,305	45%	1.074,23
2010	593,925	55%	480,305	45%	1.074,23
2011	593,925	55%	480,305	45%	1.074,23
Nel decennio	4.467,35	58%	3248,514	42%	7.715,87

Fonte: Piano Nazionale della Sicurezza Stradale



In questo caso l'impegno finanziario previsto per lo Stato ha un andamento crescente che lo porta da 129,1 milioni di Euro del 2002 a 593,9 milioni di Euro nel 2011 mentre la spesa aggiuntiva delle Amministrazioni locali parte da una base di 80,1 milioni di Euro nel 2002 per arrivare a 480,3 milioni di Euro nel 2011, con una spesa aggiuntiva totale che passa da 209,2 milioni di Euro del 2002 a 1.074,4 nel 2011.

Fig. 3.5



Fonte: Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

3.3.3 PREVISIONI E STANZIAMENTI

Rispetto al quadro previsivo delineato dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale gli impegni effettivi hanno avuto un andamento diviso in tre fasi radicalmente diverse.

- A Nei primi due anni del Piano (2002-2003) si verifica una piena corrispondenza tra le poste finanziarie indicate dallo scenario di Piano e gli effettivi stanziamenti, anzi, il finanziamento dei "Progetti Pilota" del 2001 non rientra tra le poste finanziarie previste nello scenario del Piano e, da un punto di vista meramente contabile, costituirebbe uno stanziamento eccedente.



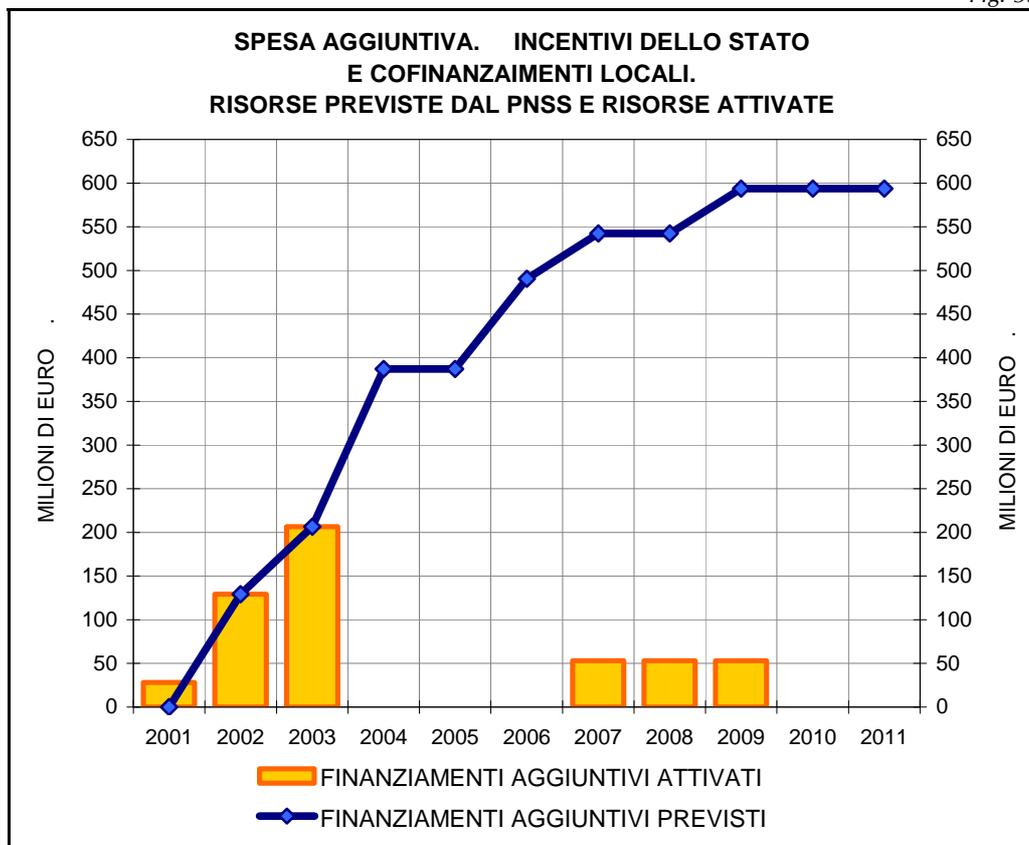
- B Nei tre anni successivi (2004-2006) non viene stanziata alcuna risorsa finanziaria per le politiche di incentivazione e orientamento della spesa locale con uno sbilancio (un deficit rispetto agli impegni di Piano) di 1.265,2 milioni di Euro.
- C Per il triennio appena iniziato la finanziaria 2007 ha previsto, per l'attuazione del Piano e in particolare per l'orientamento e l'incentivazione della spesa locale in sicurezza stradale, 53 milioni di Euro/anno, mediamente il 9,5% delle poste indicate dallo scenario finanziario del Piano. Lo sbilancio degli stanziamenti rispetto allo scenario di Piano allo stato attuale risulta dunque pari a 1.519,5 milioni di Euro. Occorre tuttavia notare che mentre le poste finanziarie del 2002 e del 2003 erano basate sull'accensione di mutui quindicennali che hanno impegnato le risorse finanziarie degli anni futuri e che hanno richiesto procedure di accesso ai finanziamenti che si sono rivelate oggettivamente molto onerose, le esigue somme rese disponibili dalla finanziaria 2007 sono immediatamente impegnabili.
- D Degli ultimi due anni non vale la pena parlare perché sono fuori dall'orizzonte della programmazione finanziaria corrente.

Il confronto tra lo scenario finanziario del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale da un lato e gli effettivi stanziamenti dall'altro non conduce, dunque, a risultati confortanti e la considerazione relativa al fatto che in effetti il rafforzamento delle capacità di governo (e di spesa) relativa al settore della sicurezza stradale è cresciuta molto lentamente al punto che i consistenti ritardi di spesa hanno mascherato l'effettiva portata dei bassi stanziamenti non può essere di alcun conforto. Semmai è necessario evidenziare che tre anni di sospensione dei finanziamenti e un'intera linea di finanziamento virtualmente sterilizzata (quella delle azioni strategiche previste dal secondo programma, nell'ambito della gestione nazionale) per interpretazioni della norma estremamente restrittive, hanno agito come un poderoso disincentivo a costituire strutture tecnico-amministrative dedicate alla sicurezza stradale stabili, a investire in conoscenza, a rafforzare la dotazione degli uffici di strumenti, a creare reti di cooperazione e partenariato.

Sotto questo aspetto la rimozione di un triennio di finanziamenti non ha rafforzato le capacità di governo della sicurezza stradale ma le ha soffocate, ciò che è rimasto lo si deve alla volontà dei singoli e all'impegno del sistema locale.



Fig. 3.6



Elaborazione RST su fonti varie

Tab. 1

SPESA AGGIUNTIVA. INCENTIVI DELLO STATO E COFINANZIAMENTI LOCALI. RISORSE PREVISTE DAL PNSS E RISORSE ATTIVATE			
ANNO	STANZIAMENTI EFFETTIVI	POSTE DELLO SCENARIO FINANZIARIO DEL PIANO	
2001	28,2	0	0
2002	129,1	129,1	129,1
2003	206,6	206,6	206,6
2004	0	387,3	387,3
2005	0	387,3	387,3
2006	0	490,6	490,6
2007	53	542,3	542,3
2008	53	542,3	542,3
2009	53	593,9	593,9
2010		593,9	593,9
2011		593,9	593,9
	522,9	4.467,2	4.467,2

Elaborazione RST su fonti varie

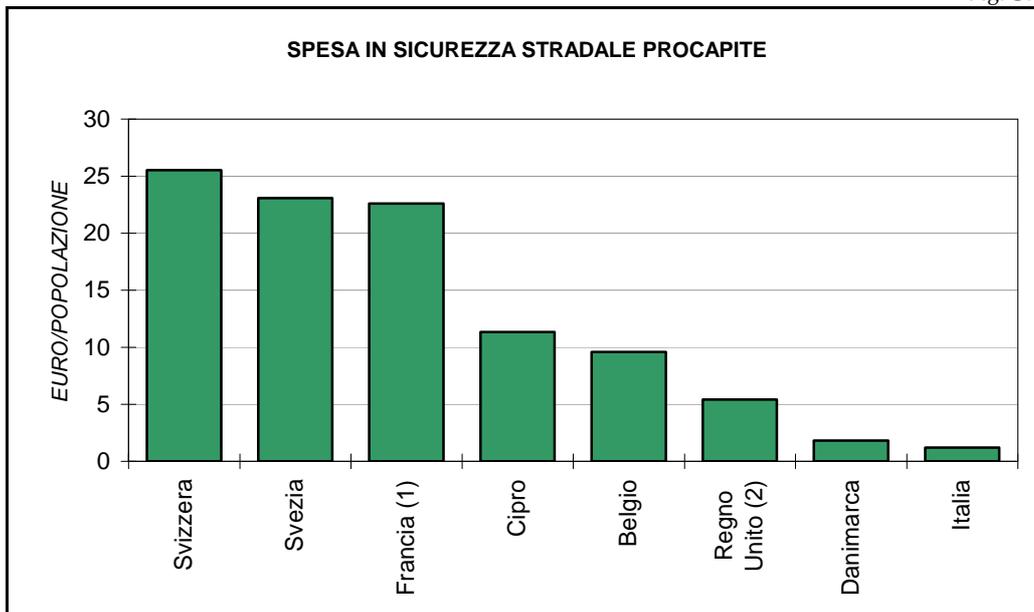
3.3.4 CENNI SUGLI INVESTIMENTI IN SICUREZZA STRADALE DI ALTRI PAESI EUROPEI

Resta da notare che gli stanziamenti per la sicurezza stradale previsti dalla Finanziaria 2007 per la sola attuazione del Piano sono decisamente bassi non solo rispetto allo scenario delineato dallo stesso Piano Nazionale della Sicurezza Stradale ma anche rispetto alla spesa media in sicurezza stradale realizzata in altri Paesi europei.

A questo proposito abbiamo confrontato gli stanziamenti nazionali ²⁰ per la sicurezza stradale procapite e per vittima in sette Paesi più il nostro.²¹ I risultati mostrano che:

- tre Paesi investono più di 20 Euro procapite;
- due investono da 5 a 11 Euro/procapite;
- due hanno un livello di investimento compreso tra 2 e 5 Euro procapite;
- l'Italia non ha riservato alla sicurezza stradale alcun investimento nel triennio 2004-2006 e ha stanziato 0,9 Euro procapite per il triennio 2007-2009 (Figura 3.7).

Fig. 3.7



Elaborazione RST su fonti varie

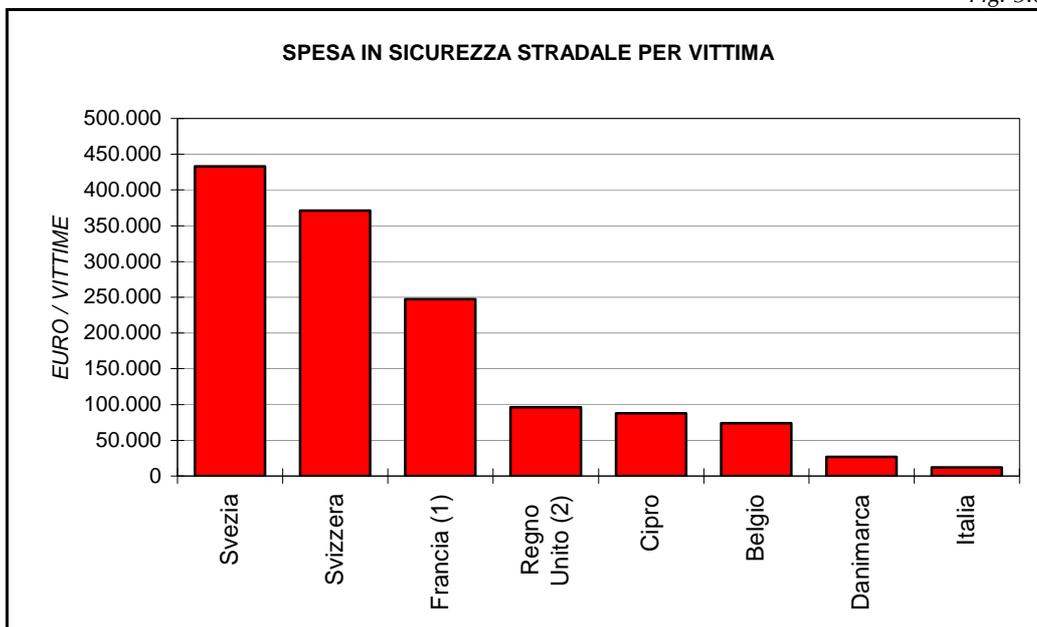
²⁰ Intendendo con ciò quelli che gravano sulla finanza centrale e non tutti gli impegni in materia di sicurezza stradale assunti da qualsivoglia soggetto in uno stesso Paese.

²¹ La fonte è costituita da un recente studio condotto dalla Segreteria Tecnica della Consulta Nazionale della Sicurezza Stradale a supporto della Conferenza interministeriale sulla sicurezza stradale di Verona e basato su una rilevazione diretta. I risultati di tale studio sono riportati in: Ministry of Transport of Italy, National Road Safety Council, Survey on the National Road Safety Plans in Europe, RST Ricerche e Servizi per il Territorio, 3-4 novembre 2006.

Inoltre, se confrontiamo il livello di investimenti non con la popolazione ma con il numero di morti determinato dagli incidenti stradali (e, cioè, con una variabile correlata al livello complessivo di rischio) risulta che:

- tre Paesi investono tra 250.000 e 430.000 Euro per vittima;
- tre Paesi investono tra 75.000 e 100.000 Euro per vittime;
- un Paese investe 27.000 euro per vittima;
- un Paese, l'Italia, investirà nel prossimo triennio circa 9.700 Euro per vittima (Figura 3.8).

Fig. 3.8



Elaborazione RST su fonti varie

Dunque la spesa in sicurezza di livello nazionale rapportata alla popolazione o al numero di vittime da incidenti stradali, relativamente ai Paesi europei che hanno fornito questa informazione, risulta da 40 a 2 volte più elevata della spesa nazionale italiana dedicata a orientare e sostenere la spesa locale per la sicurezza stradale.

Questo dato va rapportato a due considerazioni.

Negli anni '90 l'Italia ha registrato un aumento delle vittime degli incidenti stradali e ha accumulato un consistente ritardo di sicurezza nei confronti degli altri Paesi europei (passando dal 4° a 9° posto per livello di sicurezza tra i Paesi dell'UE15).

Negli anni più recenti (2002-2005) l'Italia ha registrato un tasso di riduzione delle vittime degli incidenti stradali molto elevato ma inferiore alla media dell'UE15 e, soprattutto, che il progresso di sicurezza stradale realizzato nel 2005 è stato molto basso e per il 2006 i primi dati parziali indicano



una leggera crescita delle vittime degli incidenti stradali, in netta controtendenza rispetto all'andamento dell'Unione europea e, in particolare dell'UE15 (l'Unione europea prima degli ultimi due allargamenti).

Se teniamo conto di questi andamenti della sicurezza stradale - decisamente poco soddisfacenti per il nostro Paese - è decisamente preoccupante che l'Italia scelga di investire molto meno (da 1/2 a 1/40) di quanto fanno i sette Paesi europei per i quali sono disponibili i dati sugli investimenti nazionali in sicurezza stradale.

Ovviamente il mero dato contabile non rappresenta compiutamente l'impegno di un Paese per la sicurezza stradale, contano anche - probabilmente di più - la capacità di orientare la spesa per il sistema infrastrutturale e per i trasporti verso la sicurezza stradale, di adottare regole e verifiche in grado finalizzare verso la sicurezza non solo la spesa ma l'attività in generale di interi settori, conta, in sostanza, la capacità complessiva di governare la sicurezza stradale. Sotto questo profilo il volume di investimenti in sicurezza stradale è, in parte, fungibile con la capacità di gestire alcuni settori di particolare rilevanza ai fini del miglioramento della sicurezza stradale.

In definitiva una elevata capacità di governo dei fattori che concorrono a determinare lo stato della sicurezza stradale consente da un lato una più ampia e più efficace rifinalizzazione della spesa e delle attività di settori chiave verso la sicurezza stradale e dall'altro consente di migliorare l'efficacia, di aumentare la resa della spesa in essere.

Per questi motivi, come vedremo di seguito, il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale indica come linea di azione strategica di assoluto rilievo, sulla quale far convergere ampie risorse finanziarie e professionali, il rafforzamento della capacità di governo della sicurezza stradale o, più precisamente, dei fattori che condizionano lo stato della sicurezza stradale di qualunque natura essi siano, a qualunque scala operino e in qualunque sistema di competenze settoriali rientrino.



3.4 GLI STRUMENTI ATTUATIVI

3.4.1 NATURA DELLE FASI ATTUATIVE DEL PNSS

Gli strumenti attuativi del “*Piano Nazionale della Sicurezza Stradale*” non si limitano a descrivere quali linee di azione del Piano saranno poste in attuazione, con quali risorse e in che modo. Ricordiamo infatti che il PNSS non ha natura prescrittiva ma tende a orientare e raccordare scelte e interventi di molti soggetti pubblici e privati che operano in sostanziale autonomia rispetto al gestore del Piano stesso.²² Ciò implica che la realizzazione delle azioni indicate dal Piano viene determinata dai modi in cui i diversi soggetti chiamati a collaborare al processo di miglioramento della sicurezza stradale interpretano gli obiettivi, le priorità e i campi di azione del Piano, li inseriscono all’interno delle proprie strategie di settore (piani, programmi e interventi relativi al sistema delle infrastrutture, a quello della mobilità, al trasporto pubblico, al sistema sanitario, alla prevenzione/controllo/repressione, alle politiche assicurative, etc.) e dal modo in cui tali obiettivi e tali priorità vengono tradotti in azioni concrete.

Ne consegue che i programmi annuali di attuazione costituiscono un delicato strumento attraverso il quale viene governato il modo in cui i diversi soggetti chiamati a collaborare ai processi di miglioramento della sicurezza stradale **interpretano** le indicazioni del Piano alla luce delle risorse disponibili al momento, delle più rilevanti problematiche di sicurezza stradale presenti nel territorio e negli ambiti di propria competenza, dei propri sistemi di obiettivi.

Più esplicitamente, il programma di attuazione indicato dalla legge istitutiva del Piano,²³ costituisce lo **strumento attraverso il quale le risorse e gli obiettivi di una platea molto vasta di soggetti vengono orientate su linee di azioni e tipologie di intervento prioritarie, in settori ove sono presenti fattori e condizioni di rischio che determinano le maggiori quote di vittime da incidenti stradali, secondo modalità operative che presentano le più soddisfacenti prospettive in termini di efficacia degli interventi stessi.**

In questa logica il Piano individua gli obiettivi e le priorità generali e propone, a tutti i soggetti potenzialmente interessati a partecipare al processo di miglioramento della sicurezza stradale, il repertorio delle linee di azione

²² Ove così non fosse il Piano dovrebbe governare e condizionare le scelte di diversi dicasteri, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, di altre istituzioni pubbliche, del sistema delle imprese in materia di mobilità, trasporti, infrastrutture stradali, prevenzione e controllo dei comportamenti, politiche sanitarie di prevenzione, politiche assicurative, etc. In questa logica il Piano assumerebbe poteri abnormi e non compatibili con il nostro ordinamento.

²³ Legge 144/99, art. 32.



e dei campi di intervento che possono ridurre in modo rilevante e stabile il numero delle vittime, stabilisce le condizioni di coerenza complessiva ma **lascia alla fase di programmazione il compito di comporre questi materiali in una specifica strategia condivisa da tutti i soggetti che concorrono a determinare le condizioni di sicurezza stradale.** Anche l'ammontare complessivo degli investimenti in sicurezza stradale non è prevedibile con certezza ma dipende sia dalle scelte di politica allocativa dei governi regionali, sia dalle scelte relative al tipo e alle dimensioni di intervento, delle Amministrazioni destinatarie del finanziamento, sia dal tipo di Amministrazioni partecipanti.²⁴

3.4.2 IL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE

In relazione a quanto indicato sopra, la definizione delle scelte attuative del Piano (obiettivi, linee di azione, priorità, campi di intervento, procedure, meccanismi di orientamento degli interventi e di selezione dei progetti da ammettere a finanziamento) è stata affidata:

- a) alla **concertazione interistituzionale** che si è sviluppata attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro formato da rappresentanze tecniche del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e della Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale che ha definito tutti i contenuti del programma e la successiva discussione in sede di Conferenza Stato Regioni Autonomie Locali;
- b) alla elaborazione di **documenti di programmazione** (*"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Programma annuale di attuazione. 2002"*²⁵ per il primo anno e al documento *"Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Secondo programma annuale di attuazione. 2003"*²⁶ per il secondo anno) che fissano tutte le scelte fondamentali;
- c) ad una serie di **elaborati tecnici di orientamento e supporto** rivolti a Regioni, Province e Comuni al fine di favorire una efficace collaborazione alla attuazione dei programmi, costituiti in particolare da:
 - c.1) il *"Quadro descrittivo"* degli interventi posti in essere (al fine di consentire il monitoraggio degli interventi e degli effetti da questi determinati sulla sicurezza stradale);

²⁴ Vedremo nei capitoli 4.2 e 4.3 come l'arco di variazione delle quote di investimento in sicurezza stradale coperte dalle risorse finanziarie del PNSS vari dal 30% al 70% in funzioni di scelte regionali e locali e come, conseguentemente, a parità di risorse complessivamente rese disponibili dal PNSS, l'ammontare della spesa in sicurezza stradale possa cambiare notevolmente.

²⁵ Approvato con deliberazione CIPE n. 100 del 29 novembre 2002.

²⁶ Approvato con deliberazione CIPE n. 81 del 13 novembre 2003.



- c.2) i *“Dati generali sull’incidentalità stradale”* (al fine di consentire una applicazione certa e agevole del principio di proporzionalità indicato nel programma, vedi il successivo paragrafo 3.5.3, *“Contenuti dei programmi”*);
- c.3) la *“Scheda delle condizioni che contribuiscono a determinare la priorità della proposta”* (che descrive le modalità concrete attraverso le quali pesare la rispondenza delle proposte ai principi, criteri e parametri indicati dal programma);
- c.4) il documento tecnico *“Parametri per la selezione delle proposte da ammettere a finanziamento”* (ove si forniscono indicazioni per la concreta applicazione dei parametri di valutazione delle proposte di cui al precedente punto C3);
- c.5) il documento *“Analisi generale dell’incidentalità”* (ove si elencano i contenuti di riferimento delle analisi di sicurezza stradale che devono corredare le proposte di intervento);
- c.6) il documento *“Procedura competitiva: bando tipo e relativa documentazione tecnica”* (che propone il bando da adottare nel caso in cui le Regioni o le Province a statuto autonomo decidano di scegliere una strategia di allocazione delle risorse basata sulla competizione; non sono state fornite indicazioni sulla gestione delle adottare di strategie allocative basate sulla concertazione);
- c.7) la domanda tipo per partecipare ai bandi regionali (in coerenza con le indicazioni del programma nazionale);
- c.8) la convezione tipo tra Amministrazione erogante (il Ministero) e Amministrazione proponente (Province e Comuni che propongono interventi per la realizzazione del primo e del secondo programma attuativo).

L’insieme dei documenti sopra elencati risponde a tre finalità:

- * fissare in un apparato documentale tutte le indicazioni e gli accordi sviluppati nell’ambito della concertazione;
- * fornire alle Amministrazioni, specialmente a Province e Comuni, le indicazioni operative sulle azioni da realizzare per concorrere alla realizzazione del Piano (attraverso procedure concertate o competitive);
- * creare i presupposti per una omogenea descrizione e per il monitoraggio delle iniziative poste in essere e dei risultati che queste determinano.



3.4.3 CONTENUTI DEL PRIMO E DEL SECONDO PROGRAMMA

A meno di un aspetto (la creazione, nel secondo programma, di una linea di azione a gestione nazionale dedicata agli interventi di natura strategica) il primo e il secondo programma di attuazione presentano contenuti sostanzialmente simili in quanto, a causa dei lunghi tempi di operatività del primo programma, la definizione del secondo è avvenuta contestualmente all'avvio del primo, cosicché è venuta a mancare la possibilità di calibrare il programma 2003 in relazione ai primi risultati del programma 2002.²⁷ In altri termini, il quadro delle conoscenze su cui si fondava il primo programma non si era modificato o aggiornato cosicché le scelte fondamentali sono state ripetute nel secondo programma a meno di qualche semplificazione (peraltro non fondamentale) e di una ripartizione regionale delle risorse più vicina alla distribuzione territoriale delle vittime degli incidenti stradali.

Entrambi i programmi definiscono la ripartizione territoriale delle risorse finanziarie nei termini indicati nel precedente paragrafo 3.1.3, *“I meccanismi attuativi”*, e le procedure di allocazione premiale delle risorse, assicurando i presupposti economici per quella *“allocazione in due fasi”* necessaria per garantire una sostanziale coerenza tra programmazione nazionale, programmazione regionale e scelte locali.

Inoltre, entrambi i programmi presentano le seguenti caratteristiche.

- A] Sono introdotti da un articolo relativo agli aspetti generali ove, tra l'altro, si indica che:
- * le risorse del programma *“... 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”* ;
 - * la gestione del Programma *“... sarà realizzata in modo congiunto dal Governo nazionale, dai Governi regionali, dalle Province e dai Comuni”* (nel secondo programma si indica anche che il programma sarà articolato in una linea a gestione regionale e in una linea a gestione nazionale).

²⁷ Si veda quanto considerato nel paragrafo 4.3.1, *“Riferimenti generali del secondo programma”*, punto 4.3.1.1, *“L'avvio e il secondo incipio”*.



- B] Entrambi i programmi si ispirano a cinque principi che entrano pesantemente nella valutazione delle proposte e tendono a orientare le scelte e le strategie di sicurezza stradale dei partecipanti. Tali principi sono:
- B1] 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.
- B2] 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.”
- B3] 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.
- B4] 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.”

**B5] Intersettorialità / completezza**

“A parità di altre condizioni, il programma incentiva in via prioritaria interventi integrati e intersettoriali che:

- * agiscono su tutti i (o sulla maggior parte dei) fattori di rischio presenti nella situazione oggetto della proposta di intervento;*
- * coinvolgono tutti i (o la maggior parte dei) soggetti che possono contribuire, direttamente o indirettamente, al miglioramento della sicurezza stradale.*

C] Il secondo programma distingue tra **misure urgenti** per la messa in sicurezza delle situazioni di massimo rischio (in aree urbane o su strade extraurbane); **interventi sistematici** che tendono a migliorare il quadro complessivo della sicurezza stradale agendo su fattori strutturali e su componenti complesse (manutenzione programmata, riqualificazione dei tessuti viari urbani, promozione della mobilità pedonale, su bicicletta e su TPL, costruzione di una nuova cultura della sicurezza stradale, etc.); misure dedicate a **rafforzare le capacità di governo della sicurezza stradale** che tendono ad ampliare e rafforzare il sistema di strutture tecniche, le professionalità, la strumentazione che costituisce il supporto tecnico-amministrativo dell'azione di governo svolta dai decisori (creazione di centri di pianificazione, programmazione, monitoraggio, costituzione o rafforzamento di Uffici di polizia locale dedicati in modo esclusivo e specifico alla sicurezza stradale, creazione di Consulte locali per la sicurezza stradale, predisposizione di strumenti tecnici per la georeferenziazione degli incidenti, per la manutenzione programmata, per l'individuazione dei fattori di rischio).

Nel primo programma queste indicazioni sui possibili interventi raggruppati per tipo di funzioni svolte rispetto alle strategie di sicurezza stradale assumevano il carattere di un elenco, come indicato di seguito:

- * messa in sicurezza delle strade extraurbane a massimo rischio;
- * messa in sicurezza delle situazioni urbane (aree, strade, attraversamenti urbani di strade extraurbane, etc.) a massimo rischio;
- * definizione e realizzazione di Piani di manutenzione programmata;
- * moderazione del traffico e riqualificazione di strade e piazze;
- * realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione;
- * educazione alla sicurezza stradale nelle scuole;
- * piani e misure per migliorare la sicurezza stradale nei percorsi casa-lavoro;
- * sostegno al trasporto collettivo a fini di sicurezza stradale;
- * rafforzamento del contributo del sistema assicurativo alla sicurezza stradale;



- * creazione di centri di pianificazione, programmazione, monitoraggio;
- * creazione o rafforzamento degli uffici di polizia locale dedicati alla sicurezza stradale;
- * interventi integrati che comprendano la messa in sicurezza di tratte stradali, la regolamentazione del traffico, lo sviluppo del TPL, il rafforzamento e il coordinamento delle attività di prevenzione, controllo e repressione di tutte le forze di polizia stradale che operano nel contesto;
- * progetti pilota per la elaborazione di piani o programmi integrati;
- * definizione di intese e accordi tipo con componenti pubbliche o private della comunità locale che possano fornire un contributo alla sicurezza stradale nuovo e rilevante;
- * definizione e realizzazione di centri di monitoraggio locali.

I contenuti specifici cambiano solo marginalmente ma la illustrazione degli interventi del secondo programma relativamente alle implicazioni generali dei diversi tipi di intervento sulle strategie di governo della sicurezza stradale appare più chiara.

- D] Viene indicata la possibilità di scegliere **procedure di allocazione delle risorse** di tipo competitivo (bandi regionali) o concertativo (accordi tra Regione, Province e Comuni per la realizzazione di un definito sistema di interventi alla quale concorrono diversi soggetti pubblici con l'eventuale collaborazione di soggetti privati).
- E] Si afferma con chiarezza che l'allocazione di risorse dovrà avvenire sulla base di graduatorie di merito o in relazione a scelte programmatiche formalmente assunte dalla Regione o dalla Provincia a Statuto autonomo, rispettando in ogni caso il principio di premialità e di specificità/aggiuntività.
- F] I programmi definiscono uno **specifico obbligo a monitorare l'attuazione dell'intervento e gli effetti da questo determinati sulla sicurezza stradale** per non meno di cinque anni e a provvedere alla predisposizione delle condizioni necessarie per tale monitoraggio.
- G] Viene stabilito altresì l'impegno per le Regioni a gestire l'allocazione di risorse in coerenza con i criteri, i parametri e i principi fissati nel programma.
- H] Si stabilisce anche che le proposte e i progetti potranno essere finanziati solo laddove superino una determinata soglia di ammissibilità che dovrà essere predefinita da ciascuna Regione.



- l] Infine, i programmi indicano i massimali di cofinanziamento - in valore assoluto e in quota percentuale sul costo complessivo dell'intervento - in relazione al tipo di intervento e alle dimensioni del soggetto proponente (aree metropolitane, comuni intermedi, comuni di piccola dimensione). Tali parametri potranno essere modificati con motivata decisione e, in effetti, alcune Regioni utilizzeranno questa possibilità per spostare verso il basso o verso l'alto le quote di cofinanziamento.

Abbiamo tralasciato gli aspetti più minuti come l'obbligo a sottoscrivere convenzione, le condizioni di utilizzabilità delle eventuali risorse non assegnate, etc. per i quali si rimanda alla lettura diretta dei due programmi.



4

I PROGRAMMI DI ATTUAZIONE





La presente sezione illustra le caratteristiche del primo e del secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale per quanto riguarda le dimensioni economico finanziarie, la ripartizione territoriale delle risorse, il numero di progetti avviati, il rapporto tra candidati a partecipare all'attuazione del Programma e assegnatari dei finanziamenti, i tempi di attuazione e le tipologie di interventi.

Si rammenta che il secondo programma si articola in due linee, una di gestione regionale e l'altra di gestione nazionale cosicché, in concreto illustreremo tre programmi di attuazione. Infine, prima di trattare dei programmi di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale illustriamo brevemente contenuti e risultati del programma relativo ai Progetti Pilota che ha preceduto l'elaborazione del Piano e ne ha orientato alcuni contenuti e le scelte attuative.





4.1 I PROGETTI PILOTA²⁸

4.1.1 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. avrebbero costituito un primo intervento coerente con gli indirizzi e le linee guida recentemente approvate dai Ministri competenti;
- II. 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. avrebbero evidenziato eventuali punti di debolezza sui prevedere specifiche misure di sostegno e rafforzamento.²⁹

²⁸ Al momento non esistono basi conoscitive più aggiornate di quelle utilizzate per redigere il paragrafo dedicato ai progetti pilota nella terza *"Relazione al Parlamento sullo Stato della Sicurezza Stradale"*. Per tale motivo in questo capitolo si fa ampio riferimento a quanto indicato nella suddetta relazione.

²⁹ 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. 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*. 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 (12,5 milioni di Euro) per finanziare tutti i progetti che avevano raggiunto un punteggio di eccellenza. Nel 2001, il programma viene dotato di ulteriori 8,5 miliardi (4,5 milioni di Euro) che vengono utilizzati per finanziare altri progetti sulla base della gradualità già approvata.

4.1.2 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.**³⁰ 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 problematiche 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.

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;

³⁰ 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.



- * 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 e duratura**;
- * individuare la problematica di riferimento e le componenti infrastrutturali (strade o porzioni di strade) e di mobilità che costituivano il campo 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;
 - **specifico** (mirato, cioè, in assoluta prevalenza 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.).

Il bando era accompagnato da una ampia documentazione tecnica di supporto, alla quale si faceva diretto riferimento per descrivere le caratteristiche delle azioni ammesse a finanziamento, i criteri e i parametri di valutazione, l'entità del cofinanziamento in relazione allo stato dell'incidentalità e alle caratteristiche della proposta, etc.³¹

³¹ Cfr. Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, Progetti Pilota, Documentazione Tecnica. Ministero dei Lavori Pubblici, Dicembre 2000.



4.1.3 PARAMETRI ECONOMICI

L'entità massima del cofinanziamento viene determinata in relazione a due parametri: il costo complessivo del "Progetto Pilota" e l'entità del danno 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.

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.

I parametri di selezione dei progetti da ammettere al finanziamento sono molto articolati e si basano su sei criteri di base:

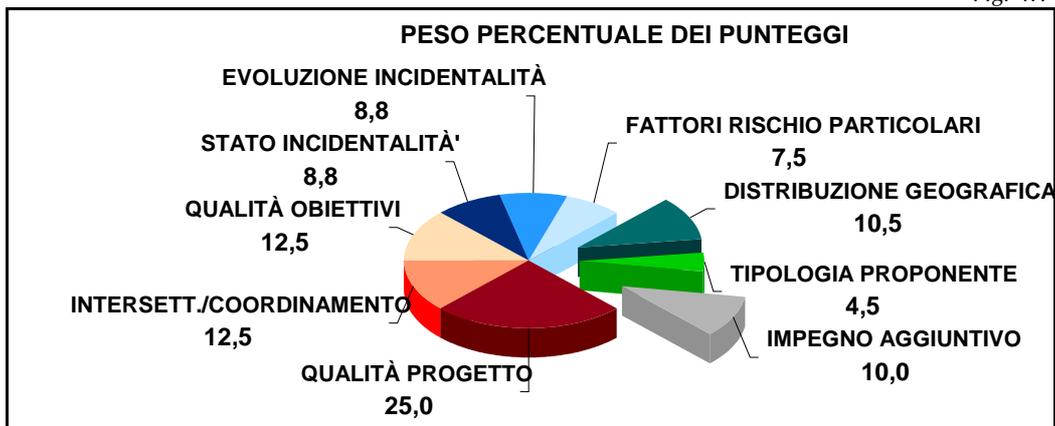
- 1. la qualità tecnica del progetto (misurata attraverso sei parametri);**
- 2. l'intersettorialità e il coordinamento (rilevata attraverso quattro parametri);**
- 3. la natura degli obiettivi e la loro coerenza con gli "Indirizzi Generali e Linee Guida di Attuazione" (misurata attraverso quattro parametri);**
- 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 concentrazione di finanziamenti che, dopo la terza o quarta proposta, determinerebbero vantaggi marginali alla sperimentazione locale).

Questo sistema di valutazione, nonostante la sua intrinseca complessità, fornirà risultati decisamente soddisfacenti, come vedremo tra breve. Il peso centesimale di ciascun parametro è riportato nella figura seguente.

Fig. 4.1



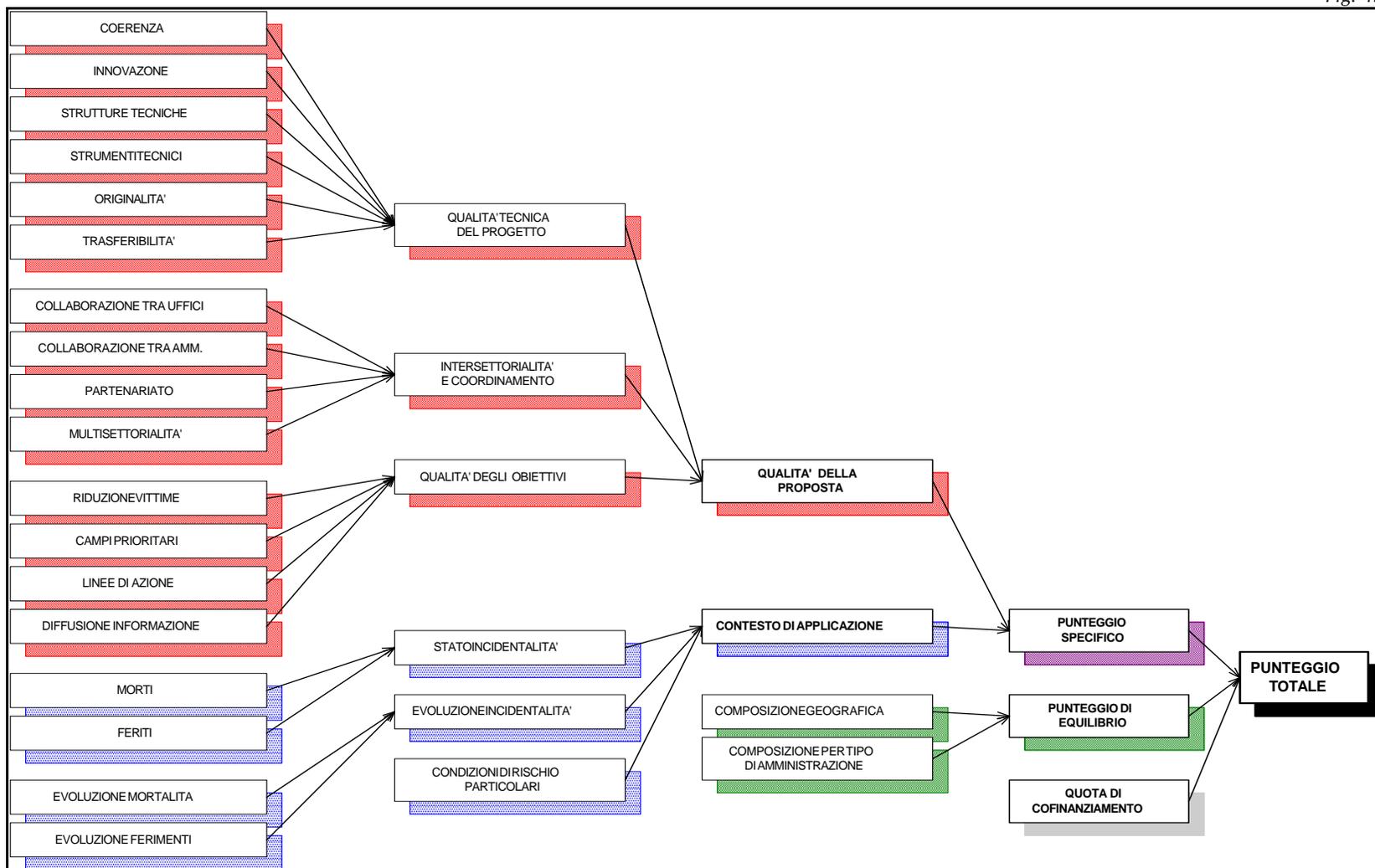
Elaborazioni RST su fonti varie

L'insieme dei parametri è illustrato nella figura 4.2 riportata nella pagina seguente.



CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE. SEGRETERIA TECNICA

Fig. 4.2



Elaborazioni RST su fonti varie



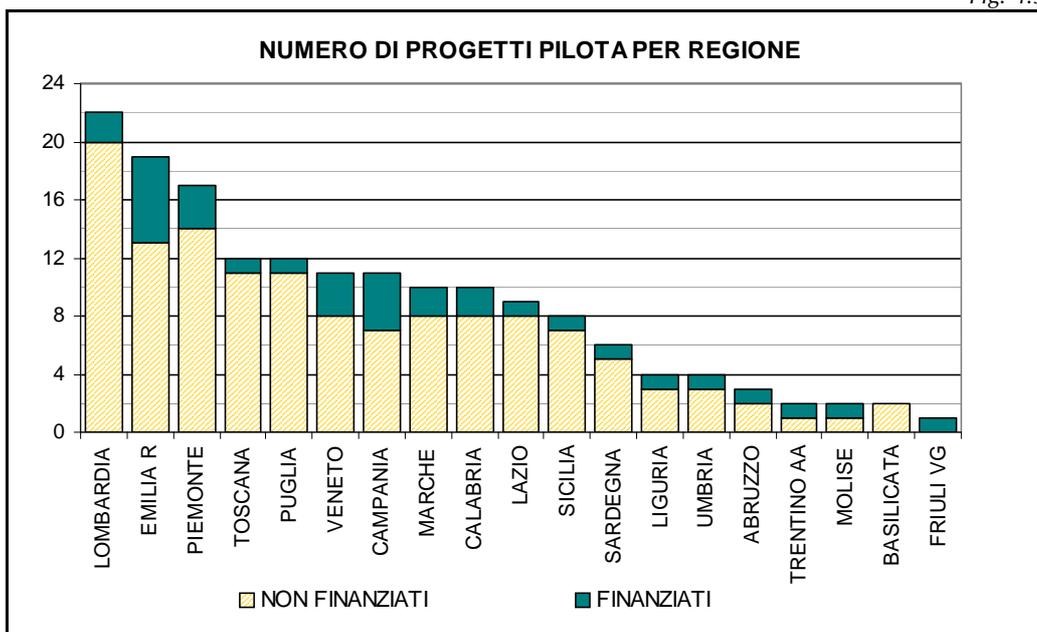
4.1.4 STATO DI ATTUAZIONE E RISULTATI

4.1.4.1 PROGETTI PROPOSTI E PROGETTI FINANZIATI

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 una 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 finanziamenti 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 Venezia Giulia, dal Molise, dalla Basilicata e dal Trentino Alto Adige che esprimono un numero di proposte e una disponibilità ad investire decisamente inferiore alla media.

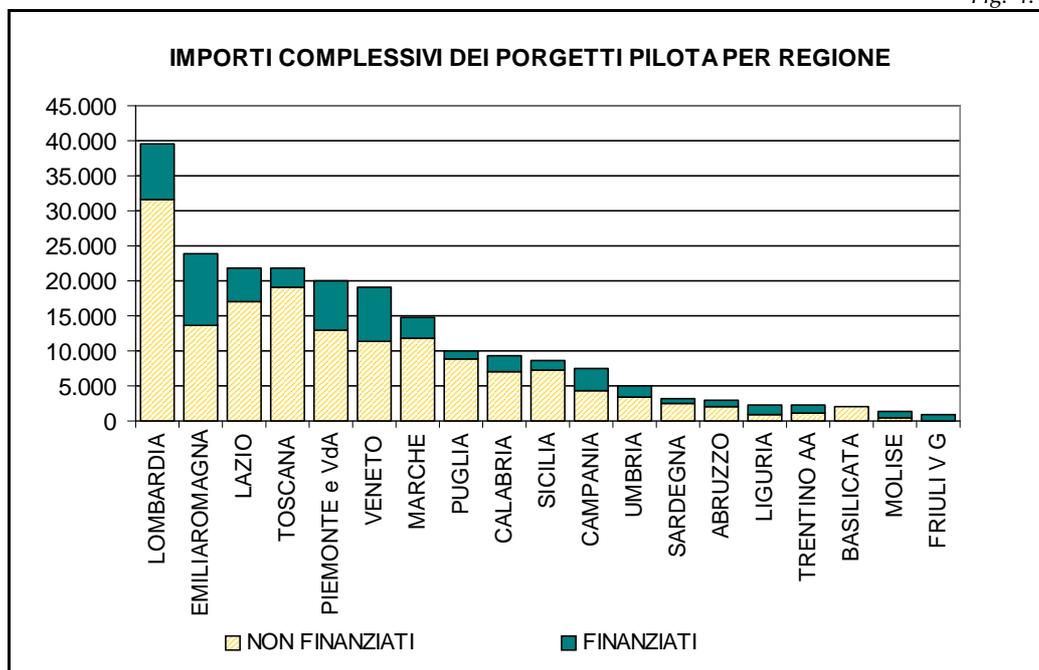
Fig. 4.3



Elaborazioni RST su fonti varie



Fig. 4.4



Elaborazioni RST su fonti varie

4.1.4.2 PREDISPOSIZIONE A INVESTIRE IN SICUREZZA STRADALE E ENTITÀ DEL DANNO SOCIALE DA INCIDENTI STRADALI

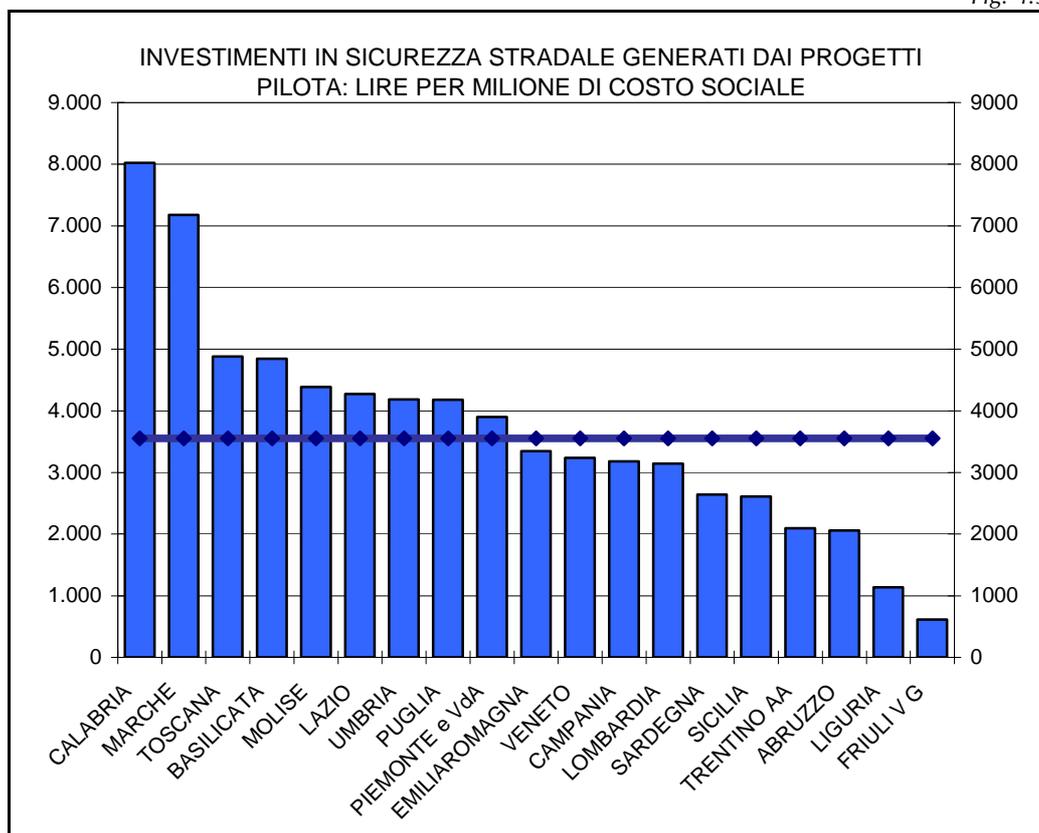
Naturalmente la mera distribuzione regionale del numero delle proposte e del costo complessivo di queste non tiene conto delle dimensioni delle diverse regioni e, in particolare, delle dimensioni del costo sociale determinato dagli incidenti stradali e dalle loro vittime. Appare pertanto utile verificare 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 **danno sociale determinato dagli incidenti stradali** (numero di vittime e loro caratteristiche). 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 confermavano la bassa disponibilità a investire in sicurezza stradale (almeno stando a quanto emerge dalla partecipazione al bando nazionale per i Progetti Pilota).

Fig. 4.5



Elaborazioni RST su fonti varie

4.1.4.3 PUNTEGGI

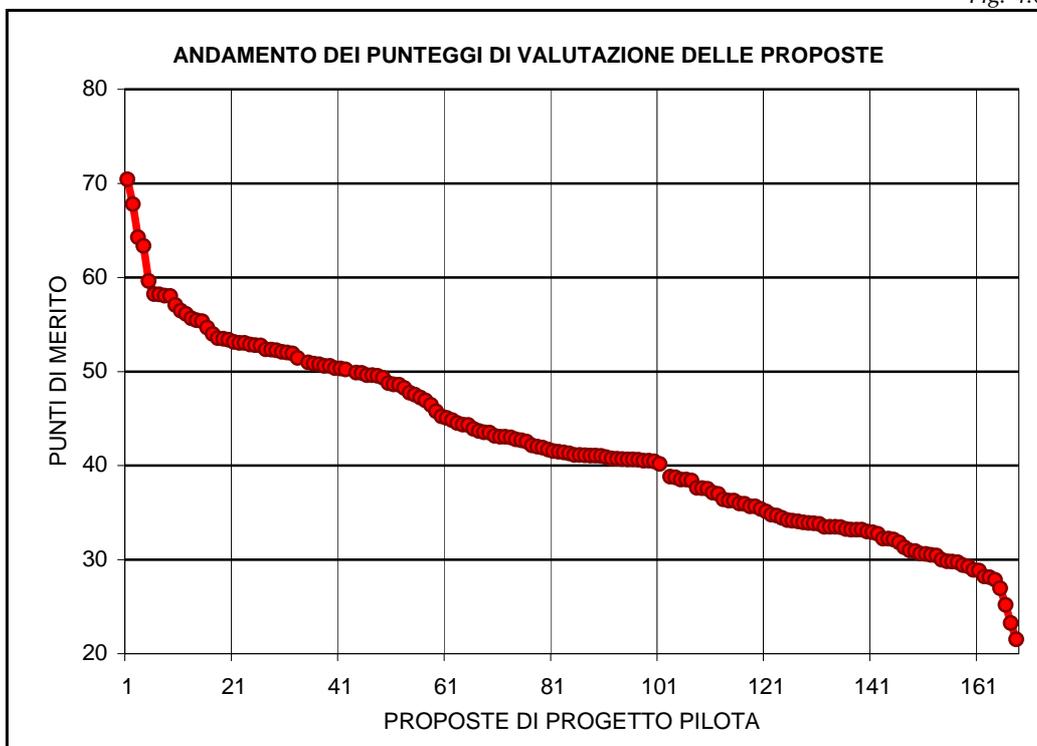
I punteggi evidenziano una forte differenziazione qualitativa delle proposte con un arco di oscillazione compreso tra 70 e 22 punti laddove il massimo teorico è 100 e la soglia minima di ammissibilità ai finanziamenti è pari a 40 punti. La forte variazione dei punteggi si ripropone all'interno di ciascuna 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.**³² Tuttavia occorre rilevare che le circoscrizioni meridionali e centrali fanno registrare media-

³² 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.



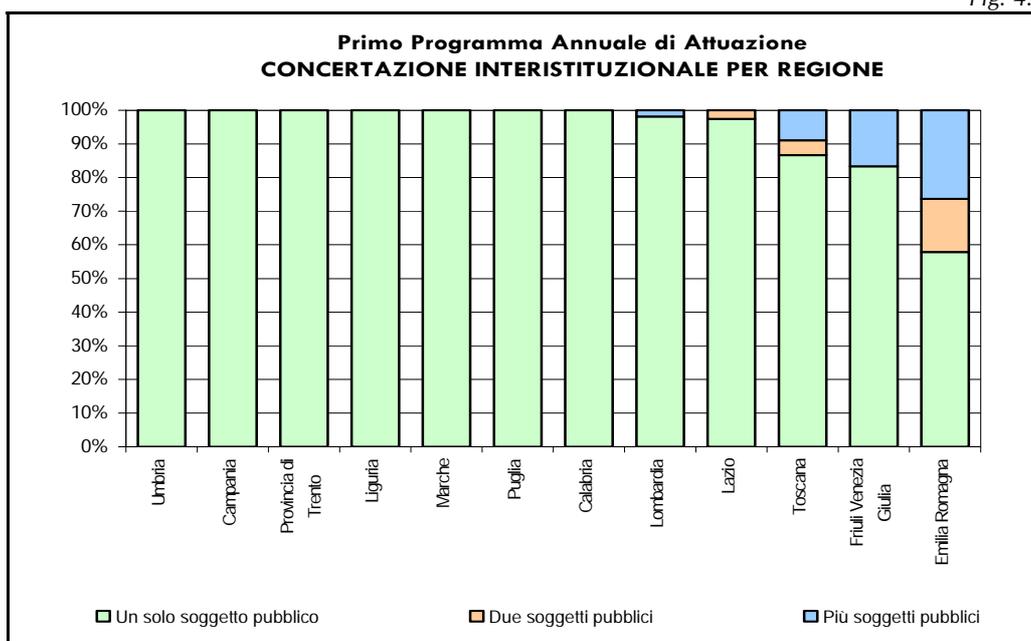
mente punteggi leggermente inferiori (rispettivamente 40 e 41) rispetto a quelle settentrionali (46).

Fig. 4.6



Elaborazioni RST su fonti varie

Fig. 4.7



Elaborazioni RST su fonti varie



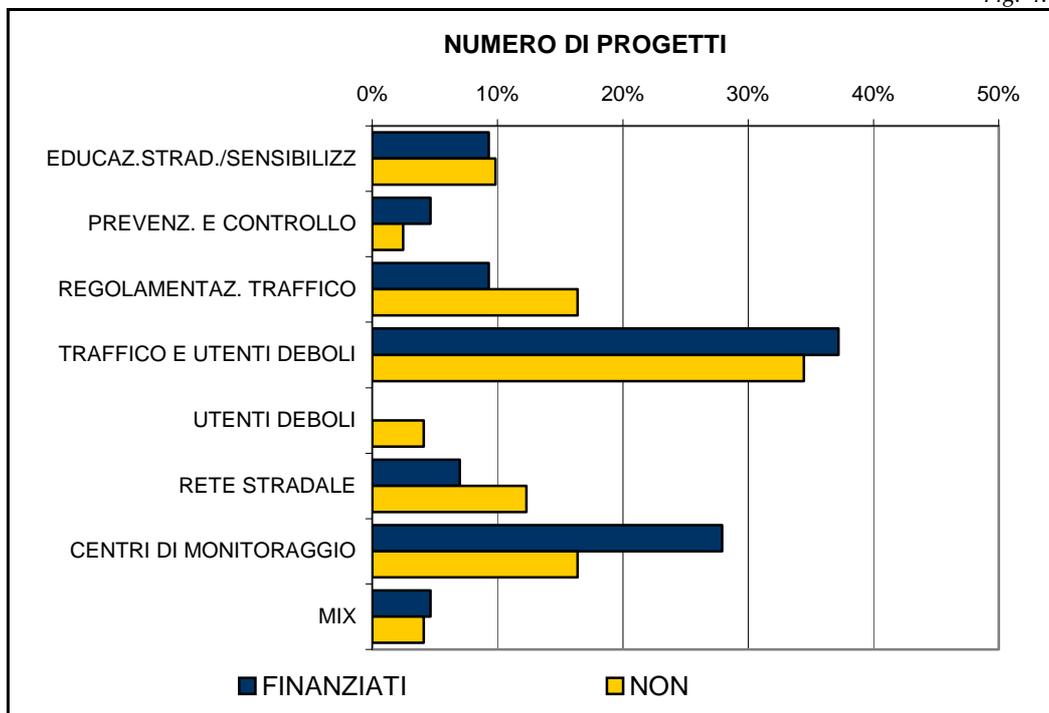
4.1.4.4 CAMPI DI APPLICAZIONE

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 realizzati in tutte le regioni italiane.

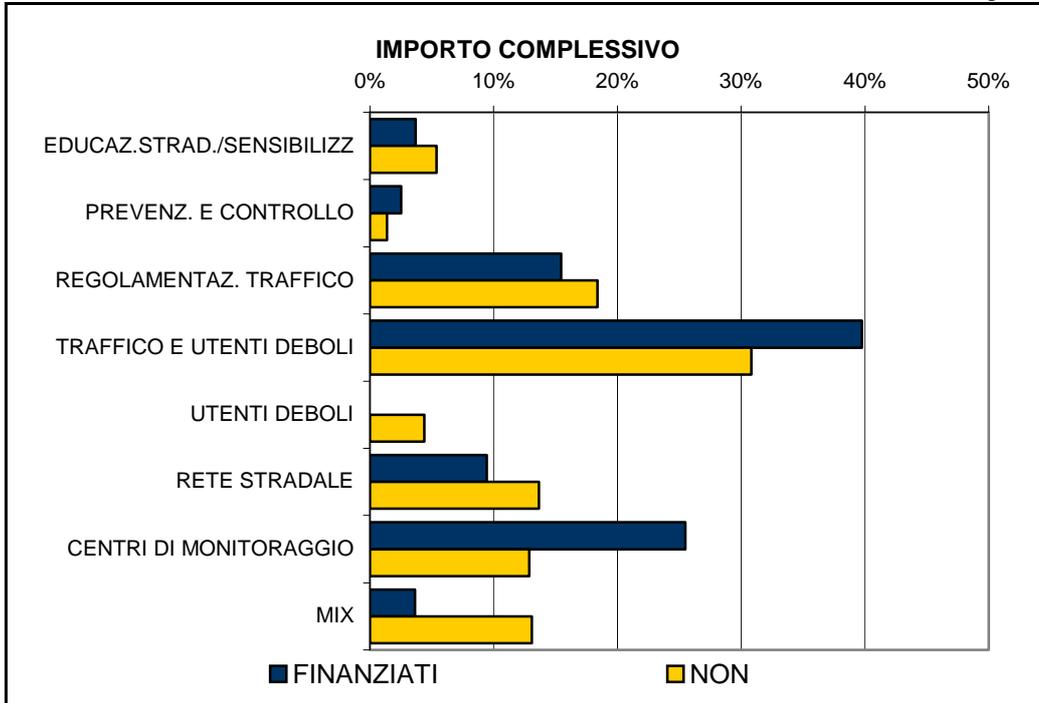
Fig. 4.8



Elaborazioni RST su fonti varie

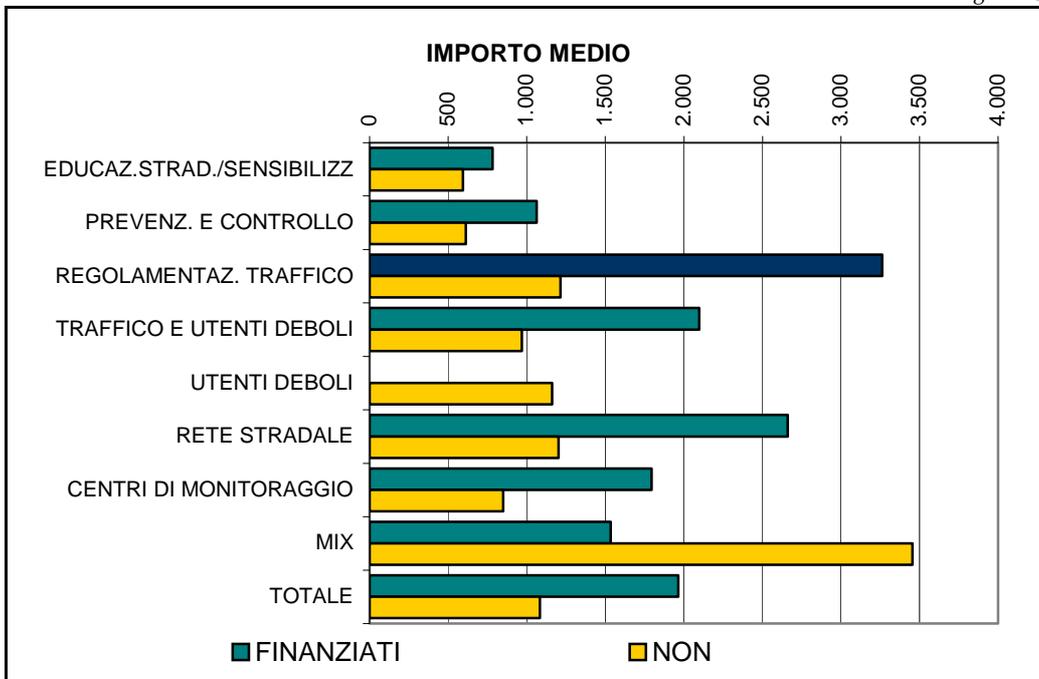


Fig. 4.9



Elaborazioni RST su fonti varie

Fig. 4.10



Elaborazioni RST su fonti varie



4.1.5 STATO DI ATTUAZIONE

Allo stato attuale manca una ricognizione aggiornata sullo stato di attuazione dei Progetti Pilota e, soprattutto, degli effetti determinati dagli interventi. Si dispone unicamente di dati aggiornati alla fine del 2004, quando risultavano formalmente completati 2 progetti, sostanzialmente completati ma con la procedura formale ancora da perfezionare 8 progetti, in corso di realizzazione 20 progetti, non ancora iniziati, 3 progetti.

La durata delle diverse fasi attuative 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 intrinseche specificità dei diversi progetti;
- * la stipula e il perfezionamento della convenzione ha portato via ulteriori 90 giorni;
- * la presentazione del programma operativo (sostanzialmente, l'elenco dettagliato delle azioni da realizzare e dei relativi tempi) 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;
- * nei progetti che sono giunti a conclusione le fasi realizzative hanno avuto una durata media di 18 mesi.

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 tratta di una composizione di tempi che non richiede particolari commenti se non quello relativo alla assoluta necessità di creare le condizioni che consentano di **tagliare radicalmente i tempi** delle procedure amministrative che, attualmente, hanno una durata media pari a quella delle fasi realizzative. 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) e approvazione del programma operativo 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.

4.1.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Allo stato attuale, dopo sei anni dall'avvio dei "Progetti Pilota", i risultati del programma – in attesa dei dati che potrà fornire il monitoraggio specifico - risultano essere i seguenti.

- A) 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 diretto di causa-effetto tra il programma e lo sviluppo di queste strutture e di queste abilità. Una tale affermazione sarebbe inesatta e 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 successivo triennio. Resta, però, 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 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. Nei primi quattro anni del programma non tutti i progetti pilota sono arrivati a conclusione e 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 del programma stesso**. Tale condizione impone una urgente riflessione sui motivi di tali ritardi e sui provvedimenti che è possibile adottare per 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, nella **viscosità e nella 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. 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**.



4.2 IL PRIMO PROGRAMMA ATTUATIVO

4.2.1 RIFERIMENTI GENERALI

4.2.1.1 L'AVVIO E IL PRIMO INCIAMPO

Il 1° Programma di attuazione del Piano Nazionale della sicurezza stradale viene approvato dal CIPE in data **29 Novembre 2002**, con deliberazione n. 100. Quattro mesi dopo, il 1° Aprile 2003 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti trasmette a Regioni e Province a statuto autonomo una circolare dove si segnala l'avvenuta disponibilità dei fondi, tuttavia solo il **23 Giugno 2003** il decreto n. 10539 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, definisce le modalità di accesso e utilizzazione delle risorse finanziarie.

Ricordiamo che tale decreto è stato considerato necessario dai Ministeri interessati e, anche, da Regioni e Province a statuto autonomo, in quanto il meccanismo attraverso il quale venivano resi disponibili i fondi (accensione di un mutuo quindicennale con premi semestrali a carico dello Stato e capitale mutuato disponibile per gli interventi in realizzazione del programma) non era banale. Occorre tuttavia notare che la procedura definita dal decreto n. 10539 sopra citato non era particolarmente semplice, al contrario imponeva una serie lunga e tortuosa di passaggi che, in seguito, avrebbero allungato a dismisura i tempi di attuazione.

Sulla complessità e sulla onerosità di tale procedura e sui modi per determinare una procedura più snella la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale, nel luglio 2003 ha elaborato un documento che, sfortunatamente, non ha avuto seguito.

4.2.1.2 RISORSE E LORO ALLOCAZIONE

Il 1° Programma ripartisce tra le Regioni e le Province a statuto autonomo **il diritto per Province e Comuni a contrarre mutui a carico dello Stato per un complesso di 129,1 milioni di Euro**. Inizialmente si è pensato ad un meccanismo di ripartizione delle risorse rigidamente proporzionale al numero delle vittime, in particolare al costo sociale che viene utilizzato sistematicamente nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale per misurare in modo unitario il danno determinato dagli incidenti stradali. Tale criterio si basa sulla considerazione che debba esistere una proporzionalità diretta tra il danno sociale determinato dagli incidenti stradali e l'impegno economico per ridurre il danno sociale. Ovviamente esistono anche altri parametri e altri strumenti per contrastare gli incidenti stradali e i loro effetti ma in sede di allocazione di risorse economico-finanziarie saranno queste (e non altre risorse) ad essere ripartite in funzione del numero delle vittime.



Inoltre, il meccanismo di ripartizione prevede un incremento di risorse per quei territori che nell'ultimo periodo, per i motivi più diversi, hanno registrato una forte tendenza alla crescita del numero di vittime. Di questo fattore si avvantaggiano prevalentemente i territori che registrano un intenso sviluppo economico e della mobilità e, quindi, della esposizione al rischio.

Questi criteri, alla scelta dei quali aveva contribuito la stessa Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale, sono stati parzialmente alterati su pressione di alcune Regioni, introducendo come parametro di allocazione anche quello dell'estesa stradale. La logica sottostante era che la sicurezza stradale fosse prevalentemente una questione di miglioramento della infrastruttura stradale e, conseguentemente, che la ripartizione delle risorse dovesse essere particolarmente sensibile a questo parametro. In realtà il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale nega chiaramente questo presupposto poiché evidenzia come il miglioramento della sicurezza stradale dipenda da numerosi altri fattori molti dei quali non correlati in alcun modo all'infrastruttura stradale e, tanto meno, al suo sviluppo.³³

Più in particolare il parametro di ripartizione delle risorse finanziarie del 1° Programma di attuazione è 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'evoluzione dell'incidentalità (nel convincimento che si debba rafforzare l'impegno laddove il fenomeno dell'incidentalità mostra una forte tendenza alla crescita);
- c) 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 più ampia).

Il testo del 1° Programma precisa altresì che *“Tale ripartizione ha unicamente il fine di assicurare una distribuzione delle risorse complessivamente proporzionale all'entità del danno sociale a livello regionale.*

³³ Se un lettore malizioso dovesse chiedersi se i soggetti che hanno proposto la parziale modifica del criterio di proporzionalità alle vittime degli incidenti stradali siano risultati premiati o meno dalla modificazione di tale criterio e dall'inserimento del parametro dell'estesa stradale otterrebbe una risposta affermativa. Il rapporto tra quota regionale di risorse e quota regionale di danno sociale è illustrato nel successivo punto 4.3.1.3, *“Ripartizione territoriale delle risorse e distribuzione territoriale del danno sociale”*.



L'attribuzione degli incentivi alle singole proposte avverrà rispettando il principio di premialità all'interno di ciascuna circoscrizione regionale".

I criteri sopra indicati consentono di definire l'algoritmo di ponderazione della ripartizione di risorse finanziarie del programma 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) ³⁴	
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	Sviluppo della rete stradale di livello regionale, provinciale e comunale ³⁵	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 circoscrizioni, con il vincolo di attribuire una quota di risorse non inferiore al 35% alle Regioni meridionali.³⁶

Sulla base dei criteri sopra indicati il 1° Programma definisce la ripartizione di risorse finanziarie riportata nella tabella 4.1.

³⁴ 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.

³⁵ Strade statali conferite al demanio regionale, strade provinciali, strade comunali extraurbane ed urbane, secondo i dati contenuti nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

³⁶ 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.



Tab. 4.1

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 488/99.³⁷

	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

Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Primo programma. 2002

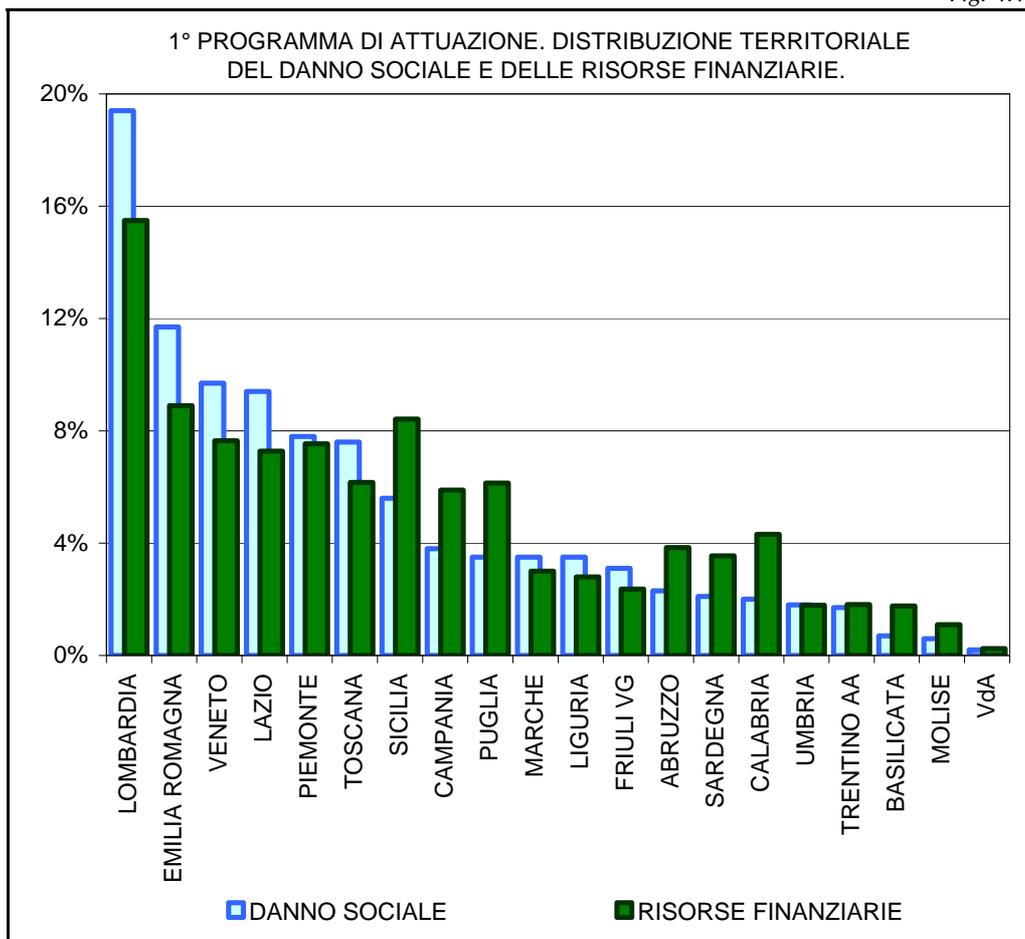
³⁷ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, "Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Programma annuale di attuazione 2002." Novembre 2002, pag. 9.



4.2.1.3 RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL DANNO SOCIALE

Questa ripartizione di risorse finanziarie, a causa dei parametri e dei vincoli introdotti – e, in particolare, a causa dell'introduzione del parametro dell'estesa stradale – non segue fedelmente la distribuzione territoriale del danno sociale (delle vittime) presenta degli scarti che vanno dal -24% della quota di risorse rispetto alla quota del danno sociale nel caso dell'Emilia-Romagna al + 151% nel caso della Basilicata. In altri termini, fatto 100 l'ammontare medio di risorse dedicato alla sicurezza stradale, i cittadini di alcune regioni, a parità di danno sociale (numero e composizione delle vittime), ricevono mediamente una quota di risorse pari a 76 mentre i cittadini di altre regioni, sempre a parità di danno sociale, ricevono mediamente una quota di risorse pari a 151 con un rapporto di 2 a 1.

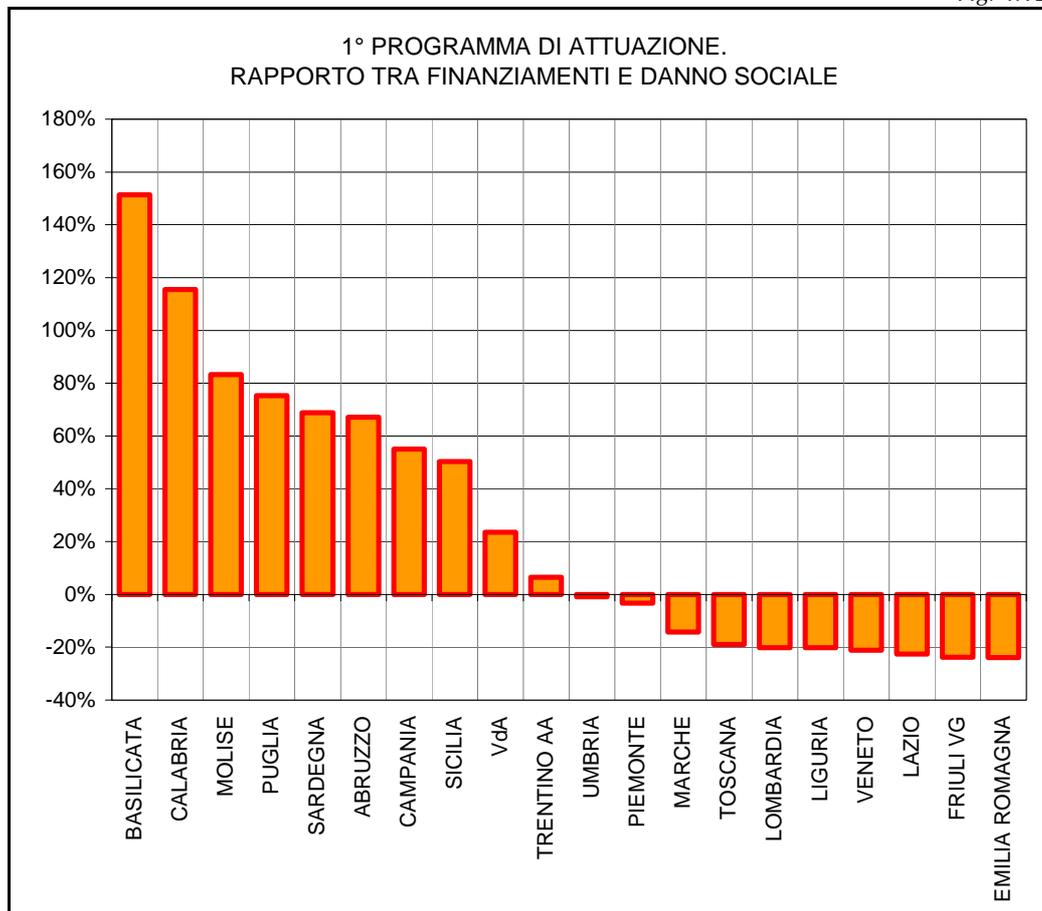
Fig. 4.11



Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Primo programma. 2002



Fig. 4.12



Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Primo programma. 2002



Tab. 4.2

**DISTRIBUZIONE DI MORTI, FERITI E DANNO SOCIALE NELLE REGIONI
VALORI MEDI ANNUI DEL PERIODO 1996-2000**

REGIONE	VITTIME		DANNO SOCIALE		RISORSE
	MORTI	FERITI	€ (Milioni)	Quota %	Quota %.
PIEMONTE	586	20.757	2.350	7,8%	7,539%
VALLE D'AOSTA	15	623	68	0,2%	0,247%
LOMBARDIA	974	60.977	5.861	19,4%	15,487%
TRENTINO A.A.	131	4.670	527	1,7%	1,811%
VENETO	768	25.334	2.942	9,7%	7,643%
FRIULI V.G.	206	8.623	924	3,1%	2,361%
LIGURIA	123	12.043	1.060	3,5%	2,794%
EMILIA ROMAGNA	760	33.368	3.524	11,7%	8,898%
TOSCANA	423	23.285	2.310	7,6%	6,161%
UMBRIA	124	4.834	530	1,8%	1,784%
MARCHE	197	10.413	1.043	3,5%	2,999%
LAZIO	505	28.943	2.842	9,4%	7,276%
ABRUZZO	153	6.457	691	2,3%	3,842%
MOLISE	40	1.640	177	0,6%	1,100%
CAMPANIA	272	10.619	1.164	3,8%	5,890%
PUGLIA	336	8.086	1.065	3,5%	6,137%
BASILICATA	53	1.927	216	0,7%	1,760%
CALABRIA	150	5.416	609	2,0%	4,310%
SICILIA	295	17.525	1.705	5,6%	8,417%
SARDEGNA	154	5.487	621	2,1%	3,544%
TOTALE	6.264	291.027	30.228	100,0%	100,000%

Elaborazioni RST su fonti varie



Tab. 4.3

DANNO SOCIALE E RISORSE FINANZIARIE			
	DANNO SOCIALE	RISORSE FINANZIARIE	SCARTO TRA QUOTA DI DANNO SOCIALE E QUOTA DI RISORSE
PIEMONTE	7,80%	7,54%	- 3,3%
VdA	0,20%	0,25%	23,5%
LOMBARDIA	19,40%	15,49%	- 20,2%
TRENTINO AA	1,70%	1,81%	+ 6,5%
VENETO	9,70%	7,64%	- 21,2%
FRIULI VG	3,10%	2,36%	- 23,8%
LIGURIA	3,50%	2,79%	- 20,2%
EMILIA ROMAGNA	11,70%	8,90%	- 23,9%
TOSCANA	7,60%	6,16%	- 18,9%
UMBRIA	1,80%	1,78%	- 0,9%
MARCHE	3,50%	3,00%	- 14,3%
LAZIO	9,40%	7,28%	- 22,6%
ABRUZZO	2,30%	3,84%	+ 67,0%
MOLISE	0,60%	1,10%	+ 83,3%
CAMPANIA	3,80%	5,89%	+ 55,0%
PUGLIA	3,50%	6,14%	+ 75,3%
BASILICATA	0,70%	1,76%	+ 151,4%
CALABRIA	2,00%	4,31%	+ 115,5%
SICILIA	5,60%	8,42%	+ 50,3%
SARDEGNA	2,10%	3,54%	+ 68,8%
ITALIA	100,00%	100,00%	

Elaborazioni RST su fonti varie



4.2.2 PRIMO PROGRAMMA. SCELTE ATTUATIVE REGIONALI

4.2.2.1 LE DIMENSIONI DEL PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE

AVVERTENZA

Su 21 Regioni e Province a Statuto autonomo hanno fornito le informazioni necessarie per l'analisi dei tempi e delle scelte attuative relative al Primo programma 16 amministrazioni. Le altre 5 (Bolzano, Abruzzo, Basilicata, Molise e Sardegna) non hanno avuto modo di elaborare e trasferire le informazioni richieste.

Le Amministrazioni che hanno attivamente collaborato alla costruzione della base conoscitiva utilizzata in questo paragrafo rappresentano 90 province (lo 87,4% del totale) e 7.036 Comuni (lo 87,4% del totale).

Per brevità ci riferiremo a questo insieme di Amministrazioni come a Regioni, Province e Comuni di riferimento.

Attraverso il Primo programma di attuazione le Regioni di riferimento hanno attivato **420 progetti** per un investimento complessivo di **246,7 milioni** di Euro dei quali **110,1 milioni di Euro a carico dello Stato** e le rimanenti somme a carico della finanza locale.

Estrapolando il dato a tutto il Paese e tenendo conto della distribuzione diseguale delle risorse alla quale si è fatto brevemente cenno nel precedente paragrafo, si arriva ad una stima di circa **500 progetti** per una spesa complessiva di **280 milioni di Euro** e un finanziamento a carico dello Stato pari a **129,1 milioni di Euro**.

Le Amministrazioni che, attraverso il 1° Programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale hanno partecipato ai bandi per l'assegnazione dei finanziamenti a favore di progetti per migliorare la sicurezza stradale sono state **684** e, precisamente:

- * 89 Province (il 77% delle 90 Province di riferimento);
- * 432 Comuni (il 5% dei 7.126 Comuni di riferimento).

Una lettura affrettata del dato potrebbe indurre a pensare ad un interesse a partecipare molto più marcato nelle Province (che hanno concorso in misura pari al 77% del totale) rispetto all'interesse espresso dai Comuni (che hanno concorso in misura pari al 5% del totale). Occorre però tenere conto del fatto che i comuni di dimensioni minime o intermedie non hanno le risorse per partecipare e, solitamente, sono investiti da fenomeni di mobilità e di sicurezza stradale che esorbita-



no i confini amministrativi.³⁸ In effetti i Comuni che hanno le risorse e le condizioni oggettive per partecipare attivamente al processo di miglioramento della sicurezza stradale sono sull'ordine dei 500. Se teniamo conto di questa condizione appare evidente che l'interesse da parte delle Amministrazioni comunali a partecipare al Primo programma di attuazione è del tutto analogo a quello delle Province, se non maggiore.

4.2.2.2 PROGETTI PRESENTATI E PROGETTI FINANZIATI

I 684 partecipanti al 1° Programma hanno proposto 705 progetti.³⁹ Di questi, come indicato sopra, sono stati finanziati 420 progetti (il 59,6% del totale).

Il rapporto tra progetti presentati e progetti finanziabili/finanziati non ha solo un interesse statistico ma mostra, da un lato, il livello di interesse delle amministrazioni locali per il bando regionale in attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e, dall'altro, indica la possibilità per le Regioni di scegliere, tra tutte quelle presentate, le proposte più coerenti con gli obiettivi, le priorità e i contenuti del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e degli eventuali strumenti di pianificazione e programmazione regionali sulla sicurezza stradale.⁴⁰

A questo proposito, si può individuare una casistica di base che comprende:

- a) sette regioni (Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Provincia di Trento, Calabria, Puglia e Sicilia) dove il numero di progetti presentati coincide o è solo leggermente superiore a quello dei progetti finanziati dove cioè la partecipazione al bando regionale è stata bassa e la Regione non ha avuto modo di effettuare una reale selezione;
- b) sette regioni hanno registrato una partecipazione piuttosto ampia con un numero di progetti presentati che risulta da 1,2 volte (Toscana) a 3,9 volte (Campania) più ampio dei progetti finanziabili/finanziati;

³⁸ Per tale motivo il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale propongono che le Province svolgano un ruolo di raccordo, coordinamento e sostegno dei comuni di minori dimensioni.

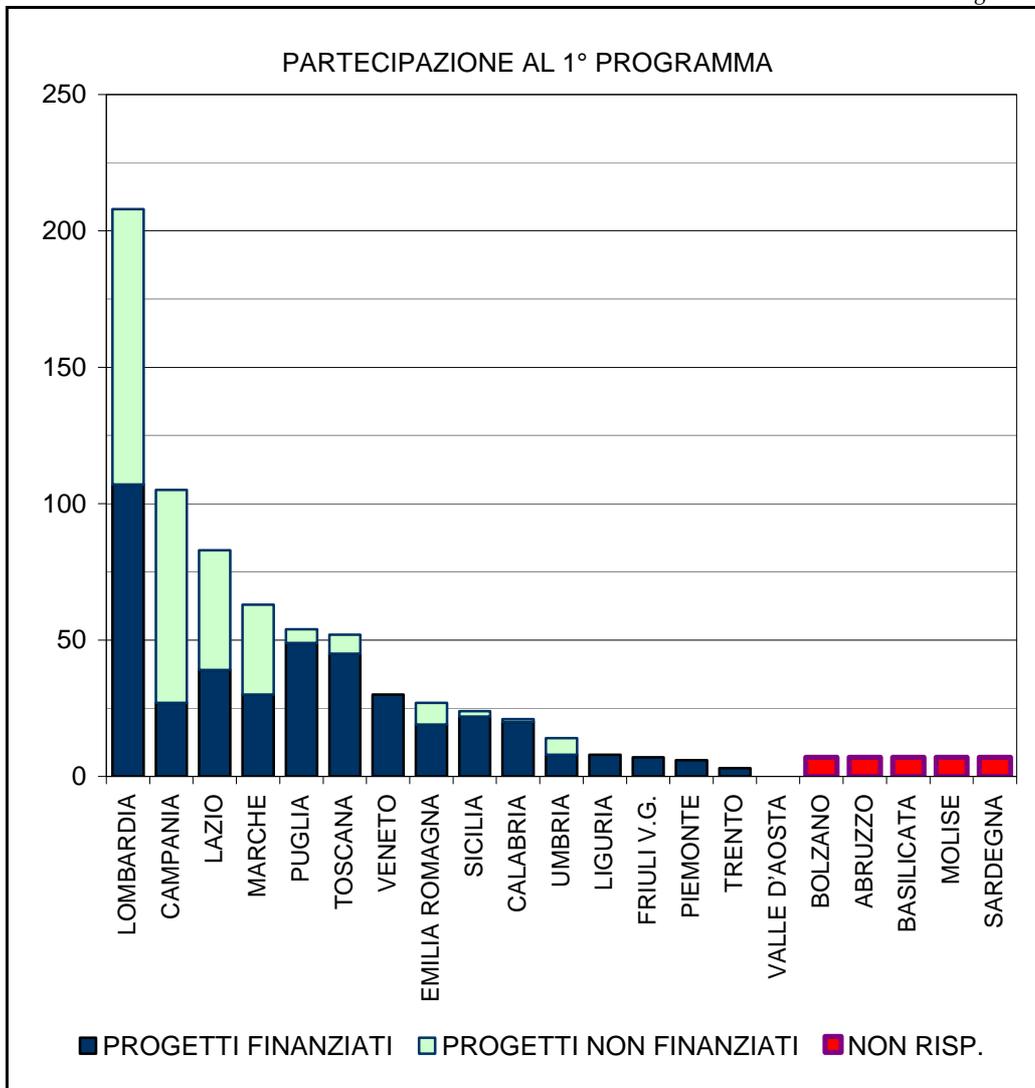
³⁹ Alcuni (pochissimi) progetti sono stati definiti e proposti attraverso la concertazione di più amministrazioni, molte amministrazioni hanno presentato più di un progetto. Il primo programma, infatti, premiava la partecipazione in concertazione di più Amministrazioni e non escludeva la possibilità da parte di una Amministrazione di presentare più proposte. Questa caratteristica è stata eliminata nel secondo programma.

⁴⁰ Il Piemonte non è analizzabile secondo questa logica perchè ha scelto la procedura concertata e, quindi, la selezione è avvenuta in modo informale nella fase concertativa.



- c) una regione, il Piemonte ha scelto la procedura concertata e, quindi non è classificabile nei termini sopra esposti. Questa circostanza rende impossibile il confronto diretto tra i tempi di attuazione delle prime due fasi della procedura che, per la Regione Piemonte, consistono nello sviluppo della concertazione e nella determinazione degli interventi da realizzare (e delle amministrazioni con le quali realizzarli) mentre per tutte le altre Regioni consistono nella emanazione del bando per individuare le proposte meritevoli di cofinanziamento e nella individuazione dei progetti assegnatari di finanziamento;
- d) una regione, la Valle d'Aosta non ha avviato il bando.

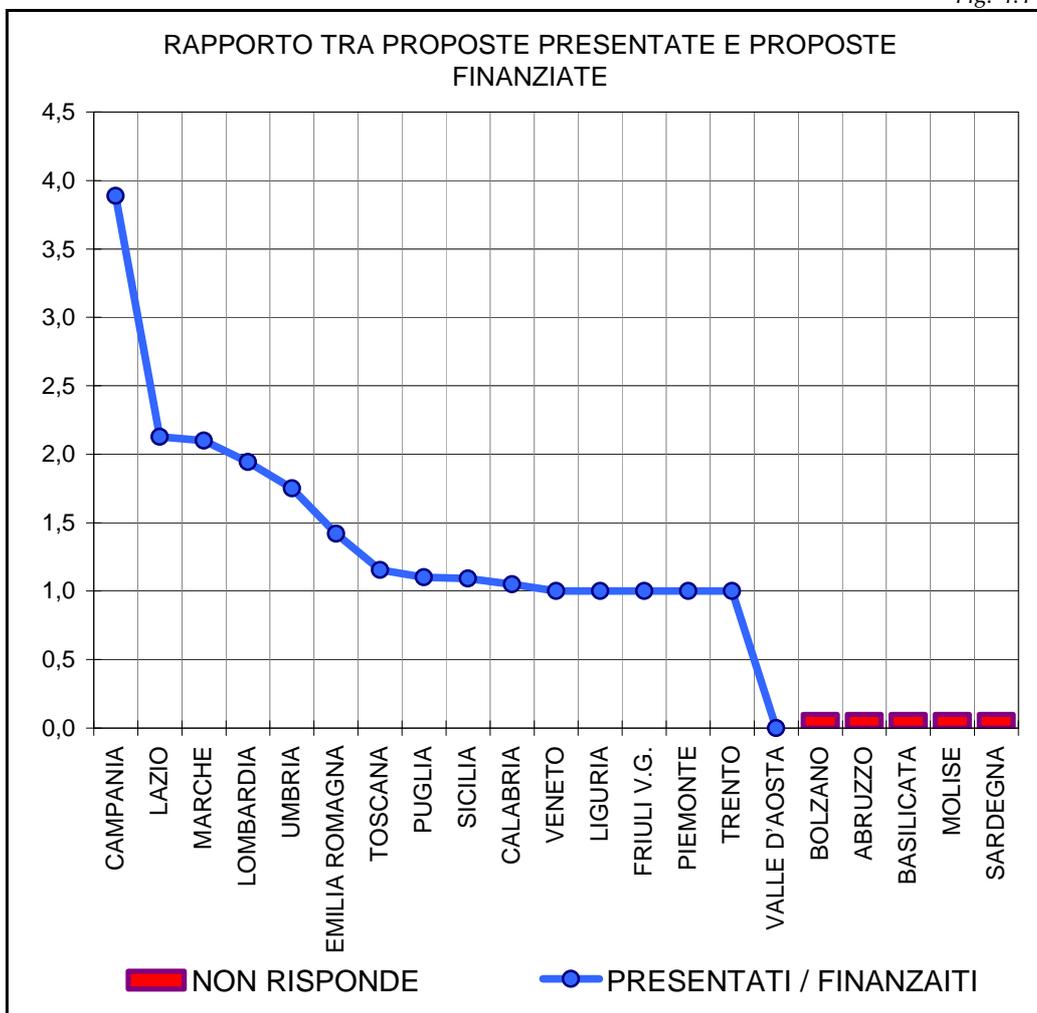
Fig. 4.13



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Fig. 4.14



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE. SEGRETERIA TECNICA

Tab. 4.4

	PARTECIPANTI			PROGETTI			FINANZIATI / TOTALE	PRESENTATI / FINANZAITI
	TOTALE	PROVINCE	COMUNI	TOTALE	FINANZIATI	NON FINANZIATI		
PIEMONTE	6	6	6	6	6	0	100%	100%
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	250	9	132	208	107(*)	101	51%	194%
TRENTO	1	1		3	3	0	100%	100%
BOLZANO								
VENETO				30	30		100%	100%
FRIULI VENEZIA GIULIA	11	4	7	7	7	0	100%	100%
LIGURIA	4	2	2	8	8	0	100%	100%
EMILIA ROMAGNA	27	8	19	27	19	8	70%	142%
TOSCANA	18	4	14	52	45	7	87%	116%
UMBRIA	14	1	13	14	8	6	57%	175%
MARCHE	63	3	30	63	30	33	48%	210%
LAZIO	83	5	54	83	39	44	47%	213%
ABRUZZO								
BASILICATA								
MOLISE								
CAMPANIA	105	5	100	105	27	78	26%	389%
PUGLIA	54	32	22	54	49	5	91%	110%
CALABRIA	24	4	20	21	20	1	95%	105%
SICILIA	24	5	19	24	22	2	92%	109%
SARDEGNA								
REGIONI DI RIFERIMENTO	684	89	438	705	420	285	60%	168%

(*) Di cui 11 rinunce

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



4.2.3 LE DIMENSIONI ECONOMICO-FINANZIARIE DEL PRIMO PROGRAMMA

I progetti presentati per la realizzazione del 1° Programma di attuazione generano:

- * un costo complessivo di 344,8 milioni di Euro;
- * una richiesta di finanziamento a carico dello Stato di 171,6 milioni di Euro (il 49,8% del costo complessivo);
- * un impegno finanziario a carico della finanza locale pari a 173,2 milioni di Euro (il residuo 50,2%).

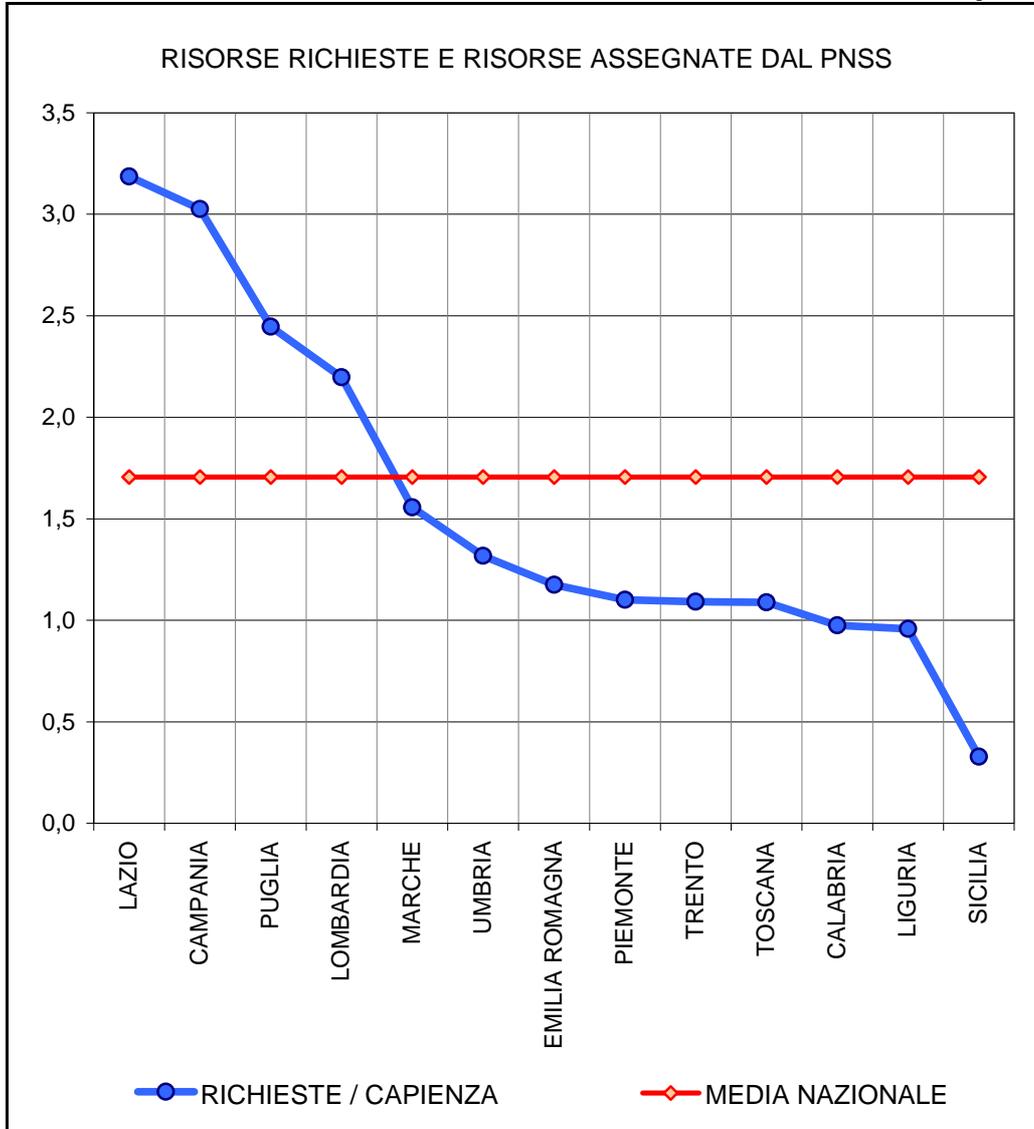
Anche in questo caso possiamo distinguere tra Regioni che hanno avuto richieste di finanziamenti coincidenti o di poco superiori ai finanziamenti disponibili e Regioni che hanno avuto un monte di finanziamenti richiesti molto più ampio dei finanziamenti disponibili.

Inoltre è possibile confrontare l'ammontare dei finanziamenti richiesti anche con i finanziamenti resi disponibili dal programma nazionale per individuare eventuali casi in cui il sostegno finanziario complessivamente richiesto sia stato inferiore alle risorse finanziarie assegnate alla Regione. A tale proposito emerge che:

- * in una regione (Sicilia) i finanziamenti complessivamente richiesti sono stati ben più bassi di quelli disponibili (il 32,8%) e tutte le richieste sono state soddisfatte;
- * in tre regioni (Trento, Liguria e Calabria) i finanziamenti richiesti coincidono sostanzialmente con le risorse assegnate e tutte le richieste sono state accolte, a meno della regione Calabria che ha accolto l'85,5% delle richieste (in termini di ammontare finanziario);
- * in altre tre regioni (Emilia-Romagna, Toscana e Umbria) i finanziamenti complessivamente richiesti risultano leggermente più elevati (dal 10% al 30% in più) delle risorse finanziarie attribuite e le richieste sono state accolte nei limiti di capienza;
- * nelle restanti cinque regioni (Lombardia, Marche, Lazio, Campania e Puglia) i finanziamenti richiesti sono stati da 2 a 3 volte superiori alle risorse finanziarie attribuite e le richieste sono state accolte nei limiti di capienza.



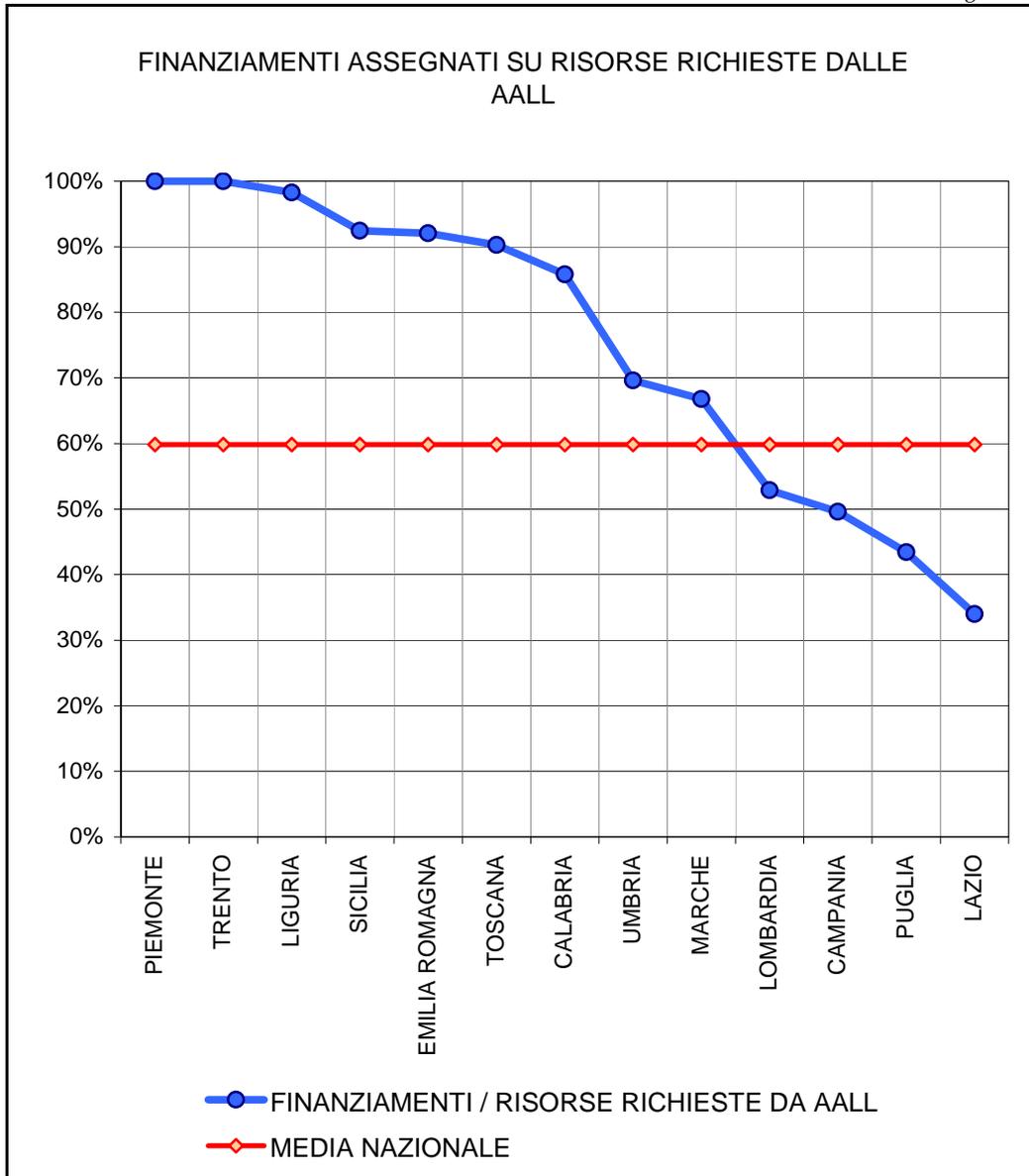
Fig. 4.15



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Fig. 4.16



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Tab. 4.5

PRIMO PROGRAMMA. FINANZIAMENTI DELLO STATO

	RISORSE ATTRIBUITE		FINANZIAMENTI RICHIESTI DALLE AA.LL.		FINANZIAMENTI ASSEGNATI ALLE AA.LL.		RISORSE INUTILIZZATE
	(a)	(b)	(b/a)	(c)	(c/b)	(c/a)	
PIEMONTE	9,73	10,71	110,1%	10,71	100,0%	110,1%	-0,98
LOMBARDIA	20,00	43,93	219,7%	23,23	52,9%	116,2%	-3,23
TRENTO	1,10	1,2	109,1%	1,20	100,0%	109,1%	-0,10
LIGURIA	3,61	3,46	95,8%	3,40	98,3%	94,2%	0,21
EMILIA ROMAGNA	11,49	13,5	117,5%	12,43	92,1%	108,2%	-0,94
TOSCANA	7,95	8,65	108,8%	7,81	90,3%	98,2%	0,14
UMBRIA	2,30	3,03	131,7%	2,11	69,6%	91,7%	0,19
MARCHE	3,87	6,02	155,6%	4,02	66,8%	103,9%	-0,15
LAZIO	9,39	29,92	318,6%	10,17	34,0%	108,3%	-0,78
CAMPANIA	7,60	23	302,6%	11,41	49,6%	150,1%	-3,81
PUGLIA	7,92	19,37	244,6%	8,41	43,4%	106,2%	-0,49
CALABRIA	5,57	5,43	97,5%	4,66	85,8%	83,7%	0,91
SICILIA	10,09	3,31	32,8%	3,06	92,4%	30,3%	7,03
VALLE D'AOSTA							
BOLZANO							
VENETO							
FRIULI VENEZIA GIULIA							
ABRUZZO							
BASILICATA							
MOLISE							
SARDEGNA							
REGIONI DI RIFERIMENTO	100,62	171,53	170,5%	102,62	59,8%	102,0%	-2,00

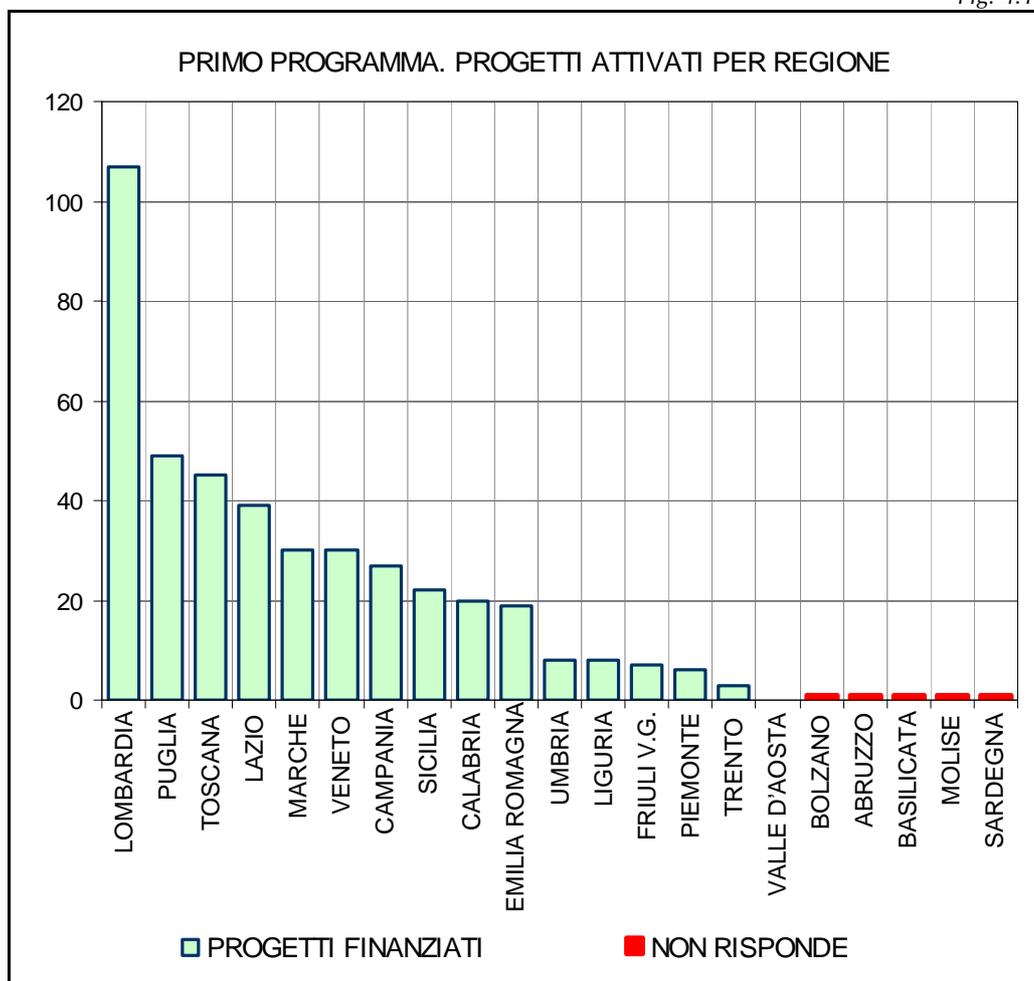
Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



4.2.3.1 LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEGLI INTERVENTI

Facendo riferimento alle sole regioni di riferimento si nota che quasi il 60% dei progetti finanziati con le risorse del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale è espresso da quattro Regioni: la Lombardia (che da sola ha attivato 107 progetti per la sicurezza stradale), la Puglia e la Toscana che hanno attivato entrambe tra 40 e 50 progetti e il Lazio che ha attivato 39 progetti. Per contro, Regioni che hanno avuto in dotazione quote molto consistenti di finanziamenti statali, come l'Emilia-Romagna e il Piemonte, attivano un numero molto più limitato di progetti (rispettivamente 19 e 6).

Fig. 4.17



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Tab. 4.6

NUMERO DI PROGETTI ATTIVATI DALLE REGIONI DI RIFERIMENTO		
	NUMERO	QUOTA SUL TOTALE
LOMBARDIA	105	25,1%
PUGLIA	49	11,7%
TOSCANA	45	10,8%
LAZIO	39	9,3%
VENETO	30	7,2%
MARCHE	30	7,2%
CAMPANIA	27	6,5%
SICILIA	22	5,3%
CALABRIA	20	4,8%
EMILIA ROMAGNA	19	4,5%
LIGURIA	8	1,9%
UMBRIA	8	1,9%
FRIULI V.G.	7	1,7%
PIEMONTE	6	1,4%
Trento	3	0,7%
TOTALE	418	100,0%

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Le diversità tra distribuzione territoriale del numero di progetti e ripartizione territoriale delle risorse per la realizzazione degli stessi progetti non deriva da fattori casuali, ma è il risultato di una diversa impostazione delle strategie di sicurezza stradale.

Alcune Regioni infatti hanno scelto di concentrare le risorse su pochi interventi di grande rilievo, in grado di risolvere problemi di sicurezza di notevole rilievo, di svolgere un effetto trainante su altre amministrazioni e per altre situazioni di rischio di analoga natura, di innescare processi emulativi.⁴¹ Questa scelta ha condotto Regioni come il Piemonte e l'Emilia-Romagna a progetti con una dimensione finanziaria media di 2,4 / 1,7 milioni di Euro. Su una strada non molto diversa si sono incamminate la Provincia di Trento, la Liguria, e il Veneto, tut-

⁴¹ Ricordiamo che il Primo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale rendeva disponibili alle Regioni alcune leve di governo (parametri e criteri di determinazione dei massimali di cofinanziamento per le diverse linee di azione e per le diverse tipologie di amministrazioni) che consentivano di orientare i bandi regionali verso specifiche configurazioni del sistema di allocazione delle risorse.



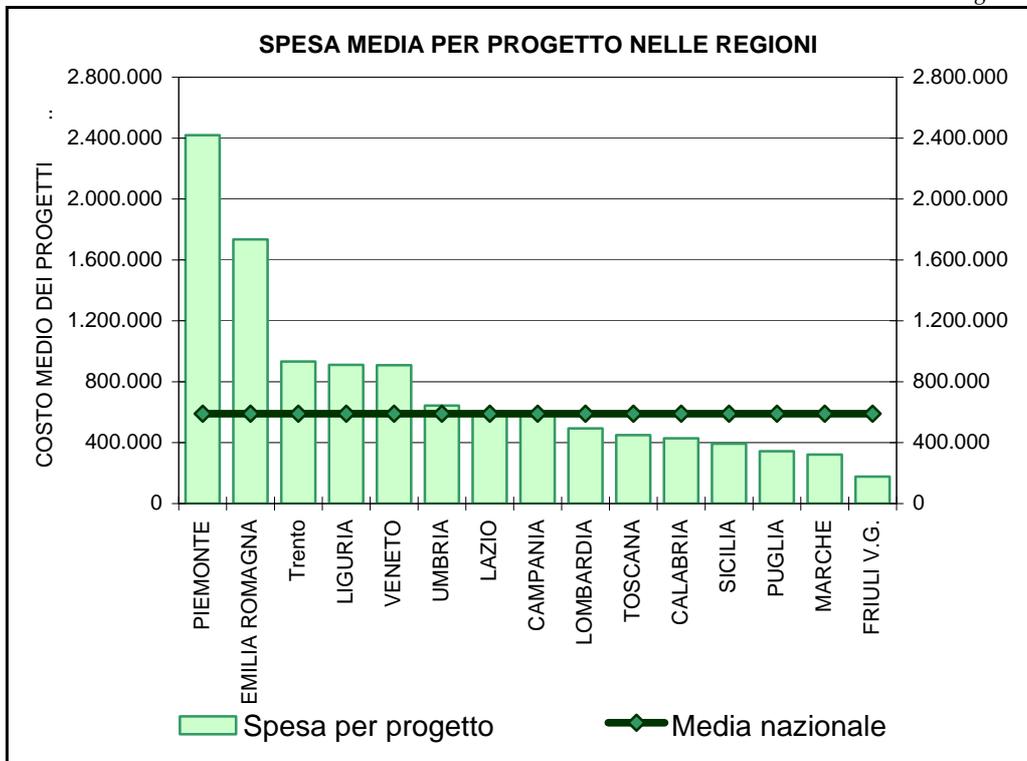
te con una spesa media per progetto leggermente al di sopra di 0,9 milioni di Euro.

Sul versante opposto troviamo sette Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Marche, Puglia, Sicilia, Calabria e Toscana) che hanno optato per la massima diffusione dei progetti di sicurezza stradale e hanno attivato molte decine di progetti con un costo medio compreso tra i 177.000 e i 450.000 Euro.

Infine, l'Umbria, il Lazio, la Campania e la Lombardia hanno scelto una politica di allocazione più equilibrata che ha condotto a progetti di costo compreso tra 490.000 e 640.000 Euro.

Allo stato attuale non vi sono elementi certi per poter valutare se una politica diffusiva possa condurre a risultati più soddisfacenti di una politica intensiva o se invece non sia più efficace una politica equilibrata. L'esame dei progetti (vedi i successivi paragrafi) potrà fornirci alcune indicazioni, ma una risposta compiuta implica un'attività di monitoraggio dei risultati delle azioni poste in essere che, allo stato attuale, non è stata ancora avviata.

Fig. 4.18



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Tab. 4.7

LA SPESA PER I PROGETTI				
Progetti	Spesa	SPESA MEDIA PER PROGETTO		
		Valore (€)	Numero indice (Media=100)	
PIEMONTE	6	14.515.258	2.419.210	410
EMILIA ROMAGNA	19	32.957.600	1.734.611	294
Trento	3	2.800.000	933.333	158
LIGURIA	8	7.288.806	911.101	154
VENETO	30	27.271.506	909.050	154
UMBRIA	8	5.148.163	643.520	109
LAZIO	39	23.603.030	605.206	103
CAMPANIA	27	16.106.855	596.550	101
LOMBARDIA	105	51.809.911	493.428	84
TOSCANA	45	20.243.193	449.849	76
CALABRIA	20	8.574.861	428.743	73
SICILIA	22	8.653.700	393.350	67
PUGLIA	49	16.825.157	343.371	58
MARCHE	30	9.645.147	321.505	54
FRIULI V.G.	7	1.240.949	177.278	30
TOTALE	418	246.684.136	590.153	100

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



4.2.4 PRIMO PROGRAMMA. QUOTE DI FINANZIAMENTO E COSTO MEDIO DEI PROGETTI

4.2.4.1 LE QUOTE DI COFINANZIAMENTO

Il 1° Programma di attuazione, all'art.13, definisce entità e quote del cofinanziamento in relazione ad alcuni principi di base. In particolare:

“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.

- 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.
- 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.
- 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 Regione per gli interventi che ricadono nel territorio di propria competenza.

Tab. 4.8

MASSIMALI INDICATIVI PER GLI INTERVENTI IN ATTUAZIONE DEL PIANO		
<i>(I valori sono espressi in miliardi di lire)</i>		
	<i>Incentivi del Piano</i>	
	<i>Valore</i>	<i>Quota %</i>
INTERVENTI SULLA RETE STRADALE (misure indicate ai punti 3.1; 3.2; 3.3; 3.4;)		
<i>Province e comuni con carattere di grande area metropolitana</i>	8	40%
<i>Province e comuni che comprendono (o sono) una grande area urbana</i>	4,8	40%
<i>Province e comuni di dimensione intermedia</i>	3,6	45%
<i>Province e comuni di piccola dimensione</i>	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)		
<i>Province e comuni con carattere di grande area metropolitana</i>	3	50%
<i>Province e comuni che comprendono (o sono) una grande area urbana</i>	1,5	50%
<i>Province e comuni di dimensione intermedia</i>	0,825	55%
<i>Province e comuni di piccola dimensione</i>	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 in 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 innesci 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 consentano 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.⁴²

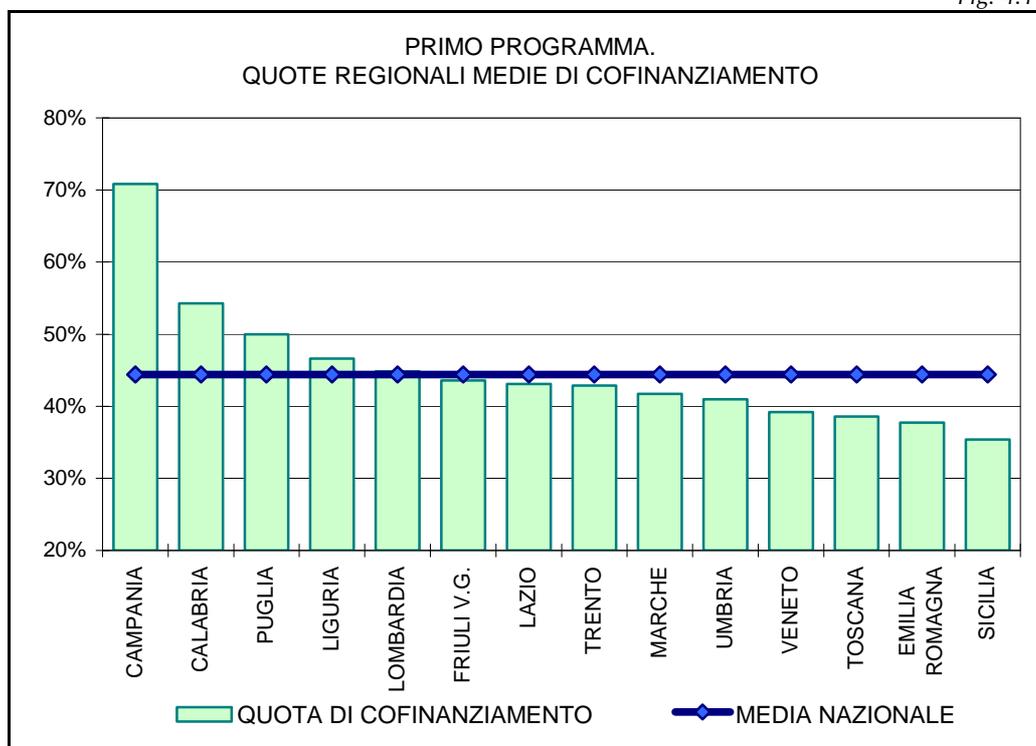
Sulla base dei criteri e dei parametri sopra indicati e in relazione ad alcune ipotesi di probabile composizione dei progetti e dei soggetti proponenti le quote medie regionali di cofinanziamento dovrebbero oscillare tra il 45% per politiche fortemente orientate su misure infrastrutturali e il 50% - 55% per politiche fortemente orientate a interventi "immateriali". Lo scarto tra questi valori indica che la regione ha sentito la necessità di intervenire sui parametri di determinazione dell'entità e delle quote di cofinanziamento. In effetti, la quota media nazionale di cofinanziamento risulta pari al 44,4%. Più in particolare, le quote medie regionali di cofinanziamento variano dal 35,4% della Sicilia al 70,8% della Campania. In particolare, possiamo distinguere quattro raggruppamenti:

- * in quattro regioni (Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Sicilia) il cofinanziamento a carico dello Stato è inferiore al 40% del costo complessivo dell'intervento;
- * in sette regioni (Lombardia, Trento, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche e Lazio) la quota di cofinanziamento varia dal 40% al 50%;
- * in due regioni (Puglia e Calabria) la quota media regionale di cofinanziamento si attesta al 50% o poco più;
- * in una regione (Campania) la quota di cofinanziamento arriva al 70,8%.

⁴² Ministero della Infrastrutture e dei Trasporti, "Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Programma annuale di attuazione. 2002", Novembre.



Fig. 4.19



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Tab. 4.9

PRIMO PROGRAMMA. PROGETTI FINANZIATI

	COSTO COMPLESSIVO	FINANZIAMENTI ASSEGNATI	QUOTA DI FINANZIAMENTO
LOMBARDIA	51,81	23,23	44,8%
TRENTO	2,8	1,2	42,9%
VENETO	27,27	10,69	39,2%
FRIULI V.G.	1,24	0,54	43,5%
LIGURIA	7,29	3,4	46,6%
EMILIA ROMAGNA	32,96	12,43	37,7%
TOSCANA	20,24	7,81	38,6%
UMBRIA	5,15	2,11	41,0%
MARCHE	9,64	4,02	41,7%
LAZIO	23,6	10,17	43,1%
CAMPANIA	16,11	11,41	70,8%
PUGLIA	16,82	8,41	50,0%
CALABRIA	8,57	4,65	54,3%
SICILIA	8,65	3,06	35,4%
REGIONI DI RIFERIMENTO	232,15	103,13	44,4%

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



4.2.5 PRIMO PROGRAMMA. I TEMPI DI ATTUAZIONE

4.2.5.1 UNA PRECISAZIONE

Abbiamo lasciato per ultimo un aspetto di cruciale importanza ai fini dell'efficacia complessiva del programma: i tempi di attuazione.

A volte si è portati a considerare i tempi di realizzazione di un programma come una variabile del tutto indipendente dai contenuti del programma e dalle sue strutture di governo e la possibilità di ampliare o ridurre questi tempi come risultati determinati da misure "esterne" ai contenuti e alle procedure del programma. In realtà il livello di innovazione dei contenuti del programma, la complessità degli obiettivi, l'onerosità e la chiarezza delle procedure attuative e, soprattutto, **la qualità e l'efficacia dell'azione di governo del processo attuativo** sono fattori che condizionano pesantemente i tempi attuativi. A questo proposito il presente paragrafo ha un duplice obiettivo:

- * descrivere i tempi attuativi del primo programma nelle diverse fasi e nelle diverse regioni;
- * svolgere un primo ragionamento sui fattori che condizionano i tempi dell'attuazione e sui margini di modificabilità dei tempi stessi.

L'esame dei tempi attuativi è stato suddiviso in due sezioni.

La prima sezione procede dalla operatività effettiva del primo programma di attuazione del Piano nazionale, si ferma alla soglia dell'accensione dei mutui per avviare la realizzazione dei singoli progetti e comprende:

- I. la fase di definizione e attivazione del bando regionale per l'individuazione delle proposte di sicurezza stradale da finanziare;
- II. la fase di elaborazione delle proposte e conclusione del bando;
- III. la definizione e sottoscrizione delle prime convenzioni che consentono di passare da una proposta espressa in termini sintetici e corredata da una intenzione politica ad impegnare le necessarie risorse finanziarie locali ad una proposta più strutturata e affiancata da uno specifico impegno di bilancio da parte dell'Amministrazione assegnataria del finanziamento;
- IV. la accensione dei primi mutui e, quindi, l'avvio delle fasi realizzative.



La seconda sezione non valuta più il processo attuativo in termini cronologici ma in termini di quota di progetti avviati e completati tra quelli che sono stati ammessi al cofinanziamento. In altri termini in questa seconda sezione l'attenzione comincia a spostarsi dalla velocità di esecuzione alla efficacia dei meccanismi procedurali (numero di progetti portati a conclusione o in corso di realizzazione) senza tuttavia arrivare a valutare l'effettiva efficacia delle azioni poste in essere. A questi risultati cercheremo di avvicinarci maggiormente trattando delle caratteristiche dei progetti ma è bene ribadire che in assenza di un sistema di monitoraggio non sembra possibile una effettiva analisi di efficacia del sistema di azioni intrapreso in un determinato territorio.

4.2.5.2 IL CALENDARIO DELLE FASI ATTUATIVE

I tempi attuativi medi che hanno condotto dalla fase di definizione delle modalità di accesso e utilizzazione delle risorse finanziarie rese disponibili dal Primo Programma (circolare n. 10.539 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze) alla accensione dei mutui e all'avvio degli interventi sono stati pari a 720 giorni, con un minimo per la Regione Emilia-Romagna (495 giorni) e un massimo per il Lazio (1.225 giorni e, cioè, 2,5 volte tanto). Ricordiamo, peraltro, che cinque Amministrazioni non hanno fornito alcuna informazione sull'attuazione del programma e che tra queste è possibile che si registrino tempi ancora più lunghi.

In sostanza, alla fine del 2006 in diverse situazioni le risorse rese disponibili dal primo Programma di attuazione risultavano ancora non utilizzate per realizzare interventi a favore della sicurezza stradale.

Per avere una misura relativa dei tempi di attuazione abbiamo provato a definire una **procedura di riferimento**, scegliendo i tempi attuativi più brevi di ogni passo procedurale, con il vincolo della compatibilità e della coerenza funzionale. In termini rozzamente schematici: il percorso procedurale più breve tra quelli concretamente praticabili (e concretamente praticati dalle Regioni). Il risultato è un percorso attuativo che si snoda su un arco di 360 giorni. Forse ancora tanti ma pur sempre la metà della media nazionale e quasi 1 / 4 dei percorsi attuativi più lunghi.

Più in particolare:

- a) i tempi di **definizione del bando regionale** oscillano tra i 26 giorni del Lazio e i 3 anni (quasi) della Puglia;



- b) i tempi concessi per la **elaborazione delle proposte** variano dai 42 giorni del Lazio ai 90 giorni dell'Umbria ma, in questo caso, non ci sembra di poter attribuire necessariamente un valore positivo ai tempi decisamente molto brevi scelti dal Lazio (perché potrebbero aver costretto eccessivamente la fase progettuale a scapito delle innovazioni richieste esplicitamente dal Piano, specialmente laddove si consideri che questo tempo si colloca tra la fine di luglio 2003 e la fine di agosto 2003, periodo non certo ottimale per sviluppare la concertazione interistituzionale e il partenariato pubblico-privato indicati come prioritari del Piano.⁴³ Allo stesso modo non ci sentiamo affatto di giudicare lunghi i tempi umbri, perché una buona progettazione richiede tempo ma farà risparmiare tempo e risorse nei mesi successivi;⁴⁴
- c) i tempi di **avvio della sottoscrizione della convenzione** (che comportano, sul versante regionale, la scelta dei progetti da ammettere al cofinanziamento e il decreto regionale che sancisce la scelta della commissione di valutazione; sul versante comunale e provinciale, la definizione più dettagliata del progetto e l'assunzione formale degli impegni finanziari; sul versante ministeriale, la calibrazione delle convenzioni sui contenuti del progetto e sulle esigenze delle singole amministrazioni locali) variano da 180 giorni o poco meno della Lombardia, delle Marche e dell'Umbria a poco meno di 3 anni per il Lazio (dove, forse, si scontano - con interessi pesantissimi - le eccessive velocità delle fasi precedenti);
- d) infine, i tempi per l'**accensione dei mutui** variano dai 90 giorni dell'Emilia-Romagna ai 700 giorni della Provincia di Trento (in questa fase procedurale intervengono molti fattori esterni che sono pienamente governabili solo da strutture con elevate capacità gestionali).

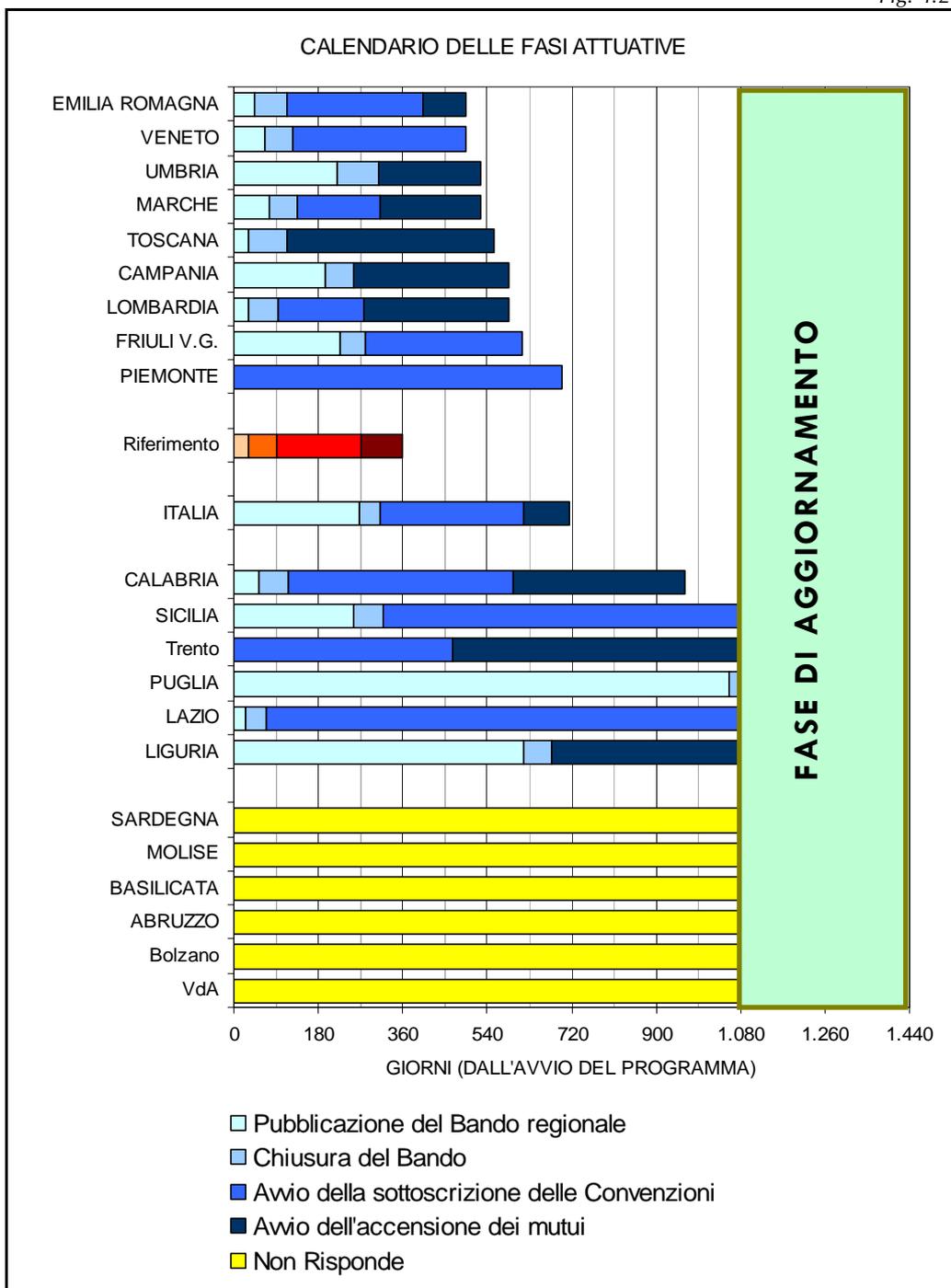
Si noti come le Regioni che hanno saputo seguire il percorso più rapido (Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Marche, Toscana, Campania, Lombardia, Friuli e Piemonte, tutte sotto la media nazionale) sono anche le Regioni che sono state capaci di seguire un andamento più regolare senza forsennate accelerazioni e incomprensibili inerzie.

⁴³ Ovviamente tempi più lunghi e periodi più propizi rendono più "praticabile" la concertazione e il partenariato ma non la favoriscono automaticamente.

⁴⁴ Ciò naturalmente non autorizza in alcun modo a ritenere che qualunque progettazione "lunga" sia anche una progettazione "buona".



Fig. 4.20



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

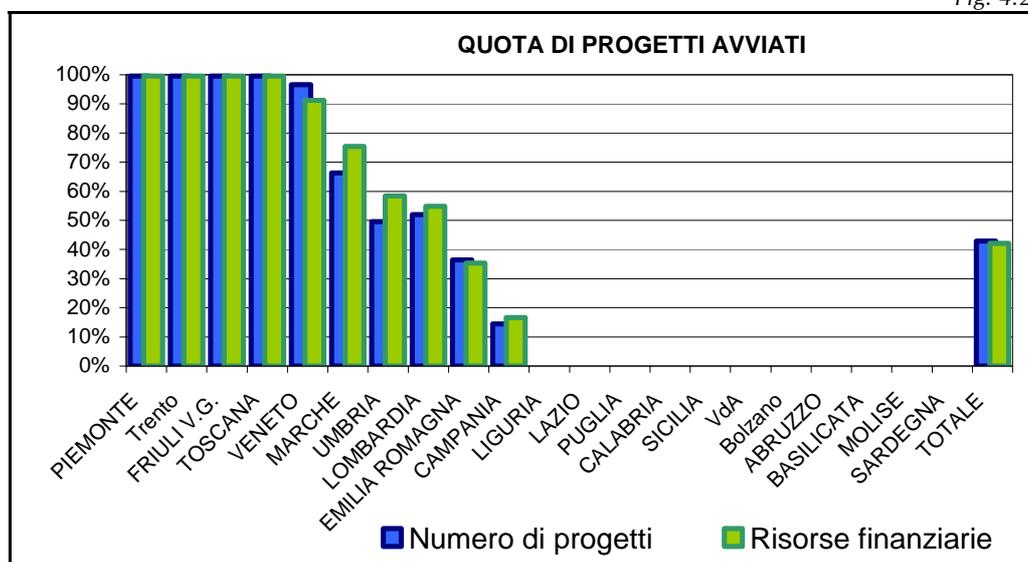


4.2.6 LA “CAPACITÀ REALIZZATIVA”

Con il termine “*capacità realizzativa*” abbiamo voluto indicare la capacità di tradurre finanziamenti in “*cantieri*”⁴⁵ e opere. Per sondare questa capacità abbiamo chiesto di indicare i progetti in corso di attuazione e quelli ormai completati alla data del 30 marzo 2006.⁴⁶ I risultati sono del tutto interessanti.

Mediamente a due anni e nove mesi dall’avvio del programma risultano in corso di attuazione il 43% dei progetti per un ammontare complessivo pari al 42% delle risorse impegnate. Si tratta tuttavia di un dato medio che è il risultato di due situazioni nettamente diverse tra loro. Da un lato quattro Regioni (Piemonte, Trento, Friuli-Venezia Giulia e Toscana) e una quinta, il Veneto, a meno di pochissimi punti percentuali, hanno avviato tutti i progetti ammessi al finanziamento. Altre 3 Regioni (Marche, Umbria e Lombardia) hanno avviato la maggior parte dei progetti (e della spesa). Due Regioni, Emilia-Romagna e Campania hanno avviato la realizzazione del 35% / 15% dei progetti e degli investimenti in sicurezza stradale, tutte le altre non avevano avviato alcuna attività.

Fig. 4.21



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

⁴⁵ Usiamo questo termine a patto di poterlo riferire anche alla formazione, alle campagne di sensibilizzazione, al monitoraggio e, più in generale, a tutte le azioni “immateriali” che non sono riconducibili alla realizzazione di opere.

⁴⁶ La “fotografia” che ne esce è vecchia di un anno ma non si poteva fare diversamente, inteso che si voleva consentire alle Regioni di fornire un dato certo su una situazione sufficientemente consolidata e quindi non recentissima. Poiché la rilevazione si è sviluppata nei mesi di settembre-dicembre 2006 era opportuno chiedere di fissare i risultati alle date di tre mesi prima: appunto alla fine del primo trimestre 2006.



Dunque, il 42% di progetti in corso di attuazione è una media tra 6 / 8 regioni che hanno avviato tutto o quasi e altre 12 che hanno avviato ben poco.

Considerazioni diverse devono essere fatte a proposito delle quote di progetti completati. A livello nazionale alla fine del primo trimestre del 2006 risultano completati il 10% dei progetti per una spesa pari al 7% dei costi complessivi dei 550 progetti del primo programma di attuazione. Il dato tuttavia è il risultato di due situazioni divergenti:

- * quattro Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria e Lombardia) indicano di aver completato quote di progetti comprese tra il 13% e il 28%, con una spesa compresa tra il 4% e il 26%;
- * dodici Regioni e Province a Statuto Autonomo indicano esplicitamente di non aver completato alcun progetto e altre cinque non forniscono alcuna indicazione.

Da notare che alcune Regioni che hanno tenuto un passo molto veloce, come l'Emilia-Romagna, il Veneto, le Marche, la Campania o che hanno avviato tutti o la maggior parte dei progetti (Piemonte, Provincia di Trento, Veneto, Marche) non ne hanno portato a conclusione nessuno. Ciò deriva in massima misura dalla tipologia dei progetti. Come è del tutto intuibile, gli interventi sulla geometria della rete stradale (di "rifacimento" della strada) sono più lunghi e onerosi di quelli relativi alla segnaletica ed entrambi richiedono più tempo dello svolgimento di una iniziativa di educazione alla sicurezza stradale. Dunque, la quota di progetti completati non costituisce di per sé un valore positivo in quanto è fortemente condizionata dalla tipologia di progetti che sono stati ammessi al finanziamento. Occorre tuttavia notare che il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e lo stesso Programma di attuazione richiama l'attenzione sull'opportunità di scegliere la tipologia dei progetti tenendo conto della immediata fattibilità, della disponibilità di tutti i fattori di produzione necessari per la realizzazione del progetto (dalle professionalità, agli atti amministrativi, alla disponibilità del suolo o degli spazi edificati – ove ciò occorra – agli elementi conoscitivi e progettuali), dei tempi di realizzazione poiché la capacità di reagire rapidamente con misure concrete per rimuovere situazioni ad elevato rischio costituisce una delle condizioni chiave per poter diffondere tempestivamente un processo sistematico di miglioramento della sicurezza stradale.

In altri termini, se da un lato i più lunghi tempi realizzativi di certe tipologie di progetti non rappresentano in alcun modo un limite o un difetto, dall'altro, scegliere prevalentemente o unicamente progetti che richiedono lunghi tempi attuativi rappresenta una scelta di strate-



gia non pienamente condivisibile, specialmente nell'ambito dei primi due programmi di attuazione del Piano che dovrebbero dare anche un segnale di capacità di reagire, di accelerazione dei tempi, di maggiore efficacia. Sotto questo profilo possiamo valutare che non sempre le indicazioni strategiche del Piano Nazionale sono state prese in considerazione e che a volte l'azione nel settore della sicurezza stradale ha seguito i ritmi ampi imposti da alcune specifiche tipologie di interventi (specialmente di alcune tipologie di interventi infrastrutturali).

Quando le scelte di allocazione di risorse privilegiano esclusivamente, o in misura nettamente prevalente, queste tipologie di interventi dai tempi realizzativi molto lunghi la stessa strategia di miglioramento della sicurezza stradale, a nostro avviso, ne è risultata indebolita perché il Programma attuativo del Piano riduce decisamente le sue valenze di innesco e di esemplificazione di una nuova generazione di interventi ad alta efficacia per la sicurezza stradale.

Tab. 4.10

CAPACITÀ REALIZZATIVA				
	Quota di progetti in attuazione		Quota di progetti completati	
	Numero di progetti	Risorse finanziarie	Numero di progetti	Risorse finanziarie
TOSCANA	100%	100%	22%	19%
FRIULI V.G.	100%	100%	14%	4%
PIEMONTE	100%	100%	0%	0%
Trento	100%	100%	0%	0%
VENETO	97%	92%	0%	0%
MARCHE	67%	76%	0%	0%
UMBRIA	50%	59%	13%	7%
LOMBARDIA	52%	55%	28%	26%
EMILIA ROMAGNA	37%	36%	0%	0%
CAMPANIA	15%	17%	0%	0%
LIGURIA	0%	0%	0%	0%
LAZIO	0%	0%	0%	0%
PUGLIA	0%	0%	0%	0%
CALABRIA	0%	0%	0%	0%
SICILIA	0%	0%	0%	0%
VdA	0%	0%	0%	0%
Bolzano	nd	nd	nd	nd
ABRUZZO	nd	nd	nd	nd
BASILICATA	nd	nd	nd	nd
MOLISE	nd	nd	nd	nd
SARDEGNA	nd	nd	nd	nd
TOTALE	43%	42%	10%	7%

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

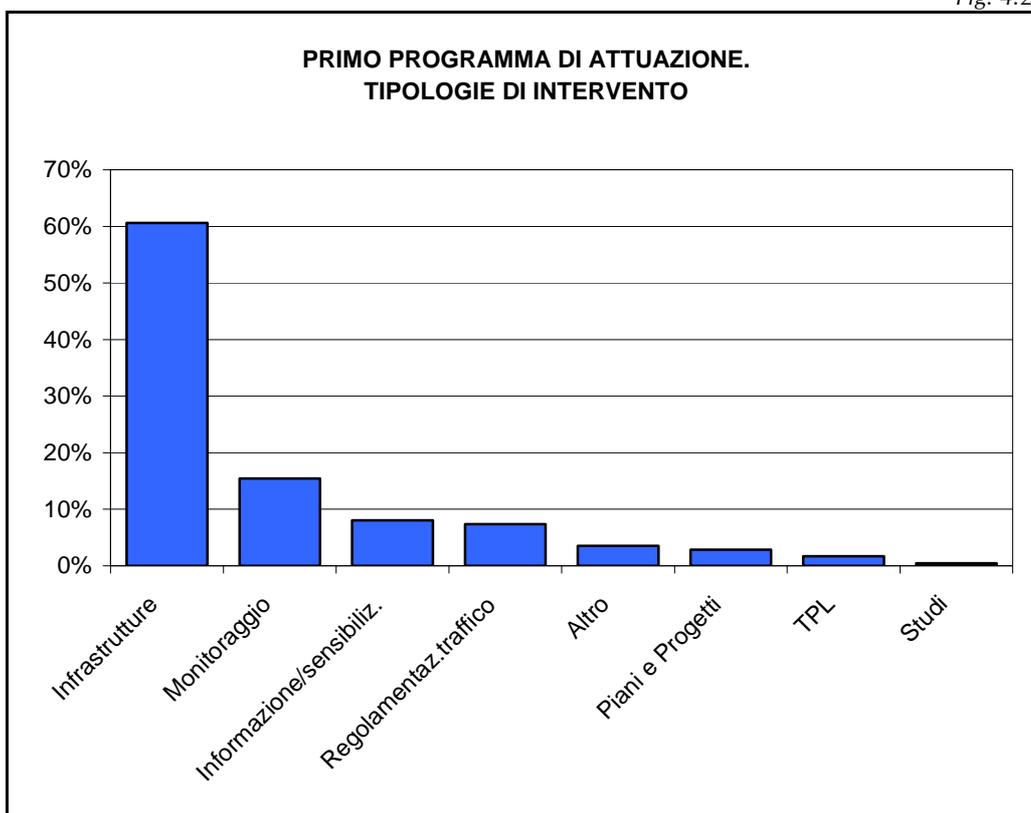
4.2.7 LE TIPOLOGIE ATTUATIVE E SETTORI DI INTERVENTO DEL PRIMO PROGRAMMA

4.2.7.1 TIPOLOGIE ATTUATIVE

La tipologia di intervento che risulta essere maggiormente presente nei progetti attuativi del Primo Programma riguarda le opere **infrastrutturali** che assorbe il 60,6% del totale, seguito dall'insieme delle **azioni di monitoraggio e governo della sicurezza stradale** (15,4%), dalle **campagne di informazione e sensibilizzazione** (8,1%) e da misure relative alla **regolamentazione del traffico** (7,4%).

Il resto degli interventi riguarda settori specifici, piani, programmi e progetti, il miglioramento del trasporto pubblico, gli studi e le ricerche in materia di sicurezza stradale e, nel loro complesso, costituiscono il restante 8,5% del totale.

Fig. 4.22



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

4.2.7.2 SETTORI DI INTERVENTO

L'esame della composizione dei progetti per settore di intervento riguarda 350 interventi attuati da 9 Regioni e dalla Provincia Autonoma di Trento.

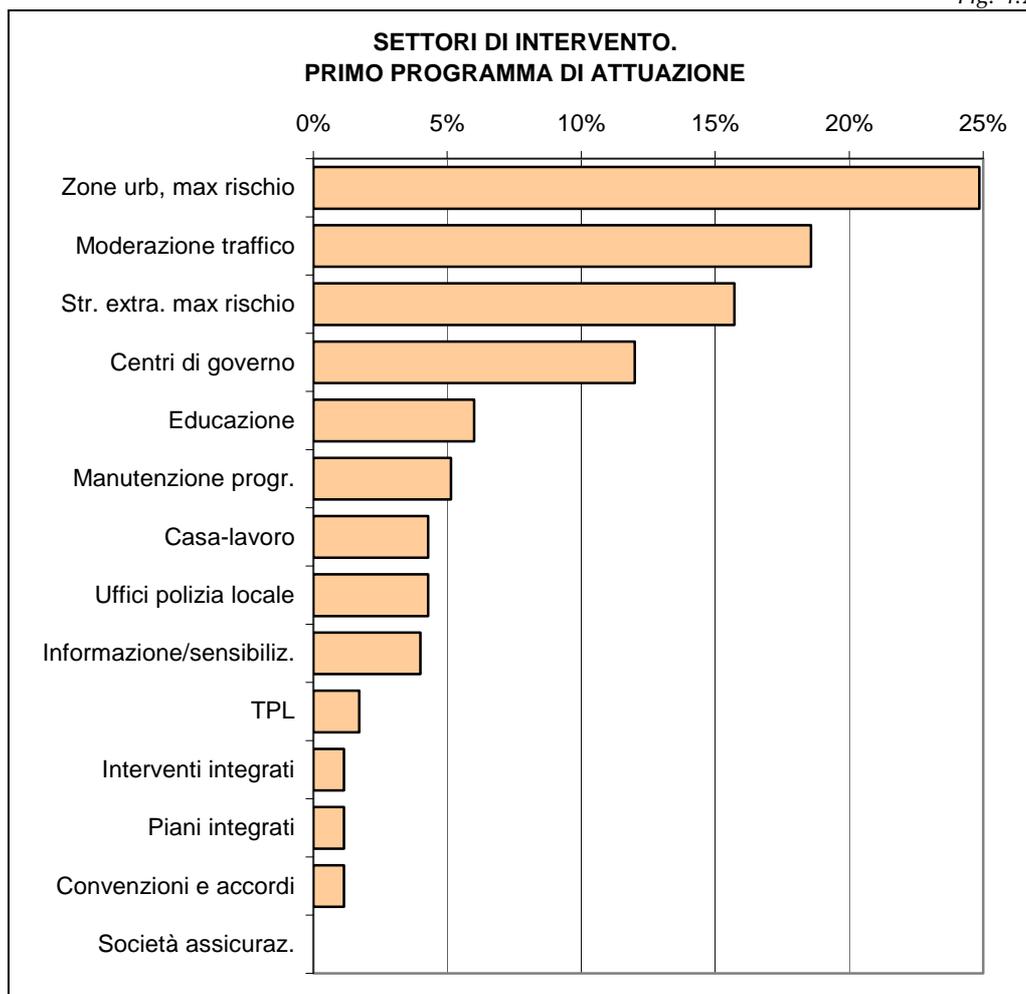
Il settore prevalente di intervento ha riguardato la **messa in sicurezza delle zone urbane a massimo rischio** (24,9%), seguita da interventi di **moderazione del traffico** (18,6%), dalla **messa in sicurezza di strade urbane ed**



extraurbane a massimo rischio (15,7%), dalla istituzione di centri di **pianificazione, monitoraggio e gestione della sicurezza stradale** (12,0%).

Scarsamente presenti sono invece gli interventi, i piani e i programmi integrati e gli accordi, le intese e le convenzioni tipo che raccolgono complessivamente il 3,3% del totale.

Fig. 4.23



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

In alcuni casi le scelte delle Amministrazioni regionali si discostano rispetto ai valori medi generali.

- A] La messa in sicurezza delle zone urbane costituisce intervento prevalente in Calabria (50% del totale regionale), nel Lazio (38,1%) e in Toscana (27,0%).
- B] Gli interventi di moderazione del traffico costituiscono una scelta prioritaria in Friuli Venezia Giulia (29,4%) e Marche (28,0%)



- C] La messa in sicurezza delle strade extraurbane a massimo rischio costituisce una delle scelte prioritarie delle Amministrazioni della Puglia (48,2%) e Liguria (30%).
- D] I centri di pianificazione, monitoraggio e gestione della sicurezza stradale rappresentano oltre il 30% dei settori di intervento in Sicilia e Liguria.



4.3 IL SECONDO PROGRAMMA ATTUATIVO (LINEA REGIONALE)

4.3.1 RIFERIMENTI GENERALI DEL SECONDO PROGRAMMA

4.3.1.1 L'AVVIO E IL SECONDO INCIAMPO

Il 2° Programma attuativo viene approvato dal CIPE il **13 Novembre 2003**, cinque settimane dopo, il **22 Dicembre 2003**, il decreto ministeriale 4549 rende operativa la ripartizione di risorse tra le regioni della prima linea di azione del 2° Programma.⁴⁷

Nel periodo compreso tra la deliberazione del CIPE e il decreto del ministero si verifica che:

- * in otto Regioni il bando del 1° Programma era scaduto da pochi giorni o poche settimane;
- * in altre otto Regioni il bando per la individuazione dei progetti da finanziare era ancora da fare (questi bandi sarebbero stati emanati lungo l'arco temporale dei due anni successivi);
- * nelle cinque regioni che non hanno fornito informazioni per lo sviluppo del presente studio la situazione sembra essere non molto diversa da quella rilevata per il secondo gruppo di regioni.

Questa circostanza, questa sovrapposizione di fasi tra primo e secondo programma, condiziona pesantemente la "vita procedurale" del 2° Programma di attuazione. Occorre infatti considerare che mentre il decreto ministeriale rendeva disponibili alle Regioni ulteriori 154,9 milioni di Euro, otto Regioni si trovavano a dover definire le graduatorie dei bandi del primo programma e a dover decidere quali progetti ammettere al finanziamento e ad avviare tutte le non semplici procedure per la sottoscrizione delle convenzioni e per l'accensione dei mutui mentre altre otto semplicemente dovevano ancora avviare il 1° Programma non avendo ancora avviato la procedura competitiva (bando per la selezione dei progetti di sicurezza stradale più soddisfacenti) o la procedura concertativa.

A questo proposito occorre considerare che se da un lato appare difficile negare la presenza di alcune inerzie regionali (specialmente laddove si prenda in considerazione il fatto che uno stesso passo proce-

⁴⁷ Si rammenta che il 2° Programma è suddiviso in un ambito di attuazione regionale (cfr l'art. 4 del "Secondo Programma annuale di attuazione. 2003.") e in un ambito di attuazione nazionale (cfr l'art. 5 dello stesso programma). Al primo ambito attuativo viene riservato il 75% della dotazione finanziaria complessiva del 2° Programma (154,94 milioni di Euro) mentre all'ambito attuativo nazionale viene riservato il restante 25% (51,65 milioni di Euro).



durale in alcuni casi dura dieci volte più che in altri) dall'altro lato la complessità e l'incertezza procedurale che hanno caratterizzato la gestione dei due Programmi ha fortemente favorito il manifestarsi di tempi lunghi, riluttanze, dubbi che si sono tradotte in vistosi rallentamenti.

4.3.1.2 RISORSE E LORO ALLOCAZIONE

L'ambito attuativo regionale del 2° Programma, in piena analogia con quanto fatto dal 1° Programma, ripartisce tra Regioni e Province a Statuto autonomo il **diritto per Province e Comuni a contrarre mutui a carico dello Stato per un complesso di 154,94 milioni di Euro.**

Anche in questo caso i diritti di accedere alle risorse finanziarie vengono ripartiti tra Regioni e Province a Statuto autonomo che sono chiamate ad allocarle a Province e Comuni, secondo una procedura competitiva o concertata coerente ai principi, ai criteri e ai parametri dettagliati nello stesso programma.

Infine, anche in questo caso la ripartizione delle risorse finanziarie tra Regioni e Province a statuto autonomo viene fatta in relazione alla distribuzione delle vittime degli incidenti stradali attenuando decisamente sia l'incidenza del parametro relativo all'estesa stradale (si veda quanto considerato in proposito nel precedente paragrafo 1.3.1.2, Primo Programma. Risorse e loro allocazione) che passa da 30% al 20%, sia la riserva per le regioni meridionali che passa dal 35% al 33,3%. Viene inoltre eliminato il riferimento alla dinamica delle vittime degli incidenti stradali.

Più in particolare: *“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).*

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.

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:

<i>Indice</i>	<i>Significato</i>	<i>Dimensione</i>
<i>P</i>	<i>“Peso” complessivo ai fini della ripartizione (nonché dell’individuazione delle priorità di intervento)</i>	
<i>M</i>	<i>Numero medio annuo di morti nell’ultimo quinquennio</i>	<i>morti</i>
<i>Csm</i>	<i>Costo sociale medio per ogni decesso</i>	<i>milioni di €</i>
<i>F</i>	<i>Numero medio annuo di feriti nell’ultimo quinquennio</i>	<i>feriti</i>
<i>Csf</i>	<i>Costo sociale medio per ogni decesso</i>	<i>milioni di €</i>
<i>Es</i>	<i>Sviluppo della rete stradale di livello regionale, provinciale e comunale⁴⁸</i>	<i>Km</i>

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.⁴⁹

Sulla base di tali parametri viene definita la ripartizione regionale di risorse finanziarie illustrata nella tabella 1 riportata nella pagina seguente.

⁴⁸ Strade statali conferite al demanio regionale, strade provinciali, strade comunali extraurbane ed urbane, secondo i dati contenuti nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

⁴⁹ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, “Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Secondo Programma Annuale di Attuazione. 2003”, Novembre 2003.



Tab. 4.11

**SECONDO PROGRAMMA ATTUATIVO. AMBITO DI ATTUAZIONE REGIONALE.
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

Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Secondo programma. 2003

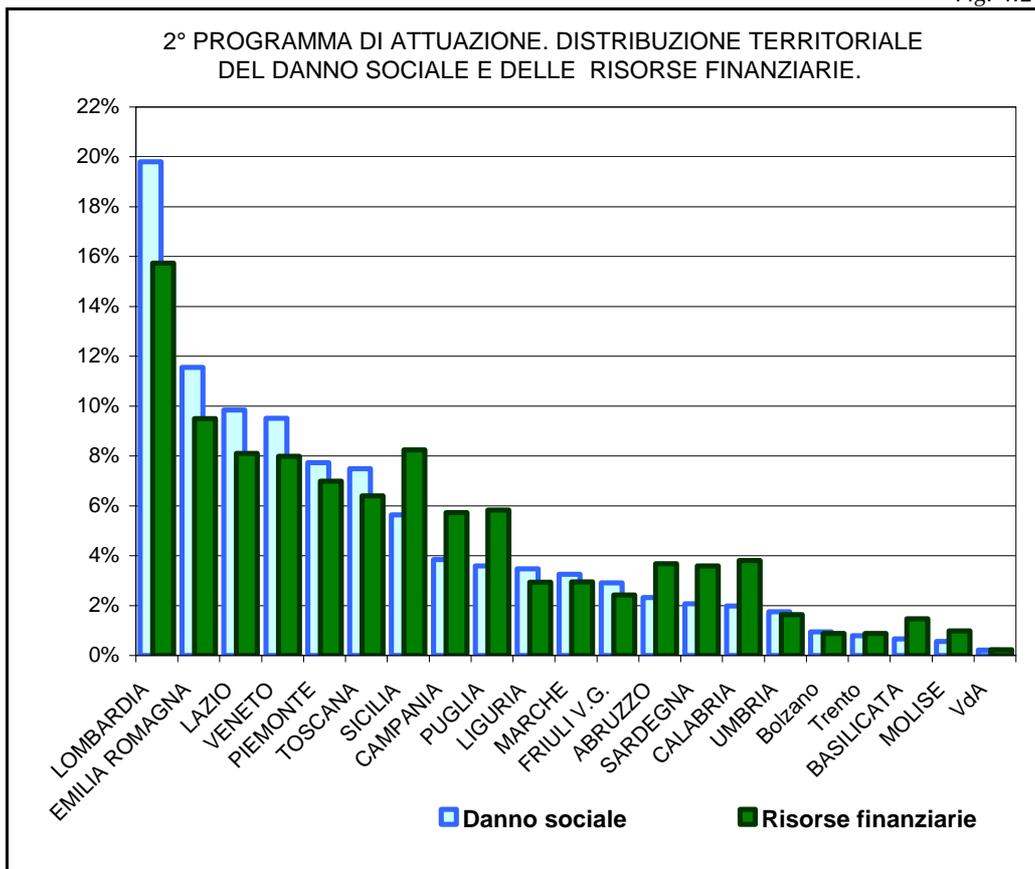


4.3.1.3 RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL DANNO SOCIALE

Rispetto alla ripartizione di risorse del 1° Programma, quella del 2° Programma è solo leggermente più coerente con la distribuzione territoriale delle vittime e del costo sociale a causa della diminuita incidenza di parametri estranei alla sicurezza stradale.

Il rapporto tra quote regionali di risorse finanziarie e quote regionali di vittime (danno sociale) oscilla da -21% (Lombardia) a +120% (Basilicata).⁵⁰ In questo caso, fatto 100 l'ammontare medio di risorse dedicato alla sicurezza stradale, i cittadini di alcune regioni, a parità di danno sociale (numero e composizione delle vittime), ricevono mediamente una quota di risorse pari a 79 mentre i cittadini di altre regioni, sempre a parità di danno sociale, ricevono mediamente una quota di risorse pari a 120 con un rapporto di 1,5 a 1.

Fig. 4.24

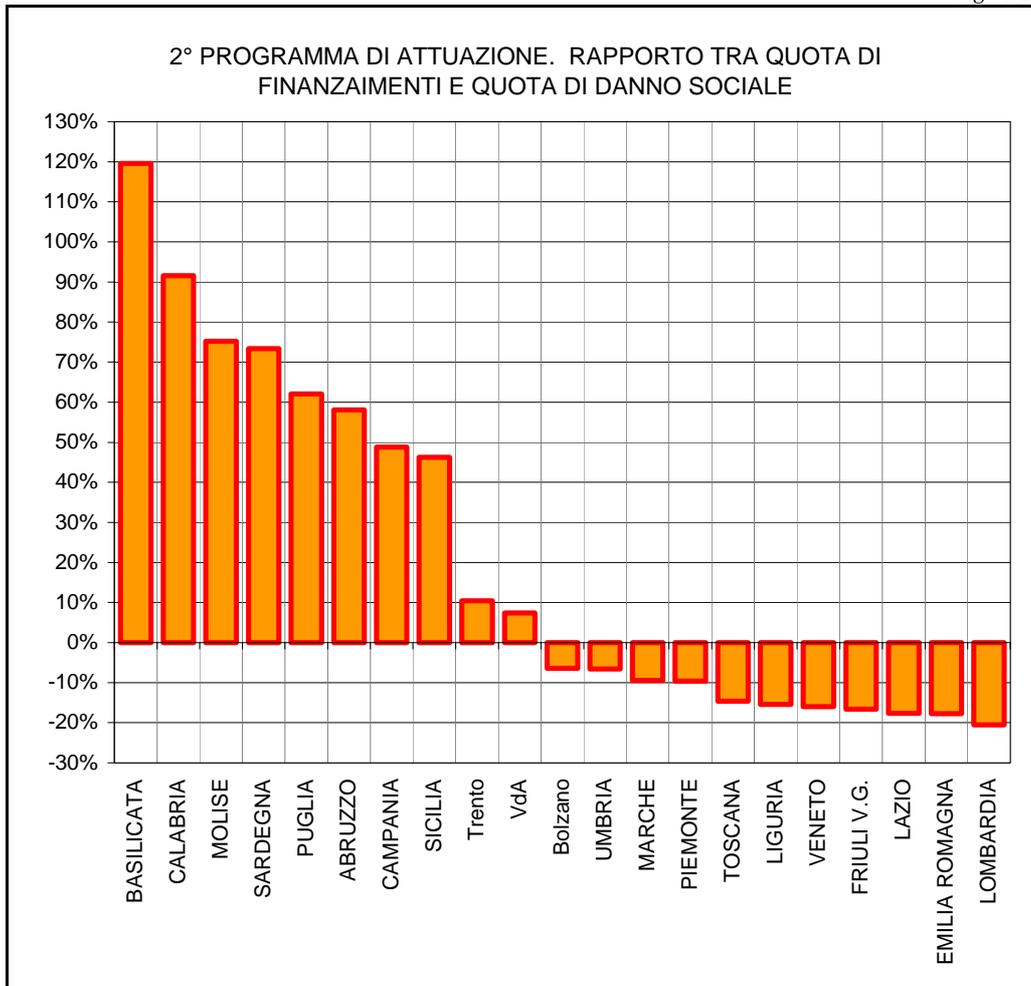


Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Secondo programma. 2003

⁵⁰ Rammentiamo che con il primo programma gli scarti erano compresi tra -24% (Emilia-Romagna) e +151% (sempre la Basilicata).



Fig. 4.25



Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Secondo programma. 2003



CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE. SEGRETERIA TECNICA

Tab. 4.12

**2° PROGRAMMA DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE
CONFRONTO TRA RIPARTIZIONI DI VITTIME, DANNO SOCIALE E RISORSE FINANZIARIE.
RISORSE PER LA SICUREZZA (EURO) PER MILIONE DI EURO DI DANNO SOCIALE.**

	MORTI ANNUI. MEDIA 97-01		FERITI ANNUI. MEDIA 97-01		DANNO SOCIALE ANNUO. MEDIA 97-01		RISORSE FINANZIARIE DEL 2° PROGRAMMA		RISORSE PER DANNO SOCIALE
	Numero	Quota	Numero	Quota	Milioni di €	Quota	Migliaia di €	Quota	Euro / Milioni di Euro
PIEMONTE	582	9,1%	21.792	7,2%	2.421	7,7%	1.083,82	7,00%	448
VALLE D'AOSTA	16	0,2%	607	0,2%	67	0,2%	35,426	0,23%	532
LOMBARDIA	1.001	15,7%	64.995	21,4%	6.196	19,8%	2.437,25	15,73%	393
Trento	52	0,8%	2.372	0,8%	248	0,8%	135,734	0,88%	547
Bolzano	80	1,3%	2.484	0,8%	295	0,9%	136,825	0,88%	463
VENETO	748	11,8%	26.192	8,6%	2.977	9,5%	1.237,77	7,99%	416
FRIULI VENEZIA GIULIA	204	3,2%	8.518	2,8%	913	2,9%	376,886	2,43%	413
LIGURIA	134	2,1%	12.219	4,0%	1.089	3,5%	455,931	2,94%	419
EMILIA ROMAGNA	771	12,1%	34.368	11,3%	3.614	11,6%	1.472,25	9,50%	407
TOSCANA	423	6,6%	23.777	7,8%	2.346	7,5%	991,83	6,40%	423
UMBRIA	123	1,9%	5.080	1,7%	546	1,7%	252,637	1,63%	462
MARCHE	195	3,1%	10.127	3,3%	1.019	3,3%	456,891	2,95%	448
LAZIO	546	8,6%	31.392	10,3%	3.080	9,8%	1.256,41	8,11%	408
Centro-nord	4.874	76,6%	243.924	80,4%	24.811	79,3%	10.329,65	66,67%	416
ABRUZZO	161	2,5%	6.828	2,2%	729	2,3%	570,677	3,68%	783
MOLISE	40	0,6%	1.628	0,5%	176	0,6%	152,915	0,99%	867
CAMPANIA	284	4,5%	10.944	3,6%	1.204	3,8%	887,064	5,73%	737
PUGLIA	340	5,3%	8.821	2,9%	1.125	3,6%	902,889	5,83%	802
BASILICATA	52	0,8%	1.842	0,6%	209	0,7%	227,362	1,47%	1.087
CALABRIA	148	2,3%	5.627	1,9%	621	2,0%	589,606	3,81%	949
SICILIA	300	4,7%	18.222	6,0%	1.764	5,6%	1.277,18	8,24%	724
SARDEGNA	162	2,6%	5.712	1,9%	648	2,1%	556,363	3,59%	858
Sud	1.487	23,4%	59.624	19,6%	6.477	20,7%	5.164,05	33,33%	797
TOTALE	6.362	100,0%	303.548	100,0%	31.289	100,0%	15.493,71	100,00%	495

Elaborazioni RST su fonti varie



Tab. 4.13

TITOLO	DANNO SOCIALE	RISORSE FINANZIARIE	SCARTO TRA QUOTA DI DANNO SOCIALE E QUOTA DI RISORSE
PIEMONTE	7,7%	7,00%	-0,7%
VALLE D'AOSTA	0,2%	0,23%	+0,0%
LOMBARDIA	19,8%	15,73%	-4,1%
Trento	0,8%	0,88%	+0,1%
Bolzano	0,9%	0,88%	-0,1%
VENETO	9,5%	7,99%	-1,5%
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,9%	2,43%	-0,5%
LIGURIA	3,5%	2,94%	-0,5%
EMILIA ROMAGNA	11,6%	9,50%	-2,0%
TOSCANA	7,5%	6,40%	-1,1%
UMBRIA	1,7%	1,63%	-0,1%
MARCHE	3,3%	2,95%	-0,3%
LAZIO	9,8%	8,11%	-1,7%
ABRUZZO	2,3%	3,68%	+1,4%
MOLISE	0,6%	0,99%	0,4%
CAMPANIA	3,8%	5,73%	+1,9%
PUGLIA	3,6%	5,83%	+2,2%
BASILICATA	0,7%	1,47%	+0,8%
CALABRIA	2,0%	3,81%	+1,8%
SICILIA	5,6%	8,24%	+2,6%
SARDEGNA	2,1%	3,59%	+1,5%
TOTALE	100,0%	100,00%	0,0%

Elaborazioni RST su fonti varie



4.3.2 SECONDO PROGRAMMA. LE SCELTE ATTUATIVE REGIONALI

4.3.2.1 LE DIMENSIONI DEL SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE

AVVERTENZA

Per quanto riguarda il secondo Programma di Attuazione, su 21 Regioni e Province a Statuto autonomo, hanno fornito le informazioni necessarie per l'analisi dei tempi e delle scelte attuative, 11 amministrazioni. Le altre 10 (Trento, Bolzano, Veneto, Lazio, Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia, Calabria e Sardegna) non hanno avuto modo di elaborare e trasferire le informazioni richieste o si trovavano in fasi così precoci della attuazione del 2° Programma da non consentire un esame completo delle fasi attuative.

Le Amministrazioni che hanno attivamente collaborato alla costruzione della base conoscitiva utilizzata in questo paragrafo rappresentano 66 province (il 64,1% del totale) e 5.113 Comuni (il 63,3% del totale).

Per brevità ci riferiremo a questo insieme di Amministrazioni come a Regioni, Province e Comuni di riferimento.

Il secondo Programma di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale ha consentito alle Regioni di riferimento, che alla data della rilevazione avevano già completato le scelte di allocazione (Regioni di riferimento meno il Piemonte, la Valle d'Aosta, Lazio, Calabria), di attivare **356 progetti** con una spesa complessiva di **225,6 milioni di Euro** e un **finanziamento a carico dello Stato di 85,7 milioni di Euro**.

Estrapolando questi dati all'intero aggregato nazionale si arriva ad una stima di progetti che saranno attivati (in tempi più o meno brevi) **pari a 560**, con una spesa complessiva di **380 milioni di Euro** e un **finanziamento statale di 154,9 milioni di Euro**.

Nel complesso, dunque, il primo e il secondo Programma hanno consentito alle Regioni di riferimento di attivare 776 progetti che a livello nazionale si stima possano diventare (in tempi più o meno brevi) circa **1.060 progetti**, con una spesa complessiva che si aggira intorno a **660 milioni di Euro** e un **finanziamento statale di 284 milioni di Euro**.⁵¹ Il finanziamento statale ha dunque generato un investimento in sicurez-

⁵¹ Questi totali prescindono dai progetti e dai finanziamenti relativi al 2° Programma, ambito attuativo nazionale. Questi portano il numero complessivo a 1.089 progetti, per una spesa totale di 746 milioni di Euro e un finanziamento a carico dello Stato pari a 336 milioni di Euro.



za stradale con un fattore di moltiplicazione pari a 2,32 e una spesa media per progetto che per il momento risulta attestata intorno ai 612.000 Euro. È altresì interessante notare che la spesa media per progetto del primo Programma di attuazione risultava pari a 589.000 Euro mentre la spesa media per progetto del secondo programma risulta pari a 644.000 Euro (+9,5%).

4.3.2.2 PROGETTI PRESENTATI E PROGETTI FINANZIATI

I partecipanti al bando per l'assegnazione dei finanziamenti sono stati 967 (103 province, 864 comuni e 5 comunità montane) ma occorre segnalare che alla data indicata non tutti i bandi erano stati attivati.⁵² Le proposte presentate sono state 629, e tra queste sono state ammesse al finanziamento 356 progetti, il 56,6% del totale.

Anche nel secondo Programma la Regione Lombardia, con 143 proposte e 85 progetti finanziati resta la più "prolifica" sia per l'ammontare delle risorse finanziarie assegnate (il 16% del totale, pari a 24,4 milioni di Euro) sia per la politica diffusiva seguita dalla Regione nel primo come nel secondo programma di attuazione. Tra le Regioni di riferimento quattro Regioni (Lombardia, Marche, Toscana e Piemonte) esprimono 241 progetti finanziati, il 68% del totale.

Il confronto tra proposte presentate e progetti finanziati evidenzia che nel secondo programma:

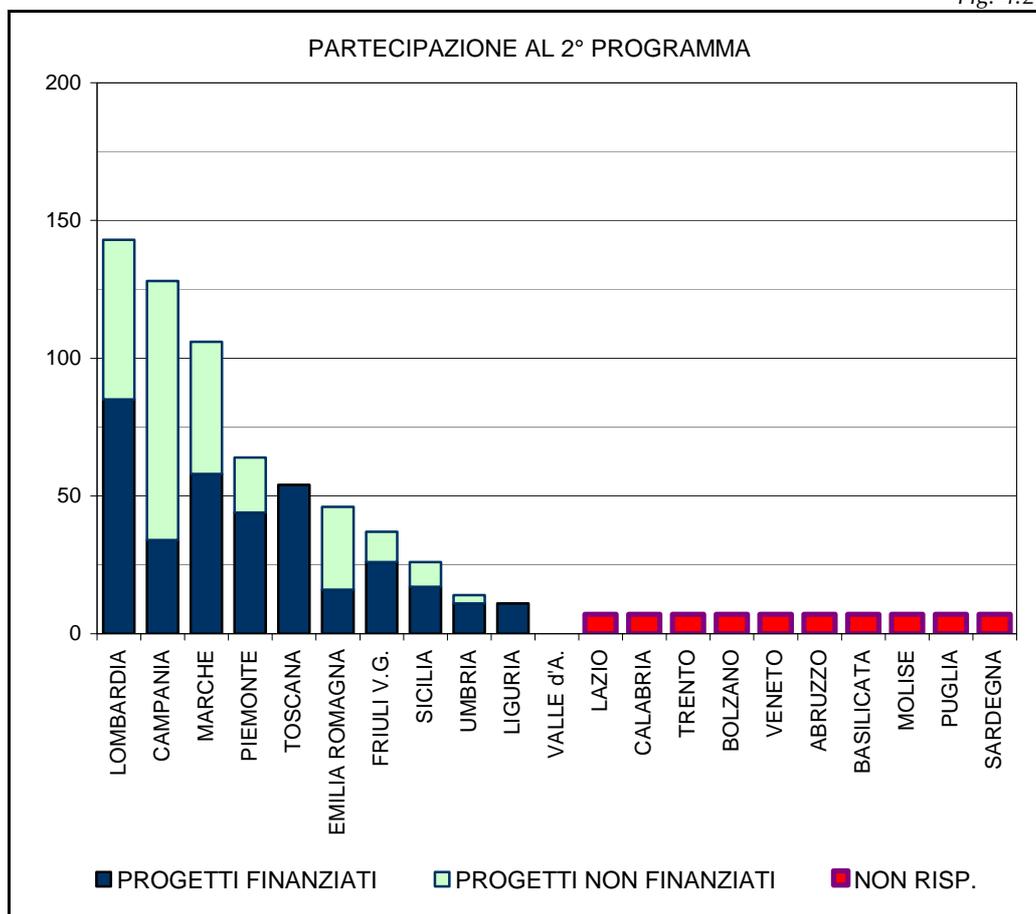
- * in tre regioni (Liguria, Toscana e Umbria) il numero di progetti proposti è eguale o leggermente superiore ai progetti finanziati;
- * in cinque regioni (Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Sicilia, Lombardia e Marche) il numero di risulta da 1,5 a 1,8 volte più elevato del numero dei progetti finanziati;
- * in due regioni il numero di proposte è da 2,9 a 3,8 volte più elevato dei progetti finanziati.

Si rileva dunque un aumento relativo del numero di partecipanti che consente alle Regioni di scegliere più liberamente le proposte da ammettere al finanziamento. In particolare, mentre nel primo bando i progetti finanziati rappresentavano il 60% delle proposte, nel secondo rappresentano il 42%.

⁵² Alcune Province e alcuni Comuni hanno presentato più proposte e vengono contati come più partecipanti.



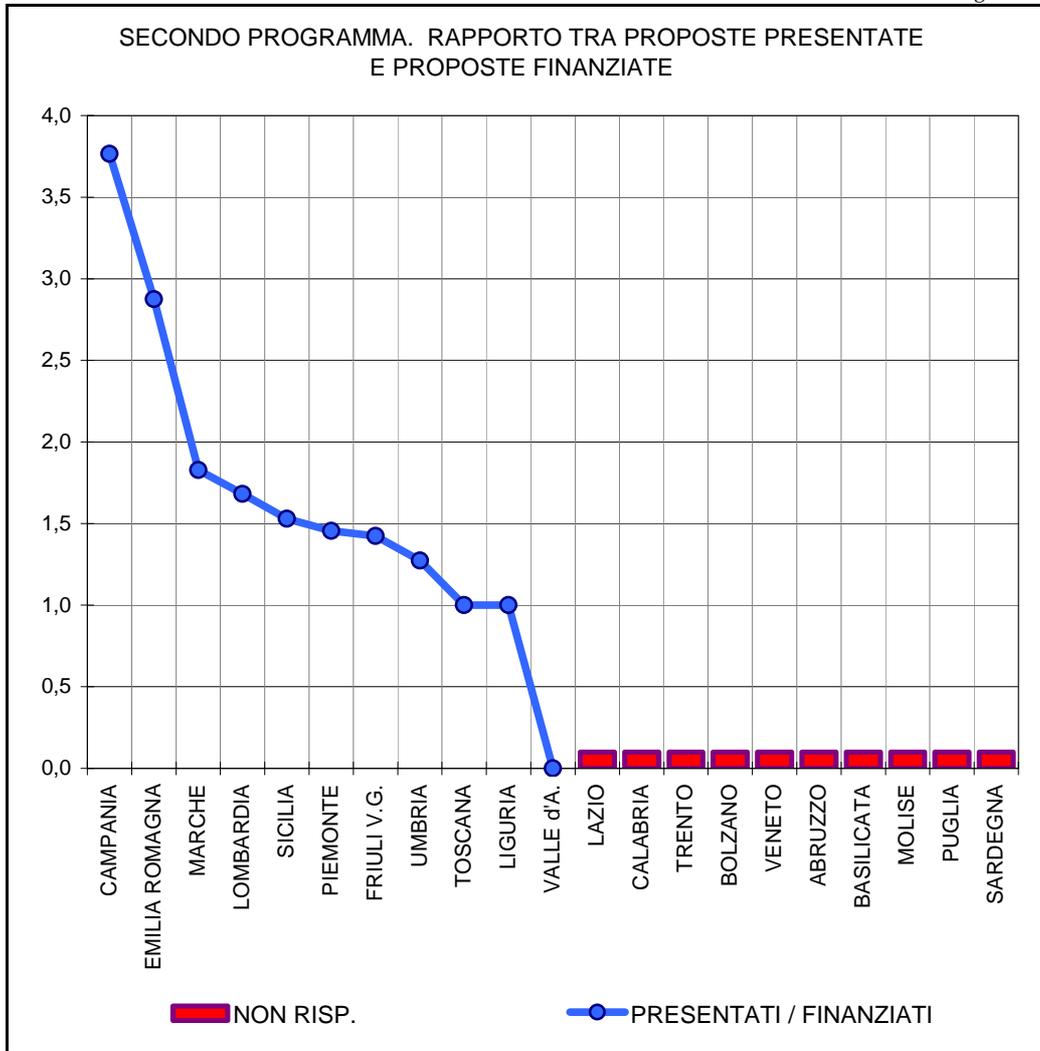
Fig. 4.26



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Fig. 4.27



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE. SEGRETERIA TECNICA

Tab. 4.14

	SECONDO PROGRAMMA							
	PARTECIPANTI	PROVINCE	COMUNI	TOT PROGETTI	PROGETTI FINANZIATI	PROGETTI NON FINANZIATI	QUOTA DI PROGETTI FINANZIATI	PRESENTATI / FINANZIATI
PIEMONTE	64	13	51	64	44	20	69%	145%
VALLE D'AOSTA				0			0	0
LOMBARDIA	214	42	172	143	85 (*)	58	59%	168%
TRENTO				0				
BOLZANO								
VENETO				0				
FRIULI VENEZIA GIULIA	35	4	31	37	26	11	70%	142%
LIGURIA	5	3	2	11	11	0	100%	100%
EMILIA ROMAGNA	43	9	34	43	16	27	37%	269%
TOSCANA	48	8	40	54	54		100%	100%
UMBRIA	14	2	12	14	11	3	79%	127%
MARCHE	48	4	44	106	58	48	55%	183%
LAZIO	54	4	50	0				
ABRUZZO								
BASILICATA								
MOLISE								
CAMPANIA	348	5	343	128	34	94	27%	376%
PUGLIA				0				
CALABRIA	46	3	43	0				
SICILIA	48	6	42	26	17	9	65%	153%
SARDEGNA								
	967	103	864	846	356	490	42%	238%

(*) Di cui, 1 rinuncia

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



4.3.3 DIMENSIONI ECONOMICO-FINANZIARIE DEL SECONDO PROGRAMMA

Le proposte progettuali che concorrono per la realizzazione del secondo programma definiscono:

- * una spesa complessiva di 351,5 milioni di Euro;⁵³
- * una richiesta di finanziamento a carico dello stato pari a 171,2 milioni di Euro, il 48,7% del costo complessivo;⁵⁴
- * un impegno finanziario a carico della finanza locale pari a 180,3 milioni di Euro, pari al restante 51,3%.

Per quanto riguarda il rapporto tra monte dei finanziamenti richiesti e risorse finanziarie rese disponibili alle diverse regioni dal PNSS dobbiamo distinguere quattro situazioni:

- * due Regioni, Liguria e Sicilia, hanno avuto un monte di finanziamenti richiesti nettamente inferiore alle risorse finanziarie rese disponibili dal PNSS;
- * altre due Regioni, Umbria e Friuli-Venezia Giulia, hanno registrato un monte finanziamenti richiesti pari o leggermente superiore alle risorse rese disponibili dal PNSS;
- * tre regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana, hanno registrato una richiesta complessiva di finanziamenti pari a circa il doppio delle risorse rese disponibili dal PNSS;
- * le ultime due Regioni, Marche e Campania, hanno avuto richieste per 3 e 5 volte le risorse rese disponibili dal PNSS.

Il dato va interpretato con una certa attenzione poiché se da un lato richieste di finanziamento eguali o inferiori alla capienza indicano un meccanismo di allocazione che non funziona in modo pienamente soddisfacente (vuoi perché esiste un difetto di informazione, vuoi perché i destinatari dell'incentivazione valutano – a torto o a ragione – che l'entità o le modalità di erogazione degli incentivi siano tali da non compensare l'impegno aggiuntivo richiesto, vuoi perché le quote

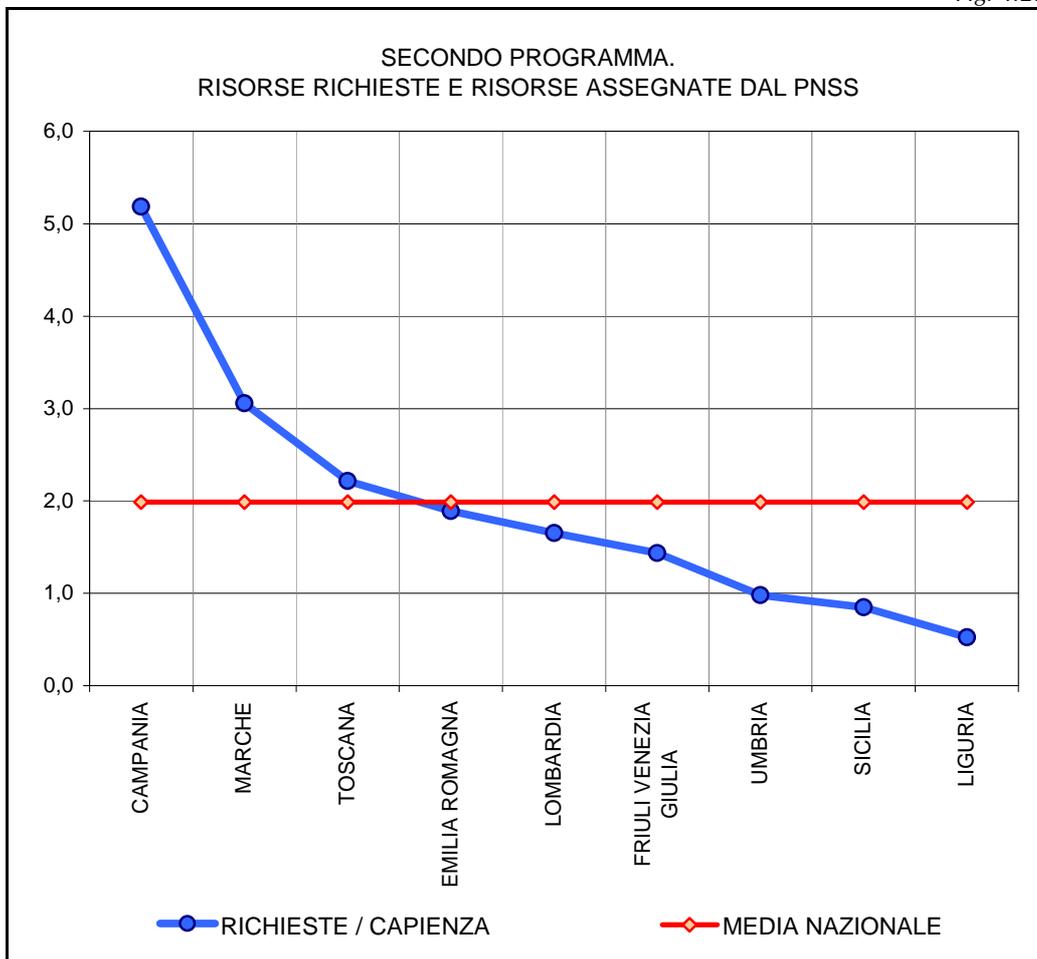
⁵³ Vengono prese in esame le proposte pervenute alle Regioni che hanno fornito una documentazione completa: Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Campania e Sicilia.

⁵⁴ Nel primo programma la quota media nazionale di cofinanziamento richiesto era pari al 49,8% ma i due insiemi di regioni non sono identici e il confronto ha un valore largamente indicativo.



di cofinanziamento sono troppo esigue), dall'altro lato un monte di finanziamenti richiesti molto più ampio non deriva necessariamente un meccanismo allocativo efficace, ma può essere determinato attraverso un sovradimensionamento dei massimali di cofinanziamento o l'alleggerimento dei requisiti per accedere ai finanziamenti. Pur con questa precisazione l'afflusso di un monte di finanziamenti richiesti nettamente più ampio delle disponibilità finanziarie in generale è da considerarsi un carattere base di una efficace allocazione di incentivi e consente di scegliere i progetti più soddisfacenti tra quelli che sono stati presentati.

Fig. 4.28



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

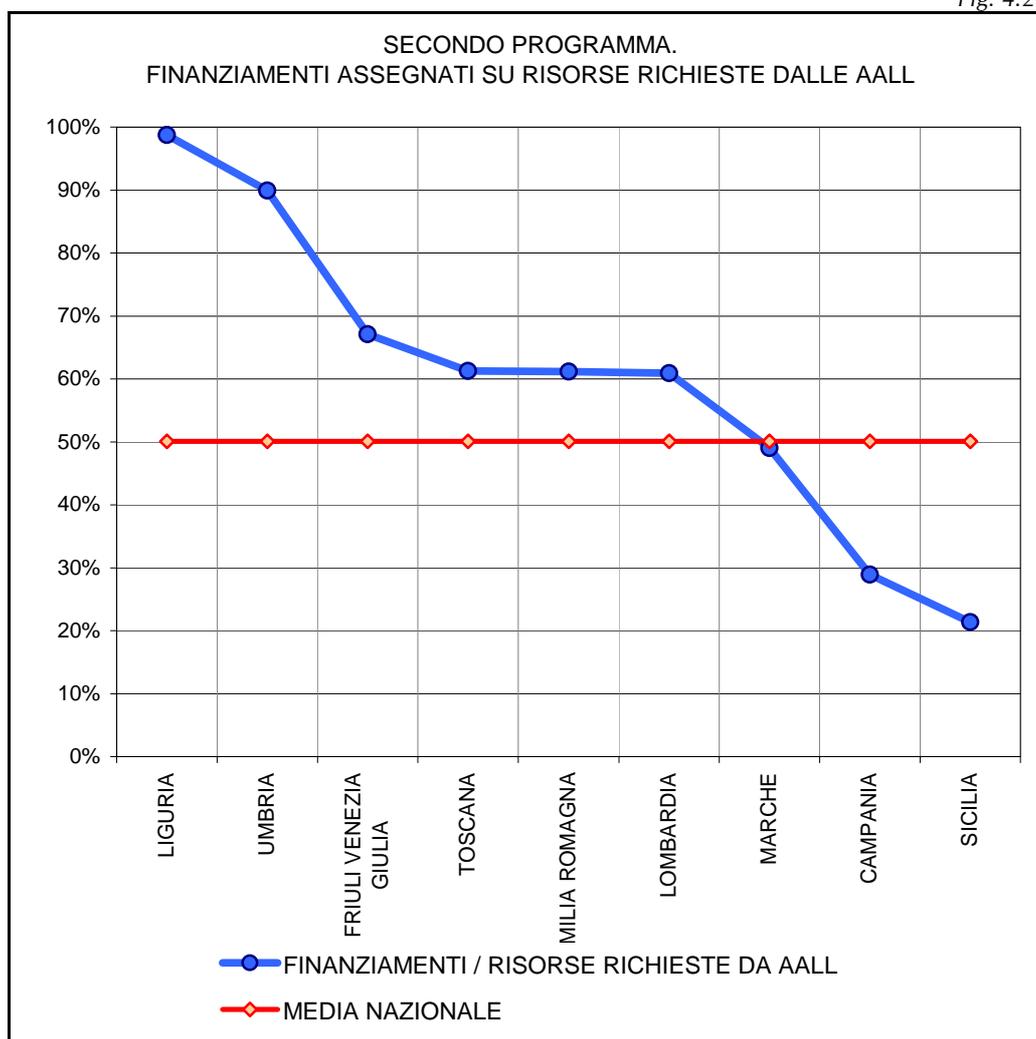
Per quanto riguarda la quota di richieste di finanziamento soddisfatte si nota che:

- * due regioni, Liguria e Umbria, nella sostanza hanno finanziato tutte le richieste pervenute;



- * altre quattro Regioni, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia, hanno potuto soddisfare mediamente il 60% dei finanziamenti richiesti;
- * altre tre Regioni, Marche, Campania e Sicilia, hanno potuto soddisfare tra il 50% e il 30% dei finanziamenti richiesti.

Fig. 4.29



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE. SEGRETERIA TECNICA

Tab. 4.15

SECONDO PROGRAMMA							
	RISORSE ATTRIBUITE (a)	RISORSE RICHIESTE (b)	(b/a)	RISORSE ASSEGNATE (c)	(c/b)	(c/a)	RISORSE INUTILIZZATE
LOMBARDIA	24,37	40,31	165,4%	24,56	60,9%	100,8%	-0,19
FRIULI VENEZIA GIULIA	3,77	5,41	143,5%	3,63	67,1%	96,3%	0,14
LIGURIA	4,56	2,39	52,4%	2,36	98,7%	51,8%	2,20
EMILIA ROMAGNA	14,72	27,82	189,0%	17,01	61,1%	115,6%	-2,29
TOSCANA	9,92	21,99	221,7%	13,47	61,3%	135,8%	-3,55
UMBRIA	2,53	2,48	98,0%	2,23	89,9%	88,1%	0,30
MARCHE	4,57	13,97	305,7%	6,85	49,0%	149,9%	-2,28
CAMPANIA	8,87	46,00	518,6%	13,30	28,9%	149,9%	-4,43
SICILIA	12,77	10,82	84,7%	2,31	21,3%	18,1%	10,46
PIEMONTE	10,84						
VALLE D'AOSTA	0,35						
TRENTO	1,36						
BOLZANO	1,37						
VENETO	12,38						
LAZIO	12,56	22,64	180,3%				
ABRUZZO	5,71						
BASILICATA	2,27						
MOLISE	1,53						
PUGLIA	9,03						
CALABRIA	5,90						
SARDEGNA	5,56						
REGIONI DI RIFERIMENTO	86,08	171,19	198,9%	85,72	50,1%	99,6%	0,36

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



4.3.3.1 LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEGLI INTERVENTI

Tra le regioni di riferimento⁵⁵ il 68% dei progetti attivati tramite gli incentivi previsti dal secondo programma di attuazione è espresso da quattro regioni: Lombardia, Marche, Toscana e Piemonte.⁵⁶ In particolare, la Lombardia ha attuato 85 interventi, le Marche 58, la Toscana 54 e il Piemonte 44. Altre due regioni, Campania e Friuli hanno attuato rispettivamente 34 e 26 interventi. Sicilia ed Emilia-Romagna ne hanno attuati 17 l'una e 16 l'altra; Liguria e Umbria hanno attuato lo stesso numero di interventi: 11.

Anche in questo caso, come per il primo programma, il numero di progetti attivati deriva non solo (e non prevalentemente) dall'ammontare delle risorse che il programma assegna a tali regioni, quanto dalla politica allocativa espansiva seguita da queste regioni. Ad esempio, la Regione Marche è passata dall'attivazione di 30 progetti del primo programma all'attivazione di 58 progetti grazie ad una riduzione del costo medio degli interventi (riduzione che, nel secondo programma le fa raggiungere il più basso costo unitario tra le regioni di riferimento: 313.000 Euro contro un valore medio di 634.000). Ancora più marcato è il cambiamento operato dal Piemonte che passa da un costo unitario medio degli interventi di 2,42 milioni di Euro ad un costo medio di 0,56 milioni di Euro (ma probabilmente in questo caso incide sul risultato il passaggio dall'attuazione concertata a quella concorsuale e, più in particolare, dalla attuazione di un progetto unitario ad un più tradizionale finanziamento di molti progetti).

In ogni caso, se da un lato il secondo programma alloca una maggiore quota di risorse (da 129,1 milioni di Euro a 154,9 milioni di Euro, con un aumento pari a + 19,98%), dall'altro le Regioni e le Amministrazioni locali, nonostante i parametri consentano un aumento dei costi unitari, scelgono la via del ridimensionamento verso il basso delle dimensioni economiche dei progetti.

Nel primo programma cinque regioni (Piemonte, Emilia-Romagna, Trento, Liguria e Veneto) registravano un costo medio degli interventi superiore a 1,0 milioni di Euro e tra queste, in due regioni, si superava la dimensione di 1,5 milioni di Euro. Nel secondo programma solo una regione registra un costo medio degli interventi superiore a 1,0 milioni di Euro: l'Emilia-Romagna.

⁵⁵ Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Campania e Sicilia.

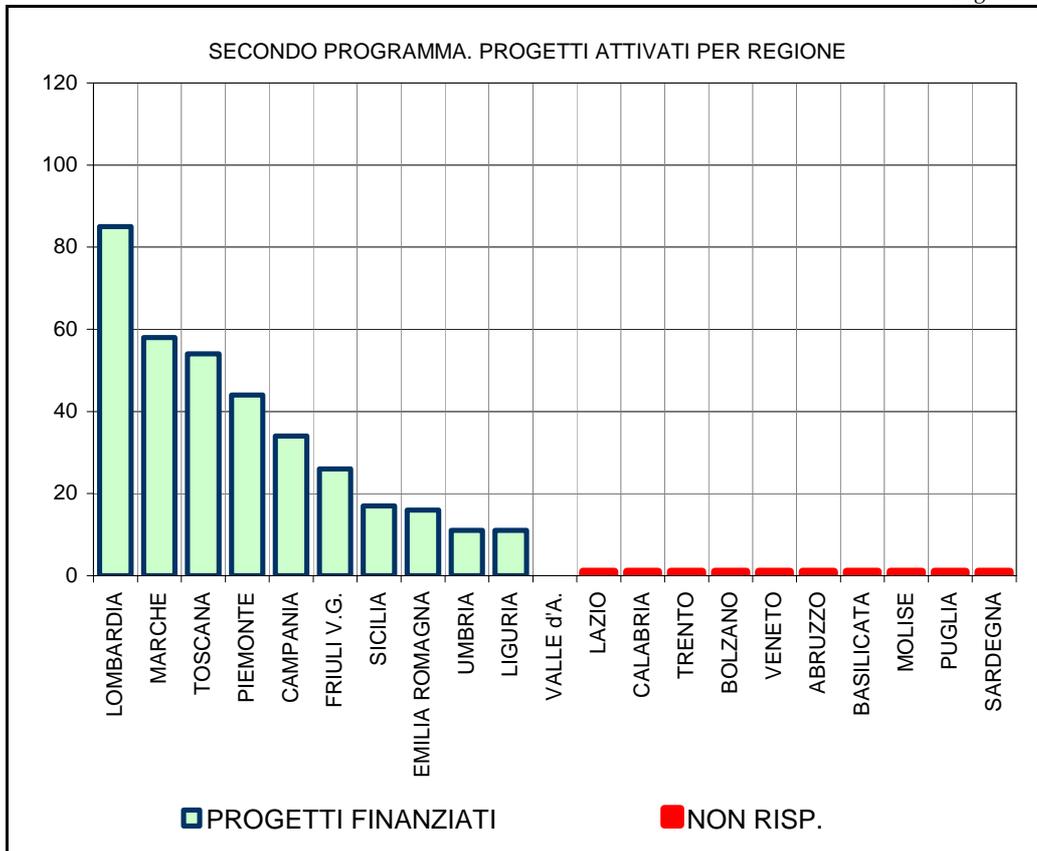
⁵⁶ Ricordiamo che nel primo programma Lombardia, Puglia, Toscana e Lazio esprimevano il 60% dei progetti.



Si può anzi affermare che l'Emilia-Romagna, in netta controtendenza, marca ulteriormente il carattere intensivo ed esemplare della propria politica allocativa e raggiunge un costo medio per intervento di 2,9 milioni di Euro, valore che costituisce il massimo storico.

Vedremo in seguito, nella sezione 5, dedicata ai progetti, come questa scelta abbia favorito lo sviluppo, qui più che in altri contesti territoriali, di fattori innovativi, della ricerca di nuove soluzioni o nuove linee di azione.

Fig. 4.30



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

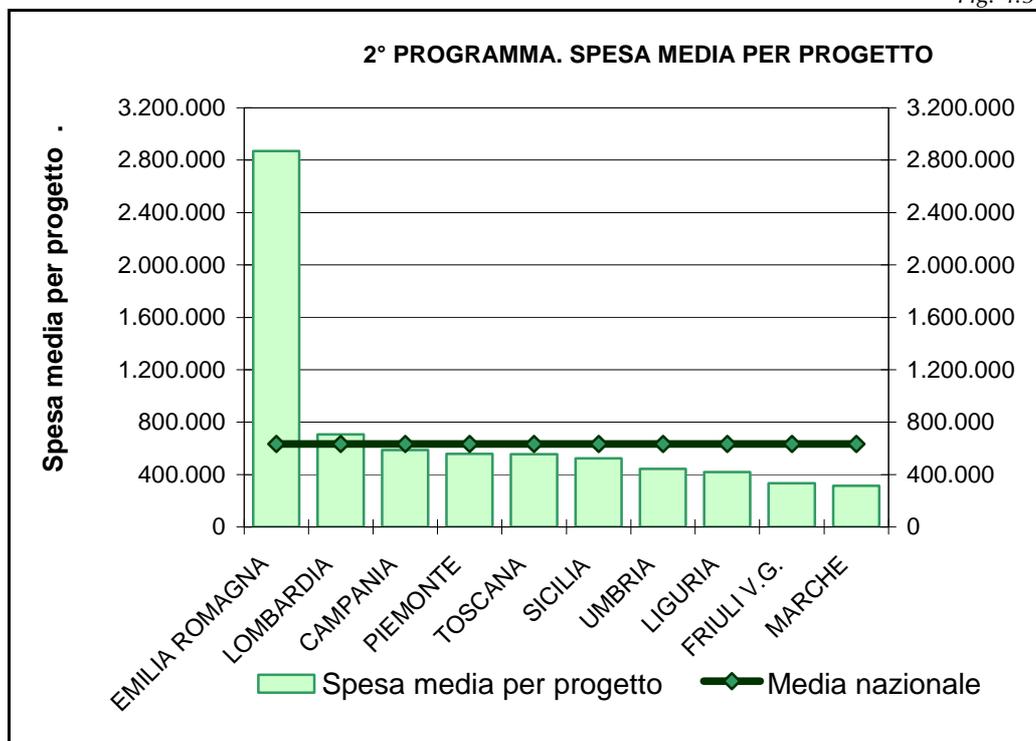


Tab. 4.16

	Proposte presentate		Progetti finanziati	
	Numero	Quota %	Numero	Quota %
LOMBARDIA	143	22,7%	85	23,9%
MARCHE	106	16,9%	58	16,3%
TOSCANA	54	8,6%	54	15,2%
PIEMONTE	64	10,2%	44	12,4%
CAMPANIA	128	20,3%	34	9,6%
FRIULI V.G.	37	5,9%	26	7,3%
SICILIA	26	4,1%	17	4,8%
EMILIA ROMAGNA	46	7,3%	16	4,5%
LIGURIA	11	1,7%	11	3,1%
UMBRIA	14	2,2%	11	3,1%
VdA	0	0,0%	0	0,0%
TOTALE	629	100,0%	356	100,0%

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Fig. 4.31



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Tab. 4.17

SECONDO PROGRAMMA PROGETTI, FINANZIAMENTI E COSTI MEDI				
	PROGETTI	FINANZIAMENTI	COSTO MEDIO	INDICE
EMILIA ROMAGNA	16	45.910.966	2.869.435	453
LOMBARDIA	85	60.009.199	705.991	111
CAMPANIA	34	19.963.026	587.148	93
PIEMONTE	44	24.504.940	556.930	88
TOSCANA	54	30.018.667	555.901	88
SICILIA	17	8.909.572	524.092	83
UMBRIA	11	4.875.651	443.241	70
LIGURIA	11	4.611.000	419.182	66
FRIULI V.G.	26	8.636.903	332.189	52
MARCHE	58	18.162.505	313.147	49
VdA	0	0	0	0
TOTALE	356	225.602.429	633.715	100

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



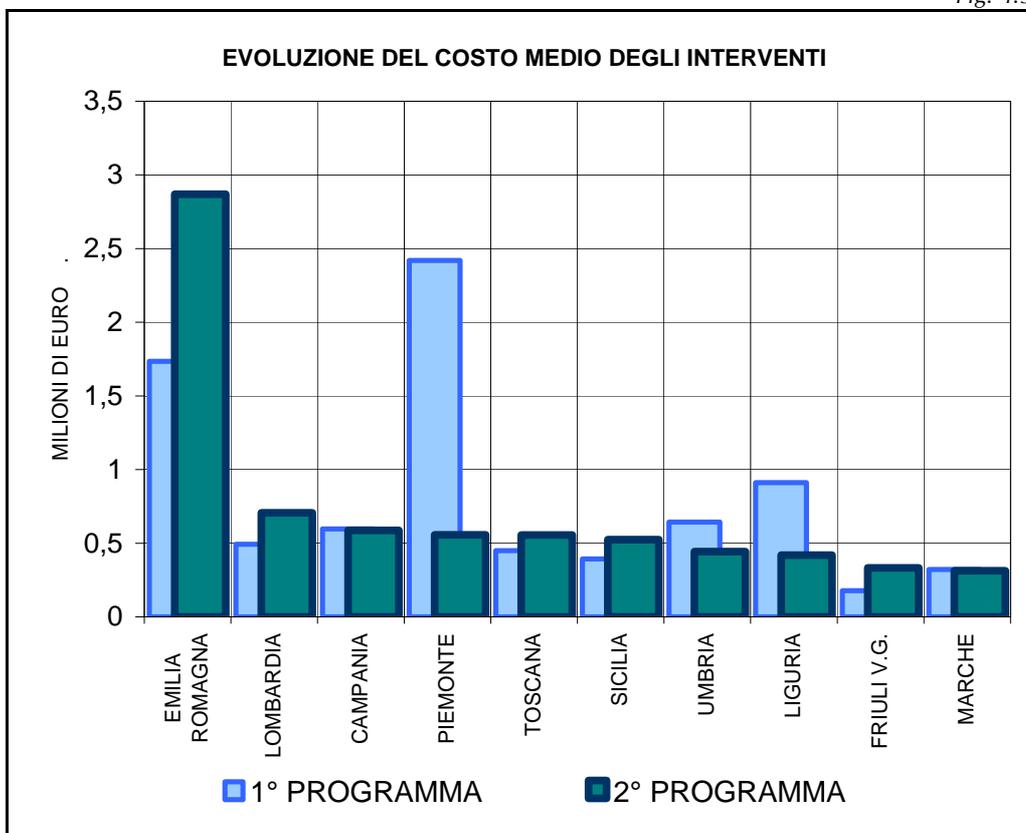
4.3.3.2 L'EVOLUZIONE DEL COSTO MEDIO DEI PROGETTI

Per concludere le considerazioni sui costi medi regionali degli interventi, sviluppiamo un breve confronto tra i due programmi.

Tenendo conto del fatto che il secondo programma di attuazione rende disponibile un monte di risorse finanziarie che è il 20% più ampio di quello reso disponibile dal primo programma, si nota che tale maggiore capienza si è tradotta per il 7% in un incremento dei costi unitari (determinato dal fortissimo incremento dei costi unitari in Emilia-Romagna e da una più generale riduzione dei costi unitari nelle altre regioni) e, per la rimanente quota, in un incremento del numero di interventi finanziati.

Inoltre si è assistito ad un processo di convergenza dei costi unitari regionali su valori intermedi. I costi medi degli interventi che nel primo programma oscillavano tra 0,18 e 2,4 milioni di Euro, nel secondo programma sono tutti compresi tra 0,31 e 0,71 milioni di Euro, con l'eccezione dei costi medi degli interventi in Emilia-Romagna che sfiorano i 3 milioni di Euro.

Fig. 4.32



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Tab. 4.18

	1° PROGRAMMA	2° PROGRAMMA	VARIAZIONE	
			VALORE	QUOTA %
EMILIA ROMAGNA	1.734.611	2.869.435	1.134.825	65,4%
LOMBARDIA	493.428	705.991	212.563	43,1%
CAMPANIA	596.550	587.148	-9.402	-1,6%
PIEMONTE	2.419.210	556.930	-1.862.279	-77,0%
TOSCANA	449.849	555.901	106.053	23,6%
SICILIA	393.350	524.092	130.742	33,2%
UMBRIA	643.520	443.241	-200.279	-31,1%
LIGURIA	911.101	419.182	-491.919	-54,0%
FRIULI V.G.	177.278	332.189	154.910	87,4%
MARCHE	321.505	313.147	-8.358	-2,6%
TOTALE	590.153	633.715	43.561	7,4%

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



4.3.4 SECONDO PROGRAMMA. QUOTE DI FINANZIAMENTO E COSTO MEDIO DEI PROGETTI

4.3.4.1 LE QUOTE DI FINANZIAMENTO

Il 2° Programma di attuazione, all'art.8, comma 2, definisce entità e quote del cofinanziamento in relazione ad alcuni principi di base. In particolare:

“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. 4.19

MASSIMALI INDICATIVI PER GLI INTERVENTI IN ATTUAZIONE DEL PIANO (I valori sono espressi in milioni di Euro)		
	Valore	Quota %
<i>Province e comuni con carattere di grande area metropolitana</i>	3	50%
<i>Province e comuni che comprendono/sono una grande area urbana</i>	1,5	50%
<i>Province e comuni di dimensione intermedia</i>	0,8	55%
<i>Province e comuni di piccola dimensione</i>	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 consentano 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.⁵⁷

Il confronto con i parametri dei massimali di cofinanziamento del primo programma mostra chiaramente:

- * una volontà di semplificazione;
- * un'apertura alla crescita delle quote di cofinanziamento (le più ampie quote massime di cofinanziamento riservate agli interventi immateriali nel primo programma vengono assunte come quote massime per tutte le tipologie di interventi.

Entrambe le modificazioni vengono incontro a richieste avanzate da Regioni e Enti locali ma sono definite in modo tale da non determinare un diverso vincolo quanto un maggiore ambito di discrezionalità per i Governi regionali.

Uno dei risultati comunemente atteso è una levitazione dei coefficienti regionali medi di cofinanziamento di 3 o 4 punti percentuali.

In realtà accade esattamente il contrario: se il coefficiente medio nazionale di cofinanziamento del primo programma si attesta sul 44,4%, il coefficiente medio di cofinanziamento del secondo programma scende al 42,6%, una riduzione di circa 2 punti percentuali.

L'esame dei coefficienti medi di cofinanziamento regionali rivela il seguente quadro:

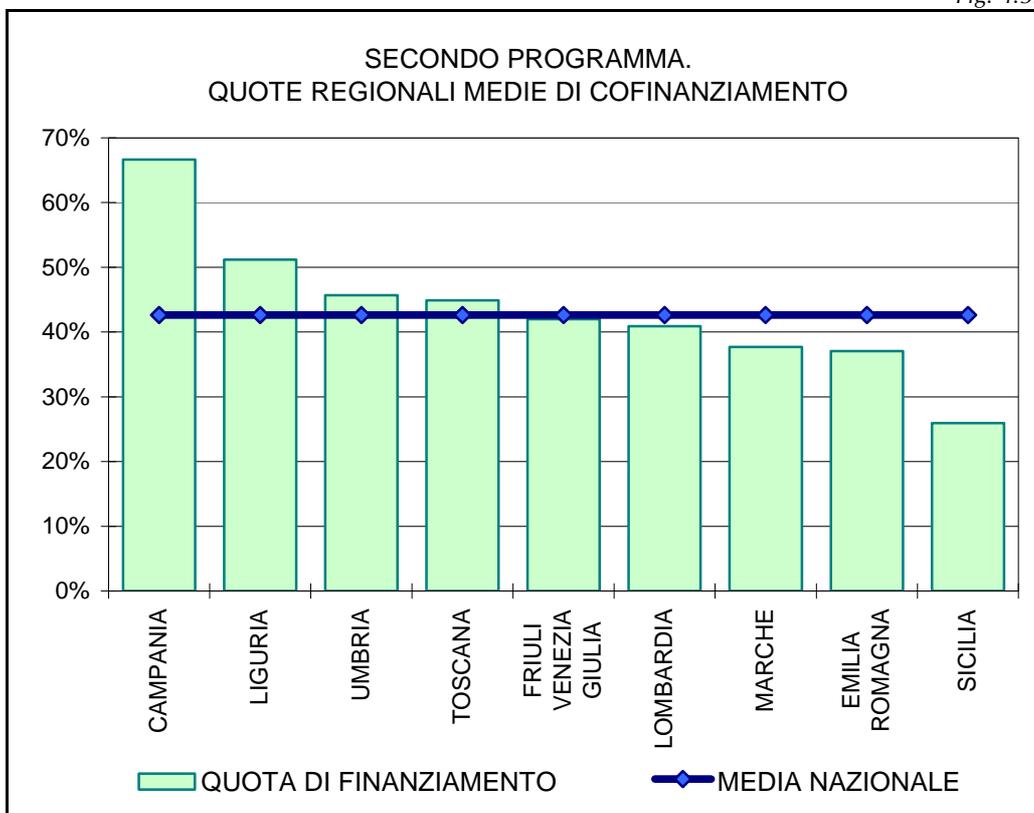
- * la Campania resta la Regione con la più elevata quota media di cofinanziamento (66,6% nel secondo programma, 70,8% nel primo);
- * cinque Regioni (Liguria, Umbria, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia) registrano quote medie di cofinanziamento che oscillano dal 51,2% della Liguria al 40,9% della Lombardia;
- * Marche ed Emilia-Romagna hanno quote medie regionali di cofinanziamento quasi identiche (37,7% e 37,1%);
- * una Regione, la Sicilia, marca ancora di più il carattere diffusivo della allocazione delle risorse e si attesta su una quota media di cofinanziamento del 25,9%.⁵⁸

⁵⁷ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, "Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Programma Annuale di Attuazione. 2003", novembre 2003.

⁵⁸ Probabilmente queste quote così basse di cofinanziamento non sono estranee al fatto che la Sicilia è l'unica regione ove il monte dei finanziamenti richiesti sia nettamente più basso del monte dei finanziamenti disponibili.



Fig. 4.33



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Tab. 4.20

SECONDO PROGRAMMA. PROGETTI FINANZIATI			
	COSTO COMPLESSIVO	FINANZIAMENTI ASSEGNATI	QUOTA DI FINANZIAMENTO
LOMBARDIA	60,01	24,56	40,9%
FRIULI VENEZIA GIULIA	8,64	3,63	42,0%
LIGURIA	4,61	2,36	51,2%
EMILIA ROMAGNA	45,91	17,01	37,1%
TOSCANA	30,02	13,47	44,9%
UMBRIA	4,88	2,23	45,7%
MARCHE	18,16	6,85	37,7%
CAMPANIA	19,96	13,30	66,6%
SICILIA	8,91	2,31	25,9%
REGIONI DI RIFERIMENTO	201,1	85,72	42,6%

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



4.3.5 SECONDO PROGRAMMA. I TEMPI DI ATTUAZIONE

Avvertenza

Anche per il secondo programma abbiamo suddiviso l'esame dei tempi attuativi in due sezioni:

- * dalla operatività effettiva del secondo programma fino all'accensione dei mutui per avviare la realizzazione dei singoli progetti;⁵⁹*
- * la quota di progetti avviati e completati tra quelli che sono stati ammessi al cofinanziamento.*

4.3.5.1 IL CALENDARIO DELLE FASI ATTUATIVE

I tempi attuativi del secondo programma risultano mediamente più lunghi di quelli del primo programma.

- * La **definizione e pubblicazione del bando** sul BUR occupa mediamente **490 giorni** contro i 223 del primo programma (+ 120%).
- * Il tempo lasciato alla **definizione delle proposte** è pari a **77 giorni** (si segnala come un fatto positivo che tutte le Regioni si siano orientate a concedere non meno di 60 giorni per la definizione delle proposte).
- * Per **avviare la sottoscrizione delle convenzioni** i tempi medi sono stati di **360 giorni** contro i 308 del primo programma (+ 17%).
- * Per arrivare all'**accensione dei mutui** e all'avvio dei primi cantieri ci sono voluti mediamente altri **156 giorni** contro i 96 del primo programma (+ 63%).

Ricordiamo anche che mentre relativamente al primo programma le Amministrazioni che non hanno fornito informazioni e che probabilmente fanno registrare tempi attuativi superiori a quelli medi erano cinque, relativamente al secondo programma le Amministrazioni che non hanno fatto pervenire informazioni sono otto ed è possibile che una volta raccolte le informazioni attualmente mancanti, il calendario attuativo debba registrare ulteriori allungamenti dei tempi.

⁵⁹ Ricordiamo che tale sezione comprende quattro fasi: definizione e attivazione del bando regionale per l'individuazione delle proposte di sicurezza stradale da finanziare; elaborazione delle proposte e conclusione del bando; definizione e sottoscrizione delle prime convenzioni che consentono di passare da una proposta espressa in termini sintetici e corredata da una intenzione politica ad impegnare le necessarie risorse finanziarie locali, ad una proposta più strutturata e affiancata da uno specifico impegno di bilancio da parte dell'Amministrazione assegnataria del finanziamento; accensione dei primi mutui e, quindi, l'avvio delle fasi realizzative.



Anche per il secondo programma abbiamo provato a definire una procedura di riferimento scegliendo i tempi attuativi più brevi di ogni fase attuativa, con il vincolo della compatibilità e della coerenza funzionale. In termini rozzamente schematici: il percorso procedurale più breve tra quelli concretamente praticabili e complessivamente coerenti. Il risultato è un percorso attuativo che si snoda su un arco di 480 giorni, 120 giorni in più della procedura di riferimento del primo programma.

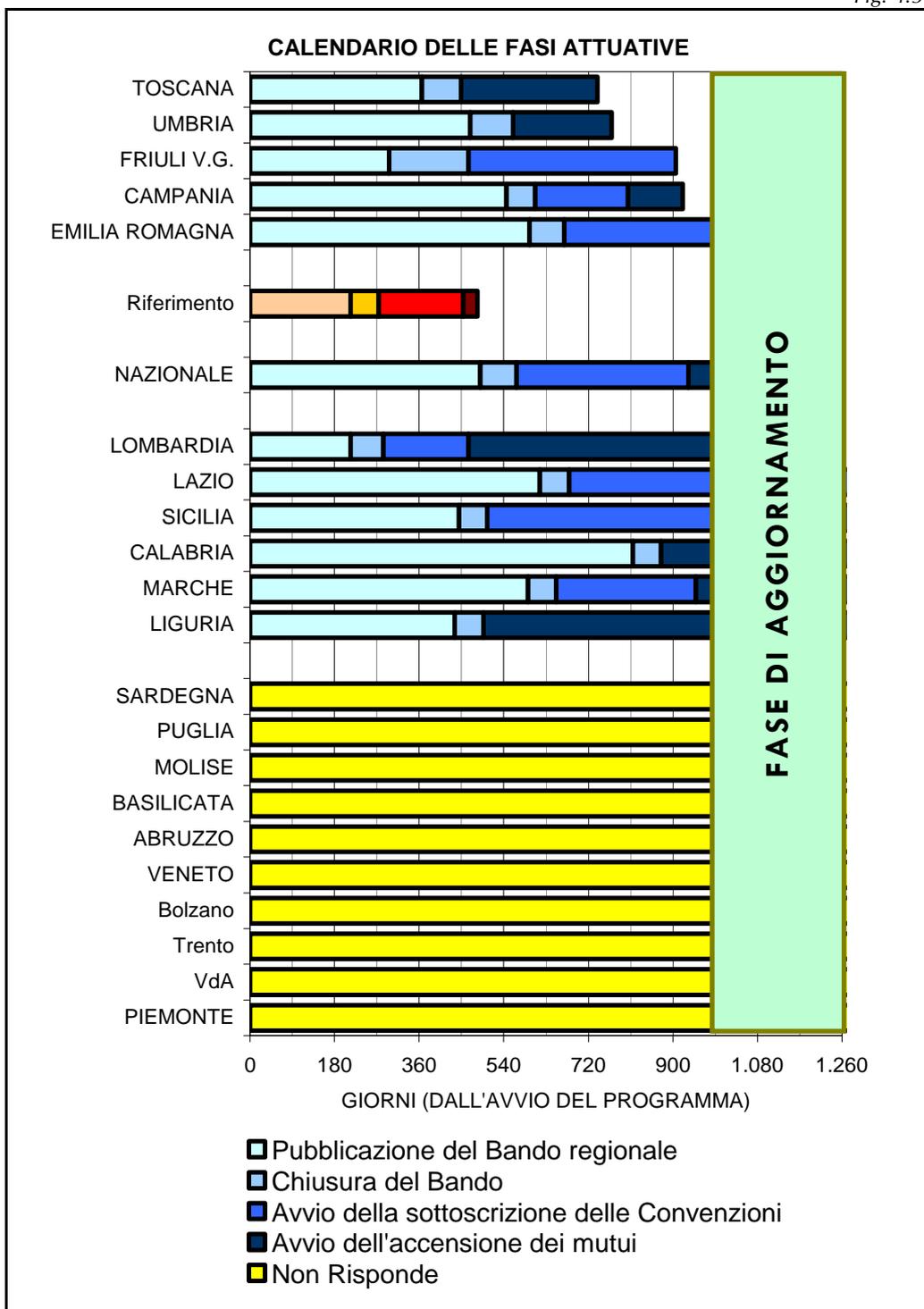
In definitiva la sovrapposizione dei ritardi del primo programma con le attività necessarie per avviare il secondo hanno determinato un pesante allungamento dei tempi che si riscontra su tutte le fasi attuative e per tutte le Regioni. La sovrapposizione dei due programmi ha messo in ginocchio la capacità di governo della sicurezza stradale.

Più in dettaglio:

- a) i tempi di **definizione del bando regionale** oscillano tra i 214 giorni della Lombardia e gli 815 giorni (più di 2 anni) della Calabria (ma ricordiamo che altre otto Regioni non hanno fornito comunicazioni in merito e che in almeno un paio di casi il secondo bando regionale non risulta ancora definito);
- b) i tempi concessi per la **elaborazione delle proposte** variano da 60 a 90 giorni;
- c) i tempi per arrivare alla **sottoscrizione delle prime convenzioni** variano dai 180 giorni della Lombardia (pochi di più per la Campania) e i 600 giorni del Lazio e della Sicilia;
- d) infine, i tempi per **l'accensione dei mutui** variano dai 30 giorni dell'Emilia-Romagna a un tempo non definito in quanto non tutte le regioni di riferimento hanno esaurito questa fase.



Fig. 4.34



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



4.3.6 LA “CAPACITÀ REALIZZATIVA” DEL SECONDO PROGRAMMA

Alla fine del primo trimestre del 2006, e cioè a 2 anni e tre mesi dall’inizio, il secondo programma di attuazione registrava l’avvio di 55 progetti per un costo complessivo di 14,7 milioni di Euro, il 3,9% della spesa complessiva che il secondo programma ha avviato.⁶⁰

Stando alla documentazione in nostro possesso, nessun progetto risultava completato alla fine del primo trimestre 2006.

In tale situazione, sembra opportuno rimandare la redazione del paragrafo a un periodo successivo, dopo aver aggiornato i dati.

⁶⁰ Si veda quanto indicato nel paragrafo 4.3.2, “Secondo programma. Le scelte attuative regionali”.

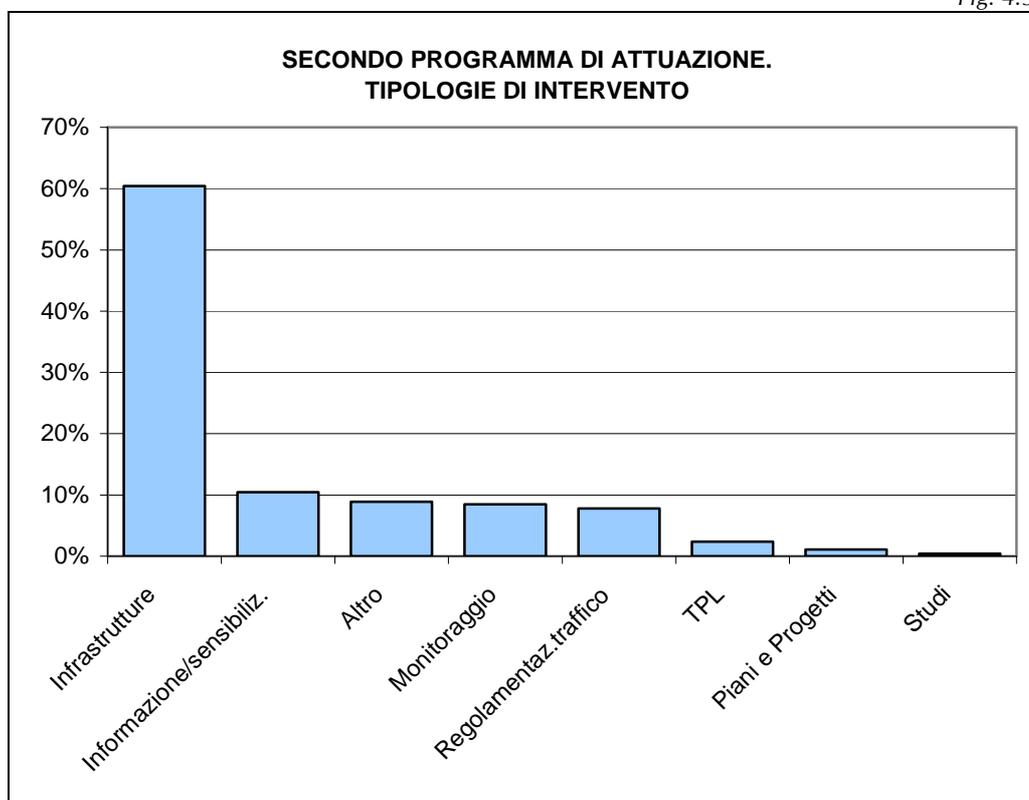


4.3.7 LE TIPOLOGIE ATTUATIVE E SETTORI DI INTERVENTO DEL SECONDO PROGRAMMA

4.3.7.1 TIPOLOGIE ATTUATIVE

La tipologia di intervento che risulta essere maggiormente presente nei progetti attuativi del Secondo Programma riguarda le **opere infrastrutturali** (60,4% del totale) seguita dalle **campagne di informazione e sensibilizzazione** (10,4%). Scarsamente prese in considerazione appaiono invece gli interventi legati alla pianificazione, programmazione e progettazione di interventi (1,1%) e la messa a punto di studi e ricerche per il miglioramento delle condizioni di sicurezza stradale (0,4%).

Fig. 4.35



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

4.3.7.2 SETTORI DI INTERVENTO

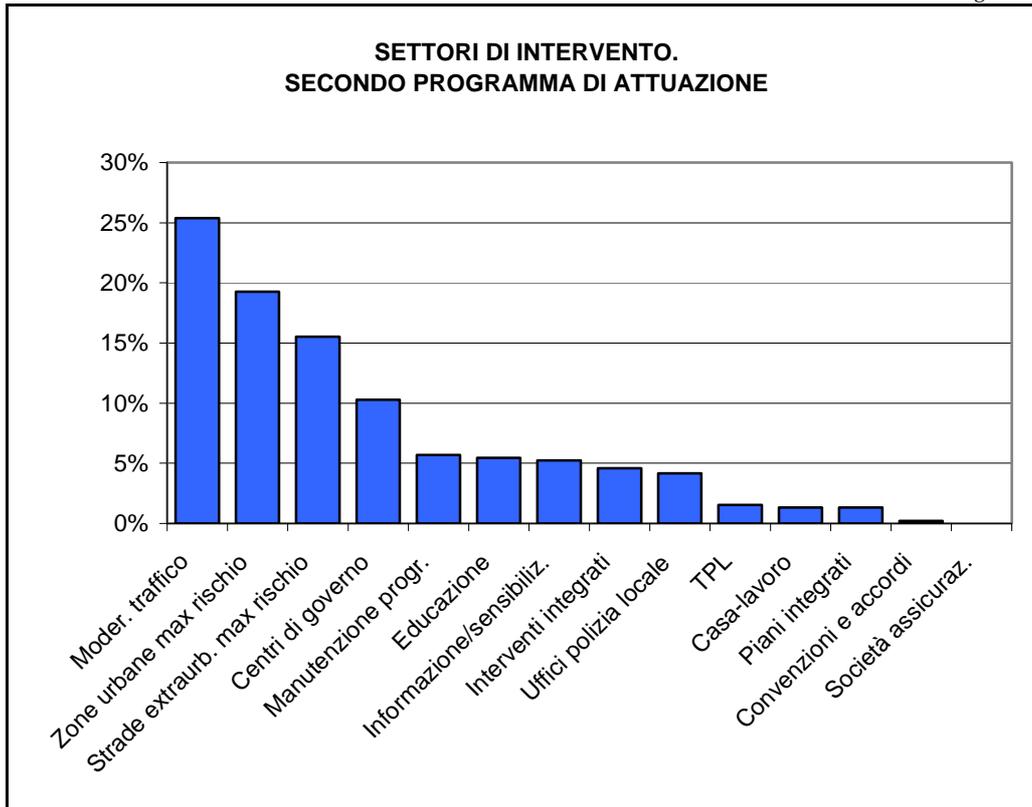
L'esame della composizione dei progetti per settore d'intervento riguarda 457 interventi attuati da 7 Regioni.

I settori prevalenti di intervento riguardano la **moderazione del traffico e la riqualificazione di strade e piazze** (25,4%), la **messa in sicurezza di zone urbane a massimo rischio** (19,3%), la **messa in sicurezza delle strade extraurbane a massimo rischio** (15,5%) e la creazione di **Centri di monitoraggio, pianificazione, programmazione e gestione della sicurezza stradale** (10,3%).



I progetti riguardanti la messa in sicurezza dei percorsi strada-lavoro e la predisposizione di Piani e programmi integrati (1,3%), la messa a punto di intese, convenzioni e accordi (0,2%) costituiscono un insieme molto limitato, mentre in nessun progetto si è rilevata la predisposizione di accordi con le società di assicurazione per premiare i comportamenti sicuri.

Fig. 4.36



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

La composizione su base regionale evidenzia una spiccata differenziazione tra le scelte di intervento privilegiate dalle diverse Amministrazioni.

- A] La moderazione del traffico e la riqualificazione di strade e piazze viene attuata dal 45,9% delle Province e dei Comuni delle Marche.
- B] Nel Lazio e in Sicilia oltre il 30% delle Amministrazioni sviluppa una progettualità riguardo alla messa in sicurezza delle zone urbane a massimo rischio.
- C] La messa in sicurezza delle strade extraurbane invece viene considerato settore di intervento prioritario dall'82% delle Amministrazioni in Liguria e dal 26,3% nelle Marche.



- D] I progetti riguardanti l'educazione stradale (5,5% in media) rappresentano il 12% circa nel Lazio e l'8% nelle Marche.
- E] La manutenzione programmata della rete stradale extraurbana (5,7% in media) costituisce il 15,8% degli interventi nelle Marche, il 12,2% in Friuli-Venezia Giulia, l'11,8% in Toscana.



4.4 IL SECONDO PROGRAMMA ATTUATIVO (LINEA STRATEGICA)

4.4.1 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. Questa linea di azione promuove:

- I. la 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. l'elaborazione e l'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. la 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** e, soprattutto, a diffonderne l'uso. La costruzione delle reti di monitoraggio regionali (primo obiettivo della linea strategica) risponde anche all'esigenza di sviluppare 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 e di interventi mirati a migliorare la capaci-



tà di governo della sicurezza stradale da parte delle amministrazioni comunali e provinciali.⁶¹ 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 sono rivelate più efficaci ed efficienti.

4.4.2 CONTENUTI

La linea strategica 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:
 - a1) 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;
 - a2) essere organizzati in modo tale da consentire la partecipazione diretta di Province e Comuni alla gestione del centro;
 - a3) 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;
 - a4) 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
 - a5) individuare gli interventi di maggior efficacia che possano configurarsi come buone pratiche da proporre come riferimento a livello regionale e nazionale;
 - a6) 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 inter-

⁶¹ Si ricorda che le Amministrazioni locali hanno competenze e responsabilità sulla rete stradale ove si determina oltre il 75% dei morti e oltre l'85% dei feriti determinati dagli incidenti stradali.



- venti tipo per contrastare i fattori di rischio;
- a7) promuovere la redazione e l'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:
- b1) 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;
- b2) 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;
- b3) 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.

4.4.3 PROCEDURA ATTUATIVA E TEMPI

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 dello Stato);
- 7) l'avvio della realizzazione dell'intervento proposto.

Ad un anno (circa) 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. 4.21

CRONOLOGIA DELLE PRIME FASI ATTUATIVE		GG
13/11/03	Emanazione del bando nazionale ⁶²	0
13/12/03	Scadenza per l'acquisizione delle proposte	30
8/4/04	Insedimento 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 stipulare convenzione con il Ministero	136
Durata complessiva		352

Elaborazioni 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 352 giorni i tempi morti sono stati pari a 253 giorni (il 72% del totale) hanno cioè determinato la durata complessiva delle prime fasi ben più 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

⁶² L'emanazione del bando è stata contestuale alla approvazione del programma.



di 38 giorni lavorativi, durante i quali sono state effettuate otto riunioni plenarie e un più elevato numero di sessioni tecniche da parte di una commissione composta da persone che provengono dalla Basilicata, dalla Liguria, dall'Emilia-Romagna, dalla Lombardia, dal Veneto, etc.);

- 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 - presente in quasi tutti i Paesi europei⁶³ - è costituita dalla mancanza di risorse professionali e finanziarie. Tuttavia la cronologia che abbiamo appena descritto evidenzia al di là di 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 di ottimizzare la spesa e gli interventi in questo settore.

4.4.4 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 51,9 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.

⁶³ 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 Paesi non dispongono di una struttura tecnica nazionale dedicata esclusivamente alla sicurezza stradale.**

4.4.5 L'ALLOCAZIONE DI RISORSE

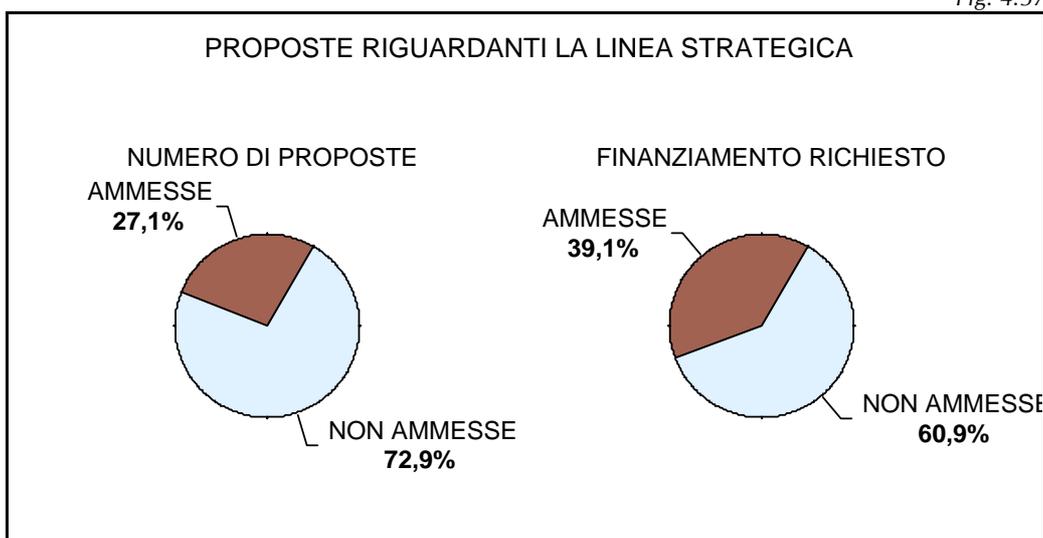
4.4.5.1 LE PROPOSTE

La partecipazione al bando è stata molto ampia con una netta prevalenza di proposte dal profilo tecnico-progettuale decisamente elevato.⁶⁴ 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, con un costo complessivo di 86,2 milioni di Euro e un finanziamento pari a 51,9 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.

Fig. 4.37



Elaborazioni RST su fonti varie

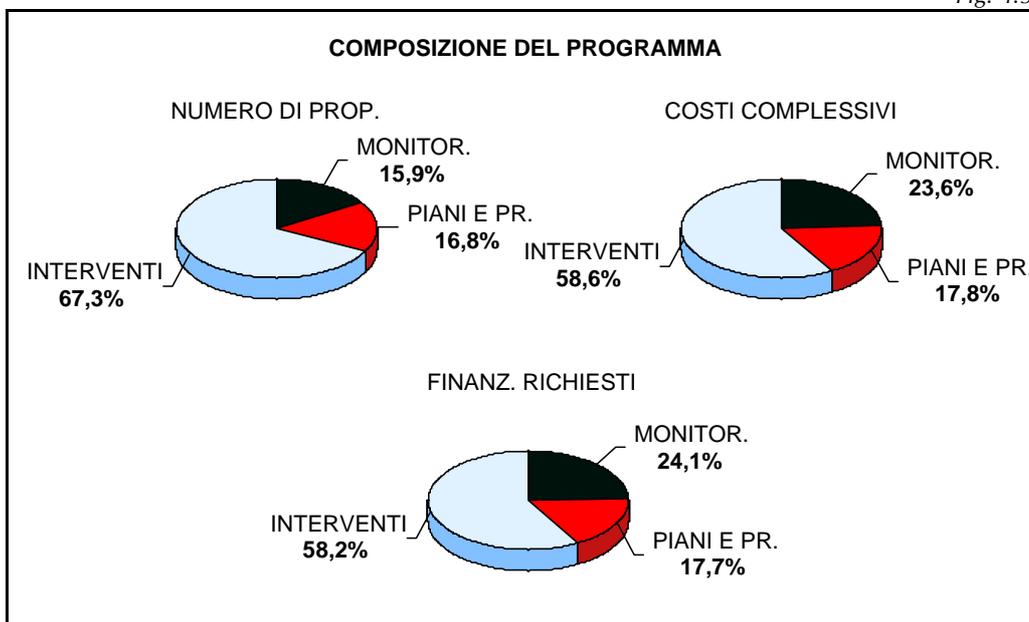
Per quanto riguarda le tre linee di azione che articolano il programma strategico si nota una decisa concentrazione sulla terza linea di azione, quella relativa agli interventi complessi di carattere intersettoriale. In particolare risulta che:

⁶⁴ 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.

- A) 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;
- B) 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;
- C) 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. 4.38



Elaborazioni RST su fonti varie

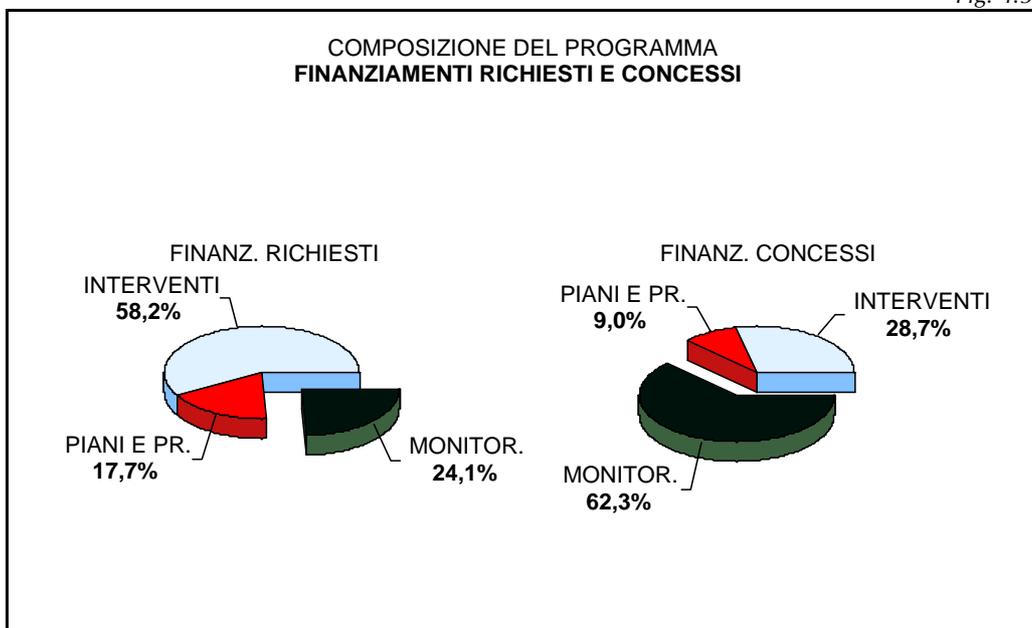
4.4.5.2 I PROGETTI FINANZIATI

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 pro-



grammi si riducono ulteriormente al 9% e gli interventi passano dal 58% al 29% del totale.

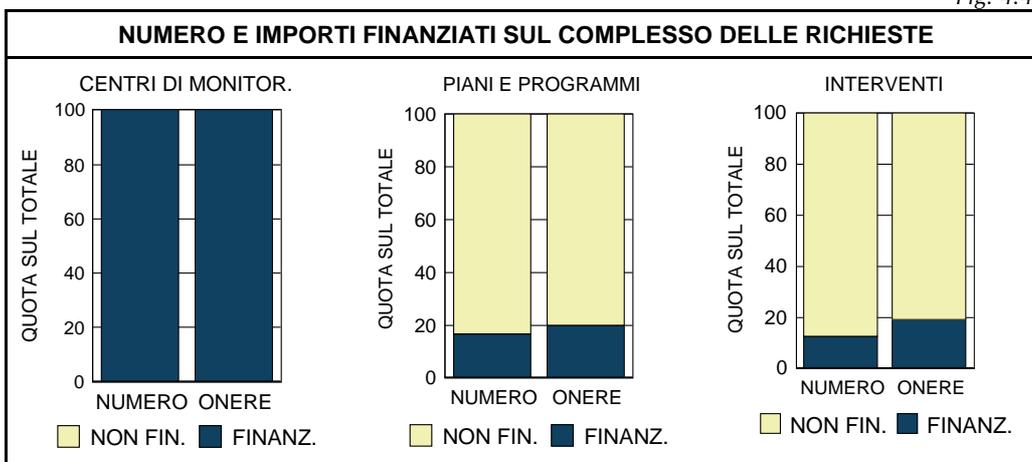
Fig. 4.39



Elaborazioni 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. 4.40



Elaborazioni RST su fonti varie



Tab. 4.22

SECONDO PROGRAMMA. LINEA STRATEGICA 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 FINANZIATE	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%

Elaborazioni RST su fonti varie

4.4.5.3 PROFILI TERRITORIALI

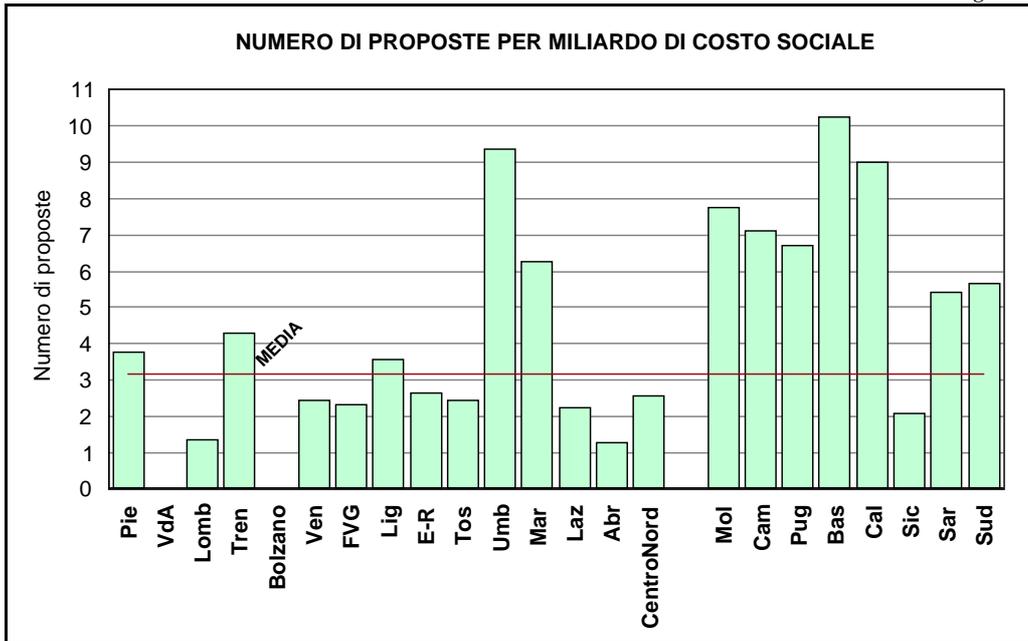
Infine, dal punto di vista della distribuzione territoriale, e ponendo attenzione al **rapporto tra entità del danno sociale determinato dagli incidenti stradali e numero e costo complessivo delle proposte nelle diverse regioni**, si nota che:

- 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



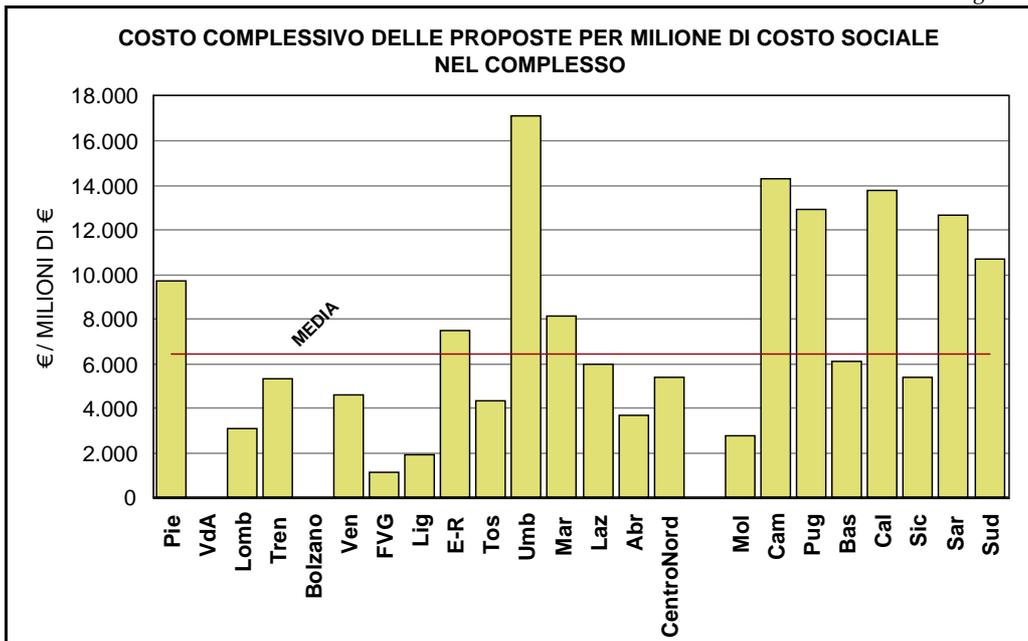
complessivo delle proposte avanzate dalle circoscrizioni regionali del centro nord è compreso tra 2.000 e 6.000 Euro ogni milione di Euro di costo sociale; anche in questo l'Umbria costituisce un'eccezione in quanto il rapporto tra costo delle proposte avanzate e costo sociale regionale si attesta su 16.000 Euro per milione, il valore più elevato.

Fig. 4.41



Elaborazioni RST su fonti varie

Fig. 4.42

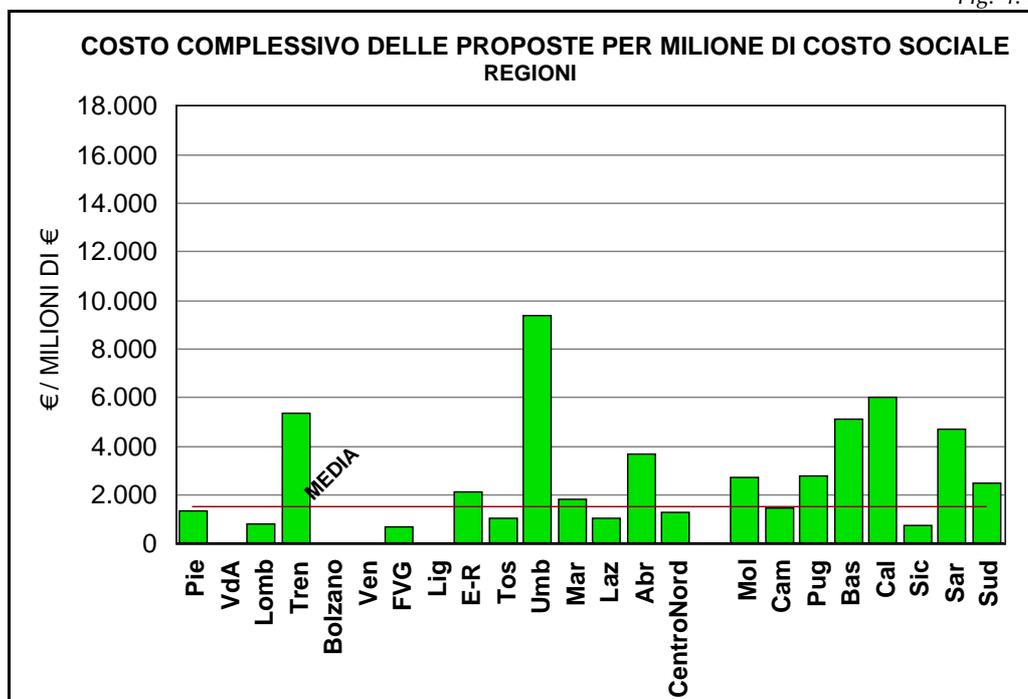


Elaborazioni RST su fonti varie



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. Ciò implica che in tre anni (dall’anno dei “Progetti Pilota” all’anno della linea strategica del secondo programma), l’esiguo divario esistente tra regioni meridionali e regioni del centro nord, in termini di capacità e propensione a presentare proposte, si è del tutto annullato. Resta il piccolo scarto in termini di punteggio medio e un più grande scarto in termini di capacità gestionali.

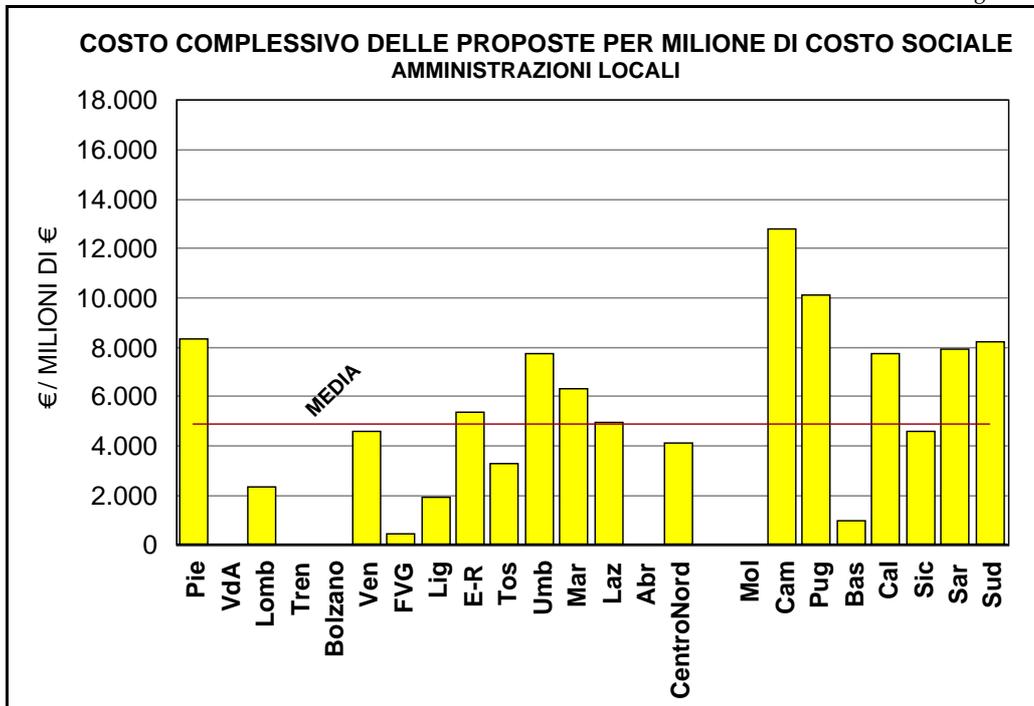
Fig. 4.43



Elaborazioni RST su fonti varie

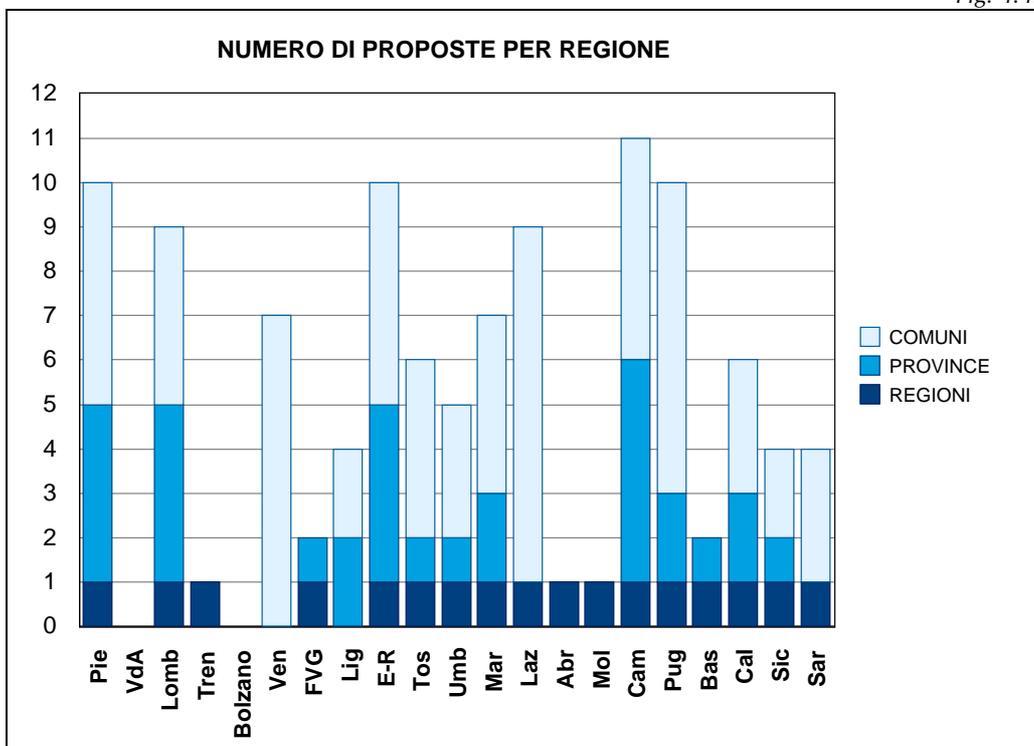


Fig. 4.44



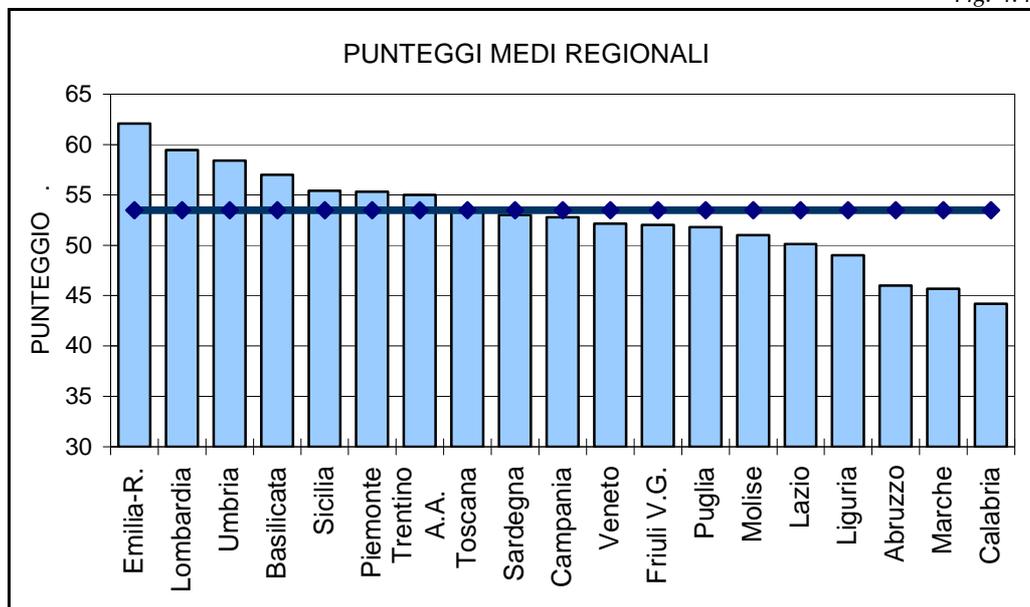
Elaborazioni RST su fonti varie

Fig. 4.45



Elaborazioni RST su fonti varie

Fig. 4.46



Elaborazioni RST su fonti varie

4.4.6 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 un 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,⁶⁵ 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 fenomeno e aveva individuato il punto di attacco del problema nel livello regionale e nella

⁶⁵ Si veda il precedente paragrafo 4.1, "I Progetti Pilota".



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 ritardo 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, coordi-**

**namento, 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 una struttura tecnica in grado di coordinare, raccordare e fornire supporti e ausili laddove ve ne sia maggior bisogno diventa una **priorità assoluta**.





5

GLI INTERVENTI DEL PRIMO E SECONDO PROGRAMMA





5.1 INQUADRAMENTO E CONTENUTI

5.1.1 OGGETTO E CONTENUTI DELL'ANALISI

In questa sezione vengono analizzate le caratteristiche degli interventi avviati nell'ambito del primo e del secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. In particolare vengono presi in esame **635 progetti** così suddivisi:

- * 359 progetti di Province e Comuni avviati da dodici Regioni nell'ambito del primo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (questi progetti rappresentano l'85,5% dei 420 progetti complessivamente attivati attraverso il primo programma di attuazione);⁶⁶
- * 247 progetti di Province e Comuni avviati da sette Regioni nell'ambito del secondo programma di attuazione del PNSS, ambito di attuazione regionale (questi progetti rappresentano il 69,4% dei 356 progetti complessivamente avviati attraverso il secondo programma di attuazione);⁶⁷
- * 29 progetti definiti da Regioni, Province e Comuni nell'ambito del secondo programma di attuazione del PNSS, ambito di attuazione nazionale (tutti i progetti avviati nell'ambito di gestione nazionale del secondo programma di attuazione).

La realizzazione dei progetti sopra indicati comporta una spesa complessiva pari a 635 milioni di Euro, così suddivisa:

- * i 359 progetti del primo programma di attuazione generano una spesa complessiva di 217,5 milioni di Euro (l'88,2% della spesa complessiva attesa per il primo programma) e "tirano" un finanziamento statale di 89,8 milioni di Euro (l'81,6% delle risorse rese disponibili dal primo programma);
- * i 247 progetti del secondo programma, ambito attuativo regionale generano una spesa complessiva di 150,4 milioni di Euro (il 66,7% della spesa attesa) con un finanziamento a carico dello Stato pari a 69,1 milioni di Euro (l'80,6% delle risorse finanziarie rese disponibili dall'ambito regionale del secondo programma);
- * i 29 progetti strategici dell'ambito di attuazione nazionale del secondo programma costituiscono la totalità di questa linea di programma e ge-

⁶⁶ Cfr. il paragrafo 4.2.2, Primo programma. Le scelte attuative regionali.

⁶⁷ Cfr. il paragrafo 4.3.2, Secondo programma. Le scelte attuative regionali.



nerano una spesa complessiva di 86,2 milioni di Euro, con un finanziamento a carico dello Stato pari a 51,9 milioni di Euro.⁶⁸

- * nel complesso per le due linee del secondo programma di attuazione vengono esaminati 276 progetti (il 71,7% dei 385 progetti attivati) per una spesa totale di 236,6 milioni di Euro (il 75,9% della spesa complessiva attesa), con un finanziamento a carico dello Stato pari a 121,0 milioni di Euro (l'87,9% delle risorse finanziarie rese disponibili dal secondo Programma).

Vengono dunque complessivamente presi in esame 635 progetti che rappresentano il 78,9% dei progetti realizzati in attuazione dei primi due programmi del PNSS; generano una spesa complessiva di 454,1 milioni di Euro (l'81,3% della spesa complessiva generata da tutti i progetti attivati) e captano un finanziamento statale di 210,8 milioni di Euro, l'85,1% delle risorse finanziarie rese disponibili dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (si veda la tabella riportata di seguito).⁶⁹

⁶⁸ Un più dettagliato esame dello "sviluppo" dei ratei del mutuo quindicennale, con la consulenza della Cassa Depositi e Prestiti, ha portato il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a effettuare una stima leggermente più ampia delle risorse disponibili: 51,9 anziché 51,6 milioni di Euro.

⁶⁹ Precisiamo che i progetti esaminati in questa sezione sono "pesati" sul complesso dei progetti attivati (individuati e finanziati) dai due programmi alla data di riferimento. Inoltre, la voce "spesa" non indica una massa di risorse finanziarie che allo stato attuale è stata concretamente impegnata per la sicurezza stradale ma la massa finanziaria che sarà complessivamente impiegata al completamento degli interventi previsti dai progetti.



Tab. 5.1

I PROGETTI ESAMINATI RISPETTO AI PROGETTI ATTIVATI

	Progetti	Spesa	Finanziamenti da PNSS	Spesa media	Fin / Spesa
Primo programma					
- attesi (*)	500	280	129,1	0,560	46,1%
- attivati	420	246,7	110,1	0,587	44,6%
- esaminati	359	217,5	89,8	0,606	41,3%
- esaminati/attivati	85,5%	88,2%	81,6%		
Secondo programma (linea regionale)					
- attesi (*)	560	380	154,9	0,679	40,8%
- attivati	356	225,6	85,7	0,634	38,0%
- esaminati	247	150,4	69,1	0,609	45,9%
- esaminati/attivati	69,4%	66,7%	80,6%		
Secondo programma (linea nazionale)					
- attesi (*)	29	86,2	51,9	2,972	60,2%
- attivati	29	86,2	51,9	2,972	60,2%
- esaminati	29	86,2	51,9	2,972	60,2%
- esaminati/attivati	100,0%	100,0%	100,0%		
Secondo programma (nel complesso)					
- attesi (*)	589	466,2	206,8	0,792	44,4%
- attivati	385	311,8	137,6	0,810	44,1%
- esaminati	276	236,6	121	0,857	51,1%
- esaminati/attivati	71,7%	75,9%	87,9%		
Primo e secondo programma					
- attesi (*)	1089	746,2	335,9	0,685	45,0%
- attivati	805	558,5	247,7	0,694	44,4%
- esaminati	635	454,1	210,8	0,715	46,4%
- esaminati/attivati	78,9%	81,3%	85,1%		

(*) Numero complessivo di progetti che possono essere attuati da tutte le Regioni e le Province a statuto autonomo, utilizzando tutte le risorse finanziarie rese disponibili dal primo e dal secondo programma di attuazione.



Si evidenzia che l'insieme di progetti qui esaminati differisce da quello esaminato nella sezione dedicata ai programmi di attuazione per tre ordini di motivi.

- A) Alcune Regioni hanno trasmesso una informazione sintetica sul numero e sulle dimensioni economiche dei progetti ma non hanno trasmesso le schede descrittive cosicché è stato possibile trattare i progetti nell'ambito delle caratteristiche della programmazione ma non è stato possibile svolgere gli esami più approfonditi richiesti in questa sezione.
- B) Alcune Amministrazioni locali dopo aver ottenuto il finanziamento hanno rinunciato a realizzare il progetto: questi interventi compaiono tra le iniziative finanziate dagli strumenti di programmazione regionali ma non compaiono tra i progetti in corso di attuazione.
- C) In un numero molto limitato di casi (poche unità) la documentazione dei progetti trasmessa era incompleta.

Questa circostanza non consente un confronto diretto tra i 635 progetti qui esaminati e gli 805 progetti attivati elencati nella 4° sezione, *"I programmi di attuazione"*. Tale confronto è invece possibile prendendo in esame solo quelle Regioni che hanno anche trasmesso la documentazione completa dei progetti, per queste regioni i progetti attivati e quelli esaminati coincidono a meno di frazioni di punti percentuali determinati da ritiri, successivi inserimenti, errori materiali.

5.1.2 FINALITÀ

Questa sezione da un lato è finalizzata a descrivere le caratteristiche dei progetti e degli interventi avviati dai due programmi di attuazione del PNSS e a descriverne le eventuali evoluzioni tra gli interventi del primo e del secondo programma e dall'altro punta ad effettuare una prima parziale verifica della rispondenza dei progetti ai principi, ai criteri, agli indirizzi e agli obiettivi del Piano.

Questa prima verifica non è ancora una verifica di efficacia ma consente di valutare la maggiore o minore coerenza tra le azioni intraprese per migliorare la sicurezza stradale dalle Amministrazioni locali nelle diverse regioni e le indicazioni del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

I risultati delle analisi e delle valutazioni di cui sopra potranno fornire indicazioni per la definizione del terzo programma di attuazione.



5.1.3 BENCHMARK E CRITERI DI VALUTAZIONE

Per sviluppare le valutazioni indicate nel precedente paragrafo vengono assunti alcuni benchmark e criteri di valutazione che, nella sostanza, tendono a misurare il grado di corrispondenza del sistema di azioni posto in essere con i principi di riferimento e con i campi prioritari di intervento del primo programma di attuazione (articoli 2 e 3 del programma) e del secondo programma di attuazione (comma 1.2 e articolo 2 del secondo programma di attuazione).

In particolare sono stati utilizzati 16 fattori di innovazione e sviluppo costituiti da 28 parametri. I fattori di innovazione e sviluppo sono stati raggruppati in cinque classi, come indicato di seguito:

- A] CONCERTAZIONE INTERISTITUZIONALE, PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO, INTERVENTI MULTISSETTORIALI E INTEGRATI.**
- A1] Capacità di sviluppare proposte concertate tra più soggetti.**
Misurata attraverso la presenza di più soggetti proponenti o la esplicita indicazione di intese interistituzionali, accordi di partenariato, etc.
- A2] Interventi integrati.**
Progetti che combinano in un sistema integrato diverse linee di azione e diversi campi di intervento.
- A3] Intese, accordi e piani integrati.**
Definizione di intese, convenzioni tipo, accordi, Piani e programmi integrati.

Attraverso questa classe di fattori si intende misurare la tendenza a superare interventi settoriali ideati e sviluppati da una singola amministrazione, con scarsi raccordi interistituzionali e un basso livello di coordinamento. La capacità di concertazione interistituzionale e di azioni multi-settoriali è considerato un fattore strategico di innovazione e successo dal terzo piano di azione comunitario per la sicurezza stradale e dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale.

- B] ANALISI DEI FATTORI DI SICUREZZA STRADALE.**
- B1] Livello dell'analisi dell'incidentalità stradale.**
Misurato attraverso l'ampiezza della base dati utilizzata e la presenza di approfondimenti specifici.
- C] RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ DI GOVERNO DELLA SICUREZZA STRADALE.**
- C1] Rafforzamento delle strutture e degli strumenti per il governo della sicurezza stradale.**



Interventi mirati a consolidare strutture tecniche di analisi e monitoraggio dell'incidentalità, a rafforzare le capacità di individuare i fattori di rischio e analizzare la sicurezza stradale, a creare condizioni per ampliare il coinvolgimento di soggetti privati nel processo di miglioramento della sicurezza stradale.

- C2] Rafforzamento della capacità di pianificazione, programmazione e gestione degli interventi per la sicurezza stradale.**
Costituzione di centri di pianificazione, programmazione e monitoraggio; creazione di uffici di polizia locale dedicati in modo specifico alla sicurezza stradale.
- C3] Rafforzamento delle conoscenze e delle abilità tecniche.**
Formazione di tecnici e decisori, creazione SIT e catasto strade, analisi dell'incidentalità, sviluppo dell'azione di monitoraggio, sviluppo della concertazione per la sicurezza stradale.
- C4] Creazione o rafforzamento dei centri di monitoraggio sulla sicurezza stradale.**
- C5] Creazione o rafforzamento delle consulte locali sulla sicurezza stradale.**

Questa classe di fattori tende a misurare le azioni che tendono ad ampliare il sistema di conoscenze, di tecniche, di strumenti, di strutture operative dedicate alla sicurezza stradale.

- D] INTERVENTI CON CARATTERISTICHE INNOVATIVE (IN RELAZIONE ALLA PRASSI CORRENTE).**
 - D1] Messa in sicurezza dei tragitti casa-lavoro.**
 - D2] Sviluppo di piani di manutenzione programmata.**
 - D3] Sviluppo del TPL al fine di migliorare la sicurezza stradale.**
 - D4] Moderazione del traffico e creazione di zone a 30 Km/h.**
 - D5] Sviluppo e messa in sicurezza di percorsi pedonali.**
 - D6] Incentivazione della mobilità su bicicletta e creazioni di piste ciclabili per gli spostamenti quotidiani.**

Questa classe di fattori tende a misurare non già l'innovazione in assoluto (la massima parte di questi interventi sono già stati realizzati da alcune amministrazioni) ma la capacità di diffondere e rendere sistematici questi interventi. Ovviamente i sei fattori sopra indicati non hanno alcuna pretesa di misurare tutto il campo dell'innovazione e costituiscono solo una prima e parziale misurazione.

- E] Immediata fattibilità, tempestività, rapidità.**
Progettazione esecutiva (per le opere) o di piena operatività (per interventi di altra natura).



Resta inteso che, come tutti i criteri di valutazione, anche questi sono parziali e a tale proposito l'obiettivo è quello di arrivare in breve tempo a mettere a punto un sistema più raffinato, in collaborazione con rappresentanze dei soggetti che hanno partecipato alla attuazione del primo e del secondo programma. Tuttavia i fattori di innovazione e sviluppo sopra illustrati hanno due pregi: sono abbastanza **semplici e chiari** da poter essere utilizzati come misuratori, **rilevano la presenza di alcuni caratteri di rilevanza strategica** ai fini dell'accelerazione del processo di miglioramento della sicurezza stradale.

5.2 CARATTERISTICHE DEI PROGETTI

5.2.1 PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE

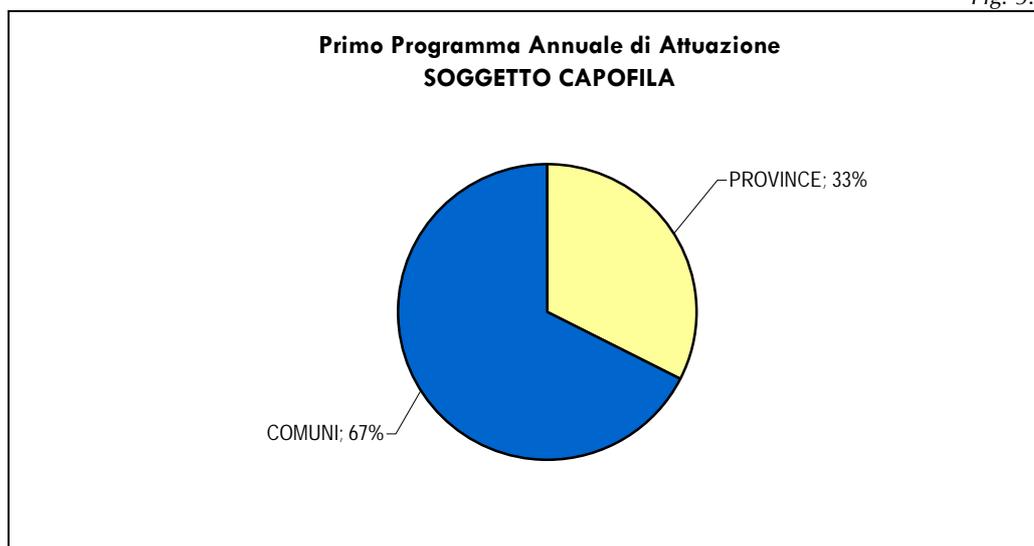
5.2.1.1 PROVINCE E COMUNI

Nell'ambito del *Primo Programma di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale* sono state analizzate le modalità attuative e le caratteristiche dei progetti attivati da 12 Regioni.

L'analisi ha riguardato **359 interventi ammessi a finanziamento**: Lombardia (107), Toscana (45), Umbria (6), Friuli Venezia Giulia (6), Emilia Romagna (19), Campania (27), Provincia di Trento (3), Liguria (8), Lazio (39), Marche (30), Puglia (49), Calabria (20).⁷⁰

Si tratta di interventi diversi e di diversa natura che risultano promossi per il 67% da amministrazioni comunali (242 interventi) e per l'altro 33% da amministrazioni provinciali (117 interventi).

Fig. 5.1



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

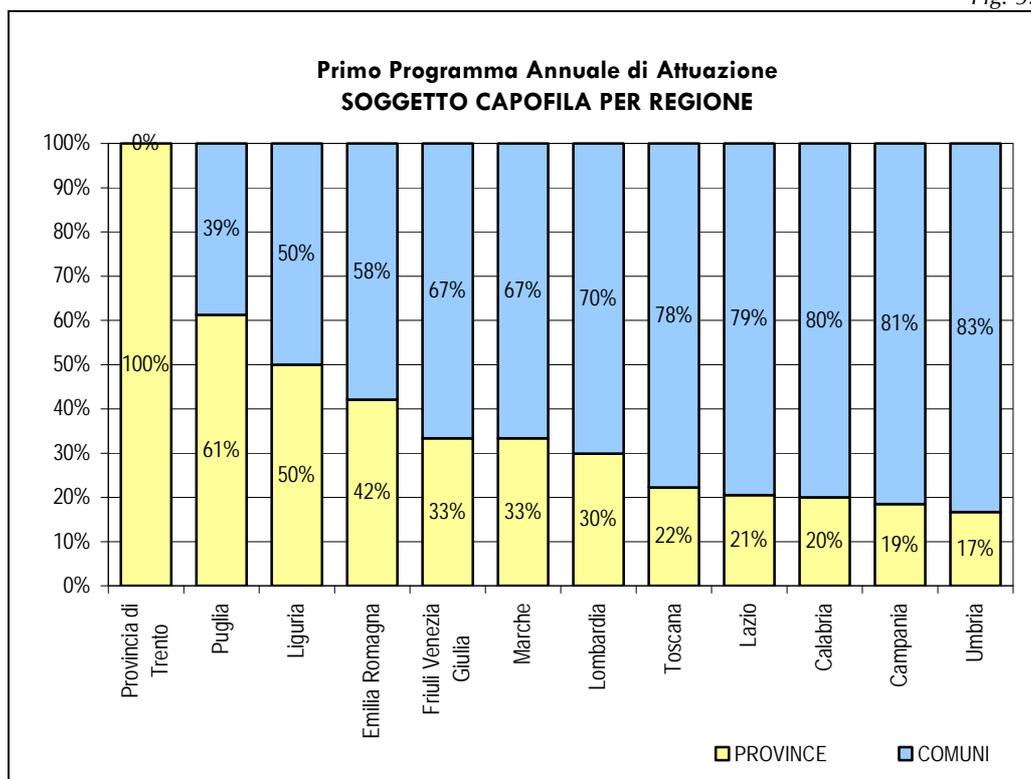
⁷⁰ In particolare, per quelle regioni che li hanno messi a disposizione, sono stati analizzati i documenti descrittivi degli interventi presentati in sede di partecipazione al bando. In questi casi, l'analisi dei progetti ha potuto tener conto dei diversi e molteplici fattori illustrati nei predetti documenti e procedere alla valutazione più dettagliata delle variabili specifiche. Tuttavia, in luogo dei documenti descrittivi relativi a ciascun progetto, alcune regioni hanno trasmesso tabulati sintetici che illustravano essenzialmente l'elenco e la tipologia degli interventi con il relativo ammontare delle risorse finanziarie richieste ed attribuite. Pertanto, per questi interventi, la lettura del progetto si concentra soltanto su tali fattori perdendo naturalmente il livello di dettaglio a cui l'analisi intendeva tendere sia nella lettura degli interventi specifici che nel confronto con tutti gli altri.



Questa composizione presenta una marcata differenziazione regionale.

Una più ampia presenza di interventi promossi da Comuni caratterizza la Toscana, il Lazio, la Calabria, la Campania e l'Umbria (tra il 78% e l'83% dei progetti ammessi a finanziamento). Viceversa, altre regioni come la Puglia, la Liguria, l'Emilia Romagna si caratterizzano per una maggiore quota di interventi promossi da Amministrazioni provinciali (tra il 42% ed il 61% dei progetti ammessi a finanziamento).

Fig. 5.2



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

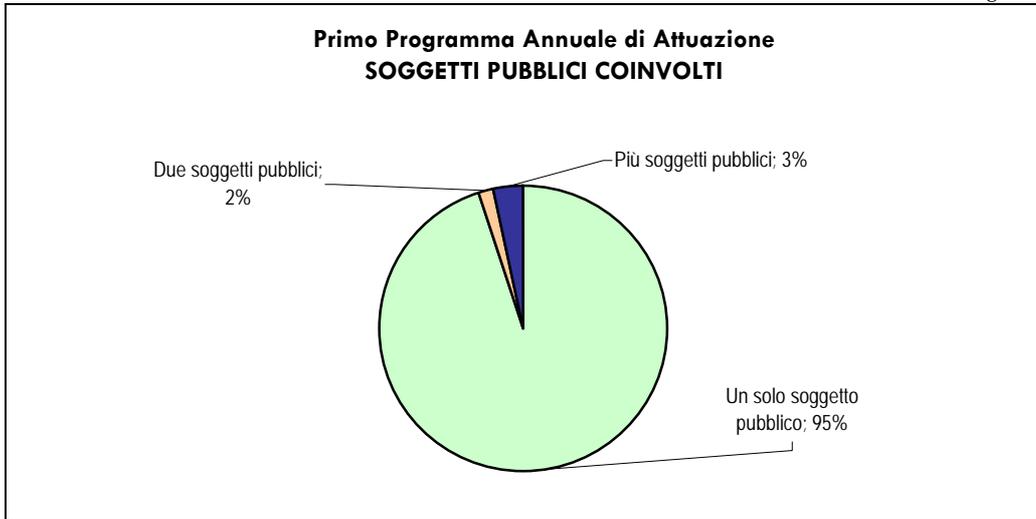
5.2.1.2 LA CONCERTAZIONE INTERISTITUZIONALE

Per gli interventi del *Primo Programma di Attuazione*, **il livello di concertazione interistituzionale è decisamente esiguo.**

In 341 interventi (il 95%), il soggetto promotore è costituito da *un unico soggetto pubblico*. Soltanto 18 interventi (il 5%) risultano promossi da *due o più soggetti pubblici* (rispettivamente 6 interventi da *due* e 12 interventi da *più soggetti pubblici*).



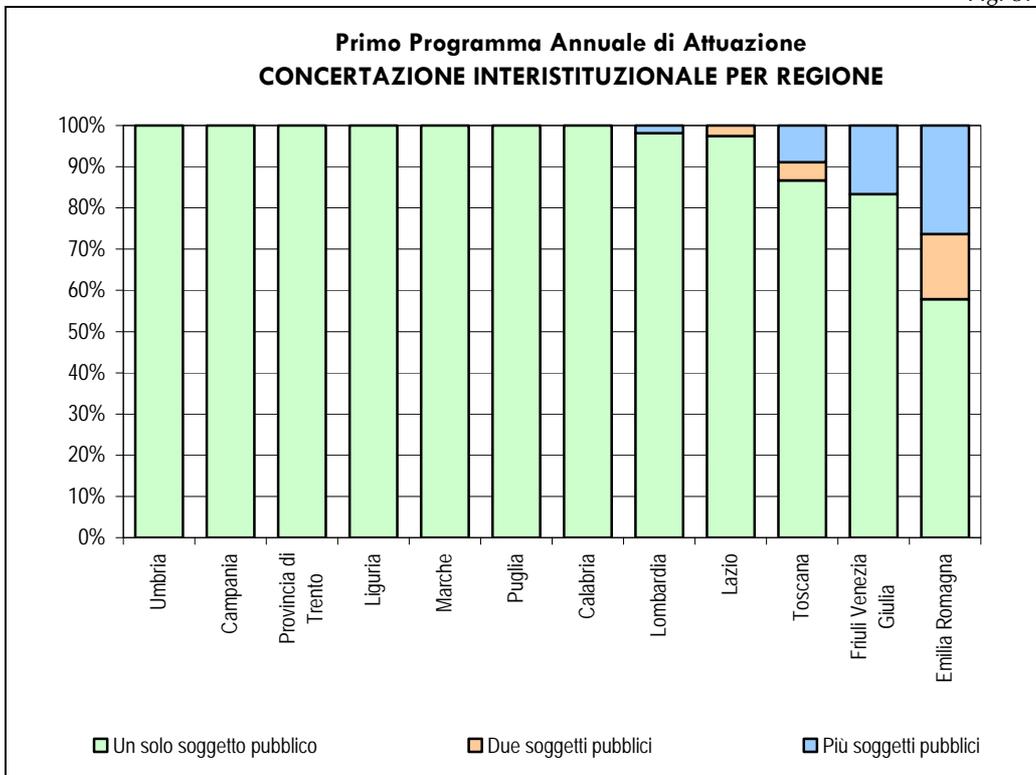
Fig. 5.3



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Un livello di concertazione molto più alto della media si registra in Emilia Romagna, dove il 42% dei progetti è stato promosso da *due* (il 16%) o *più* (il 26%) *soggetti pubblici*. Quote apprezzabili di concertazione interistituzionale sono presenti nel Friuli-Venezia Giulia (il 17% del totale) e in Toscana (il 13%).

Fig. 5.4



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Quote di concertazione marginali (2%-3%) si registrano nel Lazio ed in Lombardia.

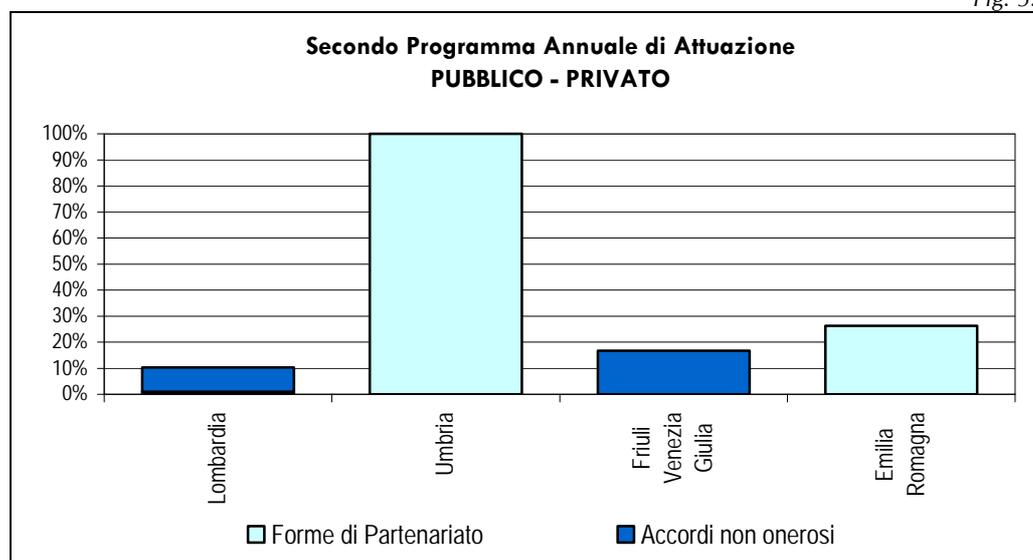
In tutte le altre regioni non si registrano quote apprezzabili di progetti definiti attraverso un processo concertativo.

5.2.1.3 IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Altrettanto esigue risultano le forme di *partenariato pubblico-privato* che risultano presenti solo in 12 progetti (il 3% del totale) o anche la sottoscrizione di eventuali *accordi non onerosi con soggetti privati*, presente in 11 progetti (un altro 3% del totale).

Sono, in particolare, alcuni progetti dell'Emilia Romagna (5 progetti) e tutti i progetti analizzati per l'Umbria (6 progetti) a basarsi su *partenariato pubblico-privato*, mentre risultano alcuni progetti della regione Lombardia (10 progetti) ed 1 progetto del Friuli-Venezia Giulia a prevedere forme di *accordi non onerosi con soggetti privati*.

Fig. 5.5



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

5.2.1.4 PROBLEMATICHE DI RIFERIMENTO

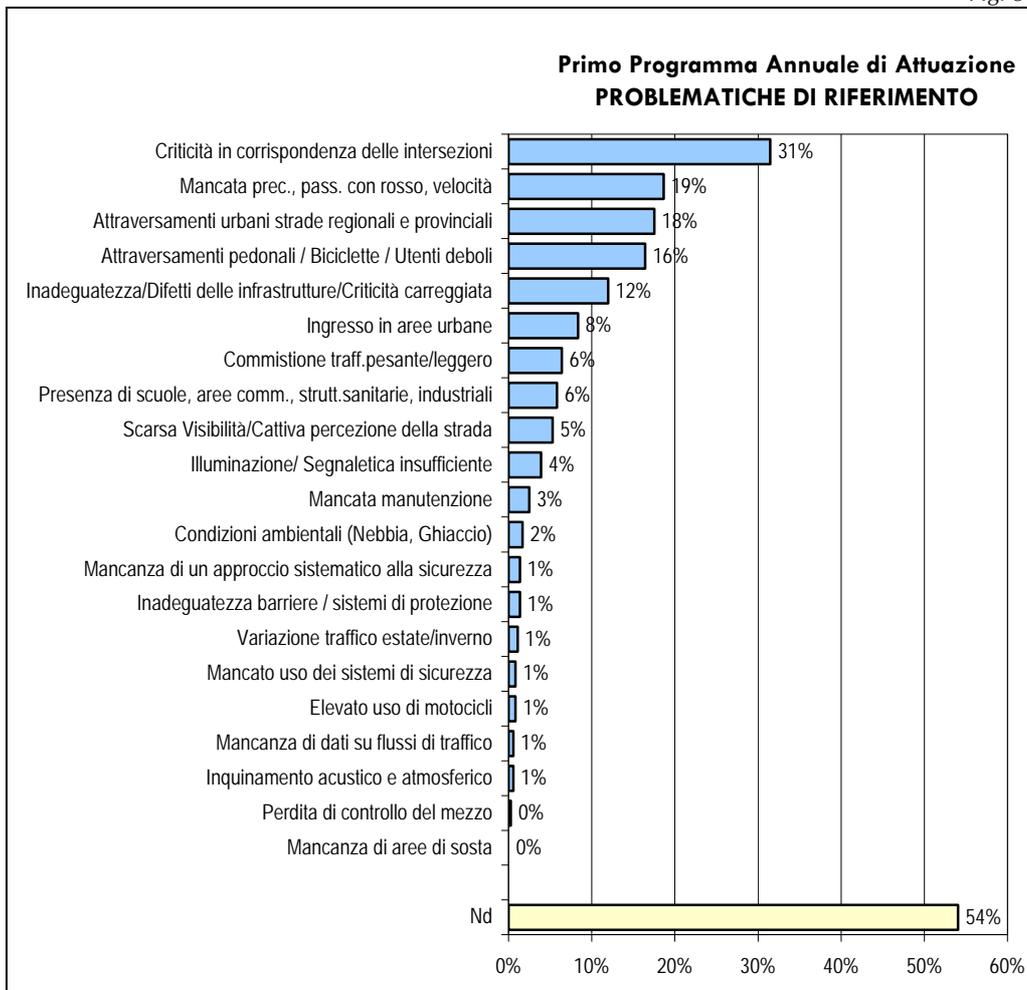
I progetti del *Primo Programma di Attuazione* agiscono in ampia prevalenza sulle criticità delle intersezioni (il 31% dei progetti).

Considerevole frequenza assumono anche i progetti che intervengono su tratte stradali ad elevata percorrenza - regionali e provinciali - di attraver-



samento dei centri abitati (il 18% dei progetti), sugli attraversamenti pedonali e a salvaguardia dei percorsi ciclabili (il 16% dei progetti) e quelli che riguardano in generale carenze infrastrutturali (il 12% dei progetti).⁷¹

Fig. 5.6



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Ampia incidenza assumono anche i fattori legati al mancato rispetto delle regole e ai comportamenti di guida ad alto rischio (mancata precedenza, passaggi con il rosso, elevata velocità). Questi fattori vengono evidenziati come principali cause di incidentalità nel 19% dei progetti di intervento.

⁷¹ Rispetto ai diversi ambiti di lettura dei progetti, va segnalata generalmente una quota più o meno rilevante di progetti per i quali non sono state fornite indicazioni utili ad esplicitare l'ambito di approfondimento specifico. Tale percentuale viene evidenziata nel relativo grafico di riferimento sotto la categoria "Nd".



Quote progressivamente meno significative sono assorbite dagli interventi su tratte stradali di ingresso in area urbana, su tratte stradali caratterizzate da promiscuità di traffico, sulle aree ove ricadono scuole, strutture commerciali o strutture sanitarie.

Ulteriori campi di applicazione, anche se caratterizzati da incidenze molto ridotte, sono costituiti dalla scarsa visibilità o dalla cattiva percezione della strada, dalla scarsa illuminazione, dall'inadeguatezza della segnaletica stradale, dalla mancata manutenzione del manto stradale.

In sostanza si può affermare che gli interventi del *Primo Programma* si concentrano, in larghissima maggioranza, sui fattori di rischio infrastrutturali.

5.2.1.5 OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI

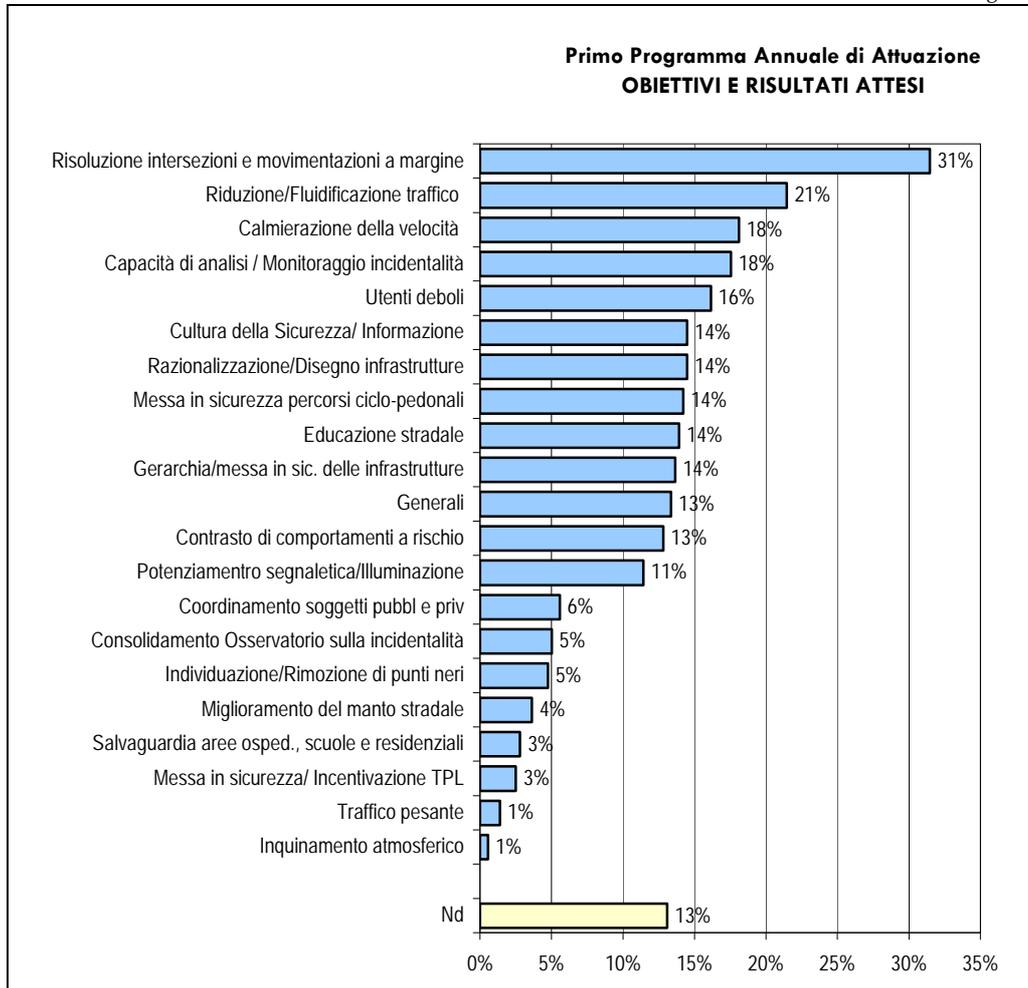
Coerentemente a quanto precedentemente indicato, risultano più frequenti i progetti finalizzati alla risoluzione delle criticità delle intersezioni e delle movimentazioni al margine delle rotatorie (il 31% dei progetti), alla riduzione e alla fluidificazione del traffico (il 21% dei progetti), alla calmierazione della velocità di ingresso in area urbana (il 18% dei progetti).

Ampia diffusione assumono anche i progetti rivolti alla salvaguardia degli utenti deboli (il 16% dei progetti), alla messa in sicurezza dei percorsi ciclo-pedonali (il 14% dei progetti), alla gerarchizzazione e alla messa in sicurezza delle infrastrutture (il 14% dei progetti), al potenziamento della segnaletica e dell'illuminazione stradale (l'11% dei progetti).

Un'altra area, altrettanto significativa, mira invece al rafforzamento complessivo della cultura della sicurezza stradale, sia in termini di governo della sicurezza, attraverso un'elevazione della capacità di analisi, di monitoraggio e di prevenzione dell'incidentalità (il 18% dei progetti), sia in termini di informazione e dissuasione dei comportamenti a rischio (il 14% dei progetti), sia in termini di educazione alla sicurezza stradale (un altro 14% dei progetti).



Fig. 5.7



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

5.2.1.6 SETTORI E TIPOLOGIE DI INTERVENTO

Premettendo che ciascun progetto può contemplare contemporaneamente più settori di intervento, la composizione dei progetti è la seguente:

- il 75% dei progetti (270 progetti) propone **interventi di natura infrastrutturale**;
- il 29% (103 progetti) propone interventi finalizzati al **rafforzamento della cultura della sicurezza stradale**;
- un'area più ristretta di progetti, pari al 16% (56 progetti), propone anche **interventi di natura tecnologica**.

A livello regionale risulta che gli interventi infrastrutturali incidono:

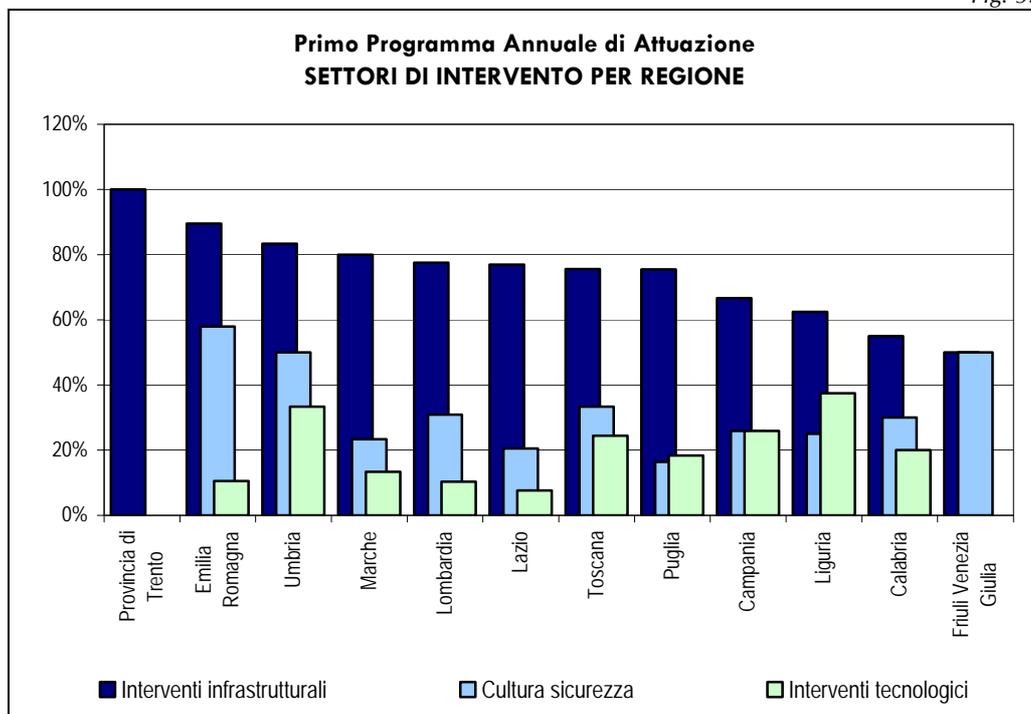


- per oltre l'80% sul totale dei progetti, nella provincia di Trento (100%), in Emilia Romagna (89%), in Umbria (83%) e nelle Marche (80%);
- tra il 70% e l'80%, in Lombardia (78%), nel Lazio (77%), in Toscana (76%) e in Puglia (76%),
- tra il 60% e il 70%, in Campania (67%) e in Liguria (63%);
- tra il 60% ed il 50%, in Calabria (55%) e nel Friuli-Venezia Giulia (50%).

Assodata la generale e più ampia ricorrenza degli interventi di natura infrastrutturale, gli altri settori prevalenti di intervento sono i seguenti:

- gli interventi finalizzati al **rafforzamento della cultura della sicurezza stradale** risultano più diffusi nei progetti della Liguria (38%), dell'Umbria (33%), della Campania (26%), della Toscana (24%) e della Calabria (20%);
- gli **interventi tecnologici** sono previsti in oltre la metà dei progetti dell'Emilia Romagna (nel 58% dei progetti), nella metà dei progetti dell'Umbria e del Friuli-Venezia Giulia e risultano comunque numerosi nei progetti della Toscana, della Lombardia e della Calabria (dove figurano in circa il 30% dei progetti).

Fig. 5.8



N.B. I progetti possono comprendere più di un settore di intervento per cui la somma delle percentuali può essere superiore al 100%

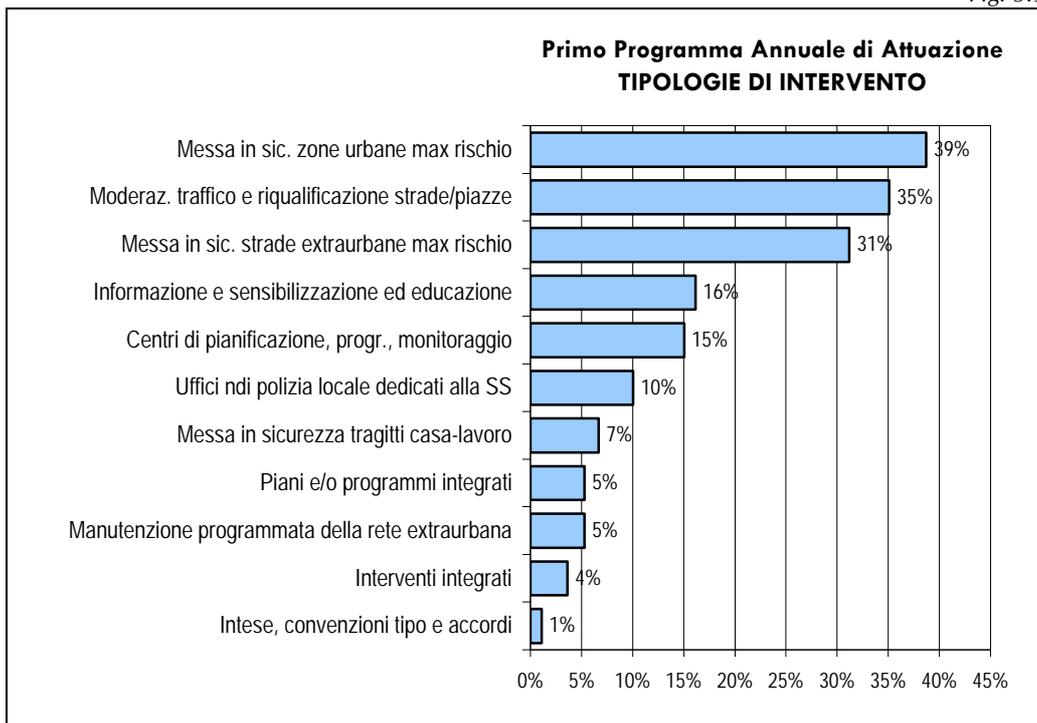


Nell'ambito dei suddetti settori, le tipologie di intervento più ricorrenti riguardano: "messa in sicurezza di zone urbane a massimo rischio" (39% dei progetti); "moderazione del traffico e riqualificazione di strade e piazze" (35% dei progetti); "messa in sicurezza di strade extraurbane a massimo rischio" (31% dei progetti).

Con un ordine di incidenza dimezzato rispetto alle tipologie sopra elencate, seguono gli interventi inerenti "informazione, sensibilizzazione, educazione" (16% dei progetti) e costituzione / rafforzamento di "centri di pianificazione, programmazione, monitoraggio" (15% dei progetti).

Quote ancora più contenute sono proprie degli interventi mirati al rafforzamento degli "uffici di polizia locale dedicati alla sicurezza stradale" (10% dei progetti) e quelli rivolti alla "messa in sicurezza dei tragitti casa-lavoro" (7% dei progetti).

Fig. 5.9



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Rispetto alle diverse categorie di intervento,⁷² scarsa diffusione registrano invece gli interventi volti alla definizione di "piani e/o programmi integrati" (5% dei progetti), alla "manutenzione programmata della rete extraurbana"

⁷² Le categorie tipologiche a cui si fa riferimento sono quelle individuate dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e riportate nei questionari posti alla base della rilevazione ai fini della classificazione più omogenea dei diversi progetti di intervento.

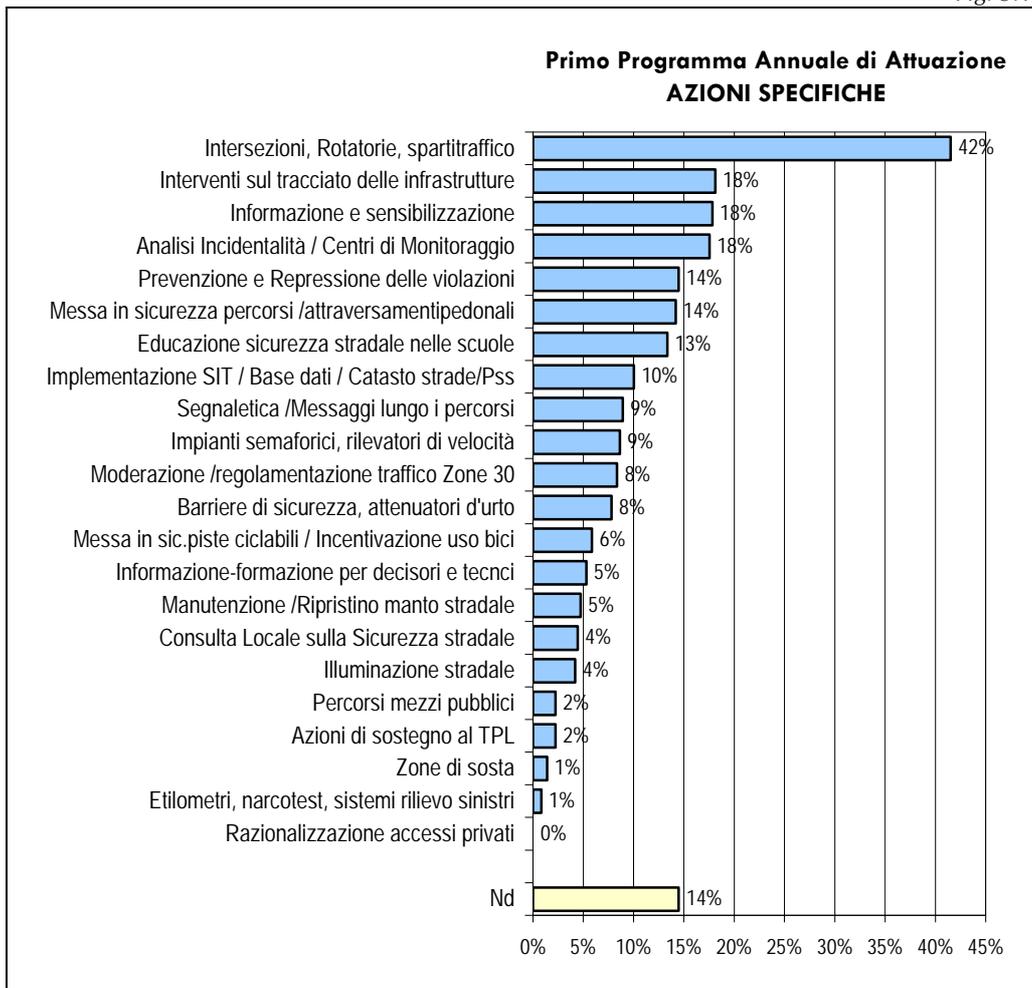


(5% dei progetti), alla definizione di “*programmi integrati*” (4% dei progetti), alla definizione di “*intese, convenzioni tipo ed accordi*” (1% dei progetti).

5.2.1.7 AZIONI SPECIFICHE

Come si è visto in precedenza, in larga maggioranza i progetti prevedono interventi di natura infrastrutturale, con azioni specifiche che molto frequentemente interessano l’adeguamento delle intersezioni, con inserimento o razionalizzazione di rotonde e di elementi spartitraffico. Azioni di miglioramento delle caratteristiche infrastrutturali sono previste nel 42% dei progetti esaminati. Nell’ambito degli **interventi infrastrutturali** sono abbastanza diffuse anche le misure di ristrutturazione ed adeguamento del tracciato delle infrastrutture (previste nel 18% dei progetti) e quelle di messa in sicurezza dei percorsi e degli attraversamenti pedonali e ciclabili (nel 20% dei progetti).

Fig. 5.10



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Al fine del **rafforzamento delle capacità di governo della sicurezza stradale**, vengono invece delineate con maggiore frequenza quelle azioni volte a favorire lo sviluppo di capacità di analisi più avanzate con la costituzione di centri di monitoraggio (previste nel 18% dei progetti) o altre azioni come l'implementazione dei sistemi informativi, la costruzione di basi di dati, la realizzazione di catasti stradali (previste complessivamente in un 10% dei progetti).

Per il **rafforzamento della "cultura della sicurezza stradale"** le azioni più ricorrenti riguardano iniziative di informazione e sensibilizzazione (previste nel 18% dei progetti) nonché interventi di educazione alla sicurezza stradale nelle scuole (previste nel 13% dei progetti).

Ulteriori azioni di contrasto all'incidentalità vengono individuate nell'adeguamento della segnaletica orizzontale e verticale e nella collocazione di messaggi e pittogrammi lungo il percorso (previste nel 9% dei progetti); nella sistemazione di impianti semaforici e di rilevatori elettronici della velocità (prevista nel 9% dei progetti); nella regolamentazione del traffico con zone a 30 km/h (prevista nell'8% dei progetti); nell'uso di barriere di sicurezza e di attenuatori d'urto (in un altro 8% dei progetti).

5.2.1.8 COLLEGAMENTO A PIANI E PROGRAMMI

Generalmente esiguo risulta l'ambito dei collegamenti e dei riferimenti dei progetti con il quadro pianificatorio e programmatico, sia di carattere territoriale (Piani regolatori generali, Piani Provinciali, Piani territoriali di coordinamento, etc.) sia di carattere settoriale (Piani della mobilità, Piani di Sicurezza Stradale, Piani della viabilità, Piani del traffico, etc.).

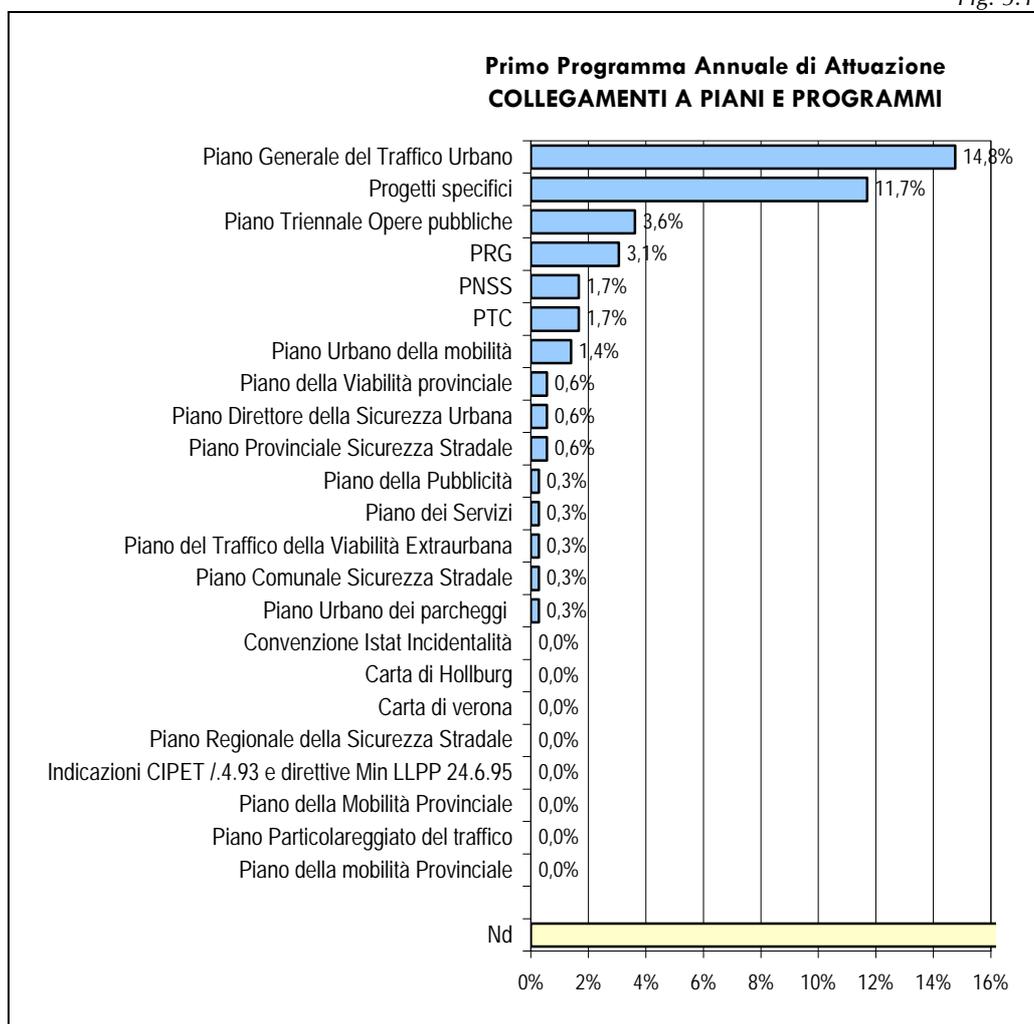
I riferimenti più ricorrenti risultano al *Piano Generale del Traffico Urbano* (PGTU) (a cui si ricollega il 15% dei progetti analizzati) oppure a progetti ed iniziative specifiche generalmente circoscritte nel tempo e nello spazio (il 12% dei progetti).⁷³

Qualche riferimento, seppur minimo, risulta ancora al *Piano Triennale delle Opere Pubbliche* (nel 4% dei progetti), al *Piano Regolatore Generale* (nel 3% dei progetti), al *Piano Nazionale della Sicurezza Stradale* (nel 2% dei progetti), al *Piano Territoriale di Coordinamento* (nel 2% dei progetti).

⁷³ Particolarmente ampia, pari al 75%, risulta per tale ambito di approfondimento la quota di progetti per i quali non sono state indicazioni.



Fig. 5.11



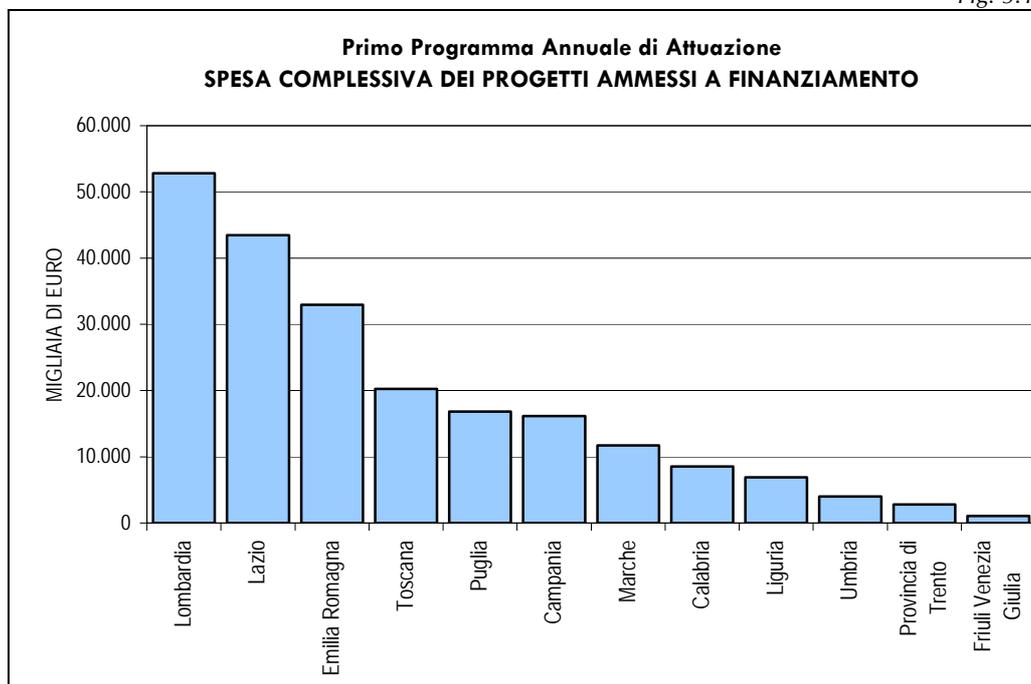
Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

5.2.1.9 SPESA COMPLESSIVA, SPESA MEDIA PER PROGETTO E QUOTE DI COFINANZIAMENTO

I 359 progetti esaminati generano **una spesa complessiva di 217,5 milioni di Euro**, di cui la massima parte si determina in Lombardia (52,8 milioni di Euro), nel Lazio (43,4 milioni di Euro) e in Emilia Romagna (32,9 milioni di Euro). Quote intermedie sono espresse dalla Toscana (20,2 milioni di Euro), dalla Puglia (16,8 milioni di Euro), dalla Campania (16,2 milioni di Euro) e dalle Marche (11,7 milioni di Euro). Quote progressivamente inferiori si registrano in Calabria (8,5 milioni di Euro), in Liguria (6,9 milioni di Euro), in Umbria (4,0 milioni di Euro), in provincia di Trento (2,8 milioni di Euro) e nel Friuli-Venezia Giulia (1,1 milioni di Euro).



Fig. 5.12



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Tab. 5.2

**PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE
SPESA COMPLESSIVA DEI PROGETTI AMMESSI A FINANZIAMENTO**

	Costo complessivo Migliaia di Euro	%	Costo medio unitario Migliaia di Euro
Lombardia	52.830	24,3%	494
Lazio	43.450	20,0%	1.114
Emilia Romagna	32.959	15,2%	1.735
Toscana	20.243	9,3%	450
Puglia	16.825	7,7%	343
Campania	16.175	7,4%	599
Marche	11.741	5,4%	391
Calabria	8.515	3,9%	426
Liguria	6.875	3,2%	859
Umbria	4.020	1,8%	670
Provincia di Trento	2.800	1,3%	933
Friuli Venezia Giulia	1.067	0,5%	178
TOTALE	217.500	100,0%	606

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Il costo medio dei progetti è di 605.851 Euro, ma il dato presenta una forte variazione territoriale.

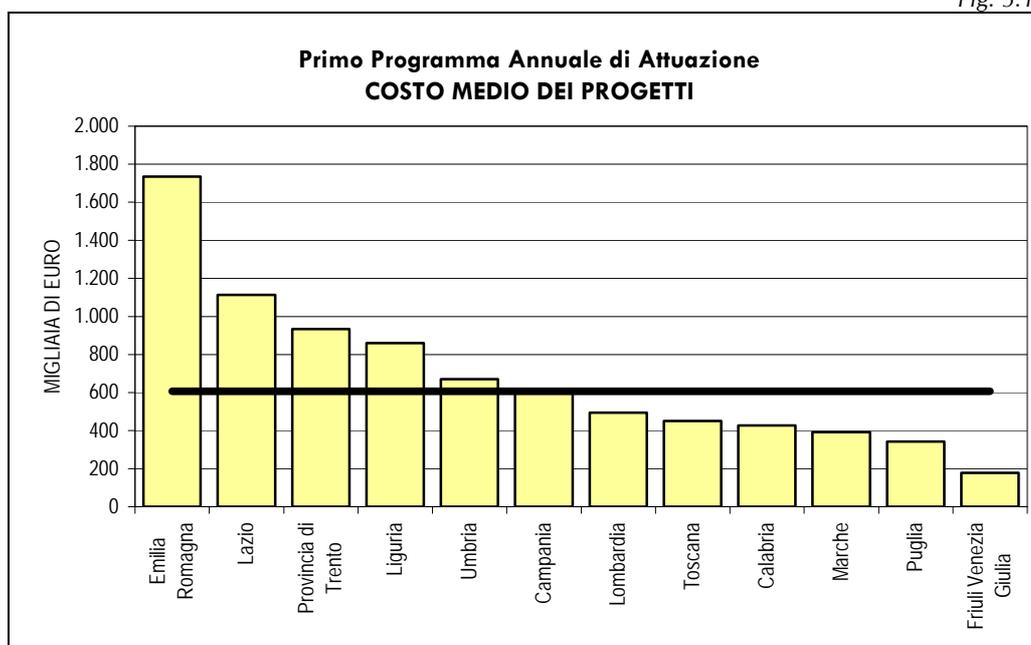


Di gran lunga più elevato, rispettivamente quasi 3 volte e 2 volte il valore medio, risulta infatti il costo unitario dei progetti attivati dall'Emilia Romagna (1,7 milioni di Euro) e dal Lazio (1,1 milioni di Euro). Vicino al milione di Euro si attesta anche il costo medio dei progetti della Provincia di Trento (934 mila Euro) e della Liguria (859 mila Euro).

Costi intermedi risultano, invece, per i progetti dell'Umbria (670 mila Euro) e della Campania (599 mila Euro).

Costi medi progressivamente più contenuti risultano nelle altre regioni: in Lombardia (494 mila Euro), in Calabria (426 mila Euro), nelle Marche (391 mila Euro), in Puglia (343 mila Euro), fino al valore minimo presente nei progetti del Friuli Venezia Giulia (178 mila Euro).

Fig. 5.13



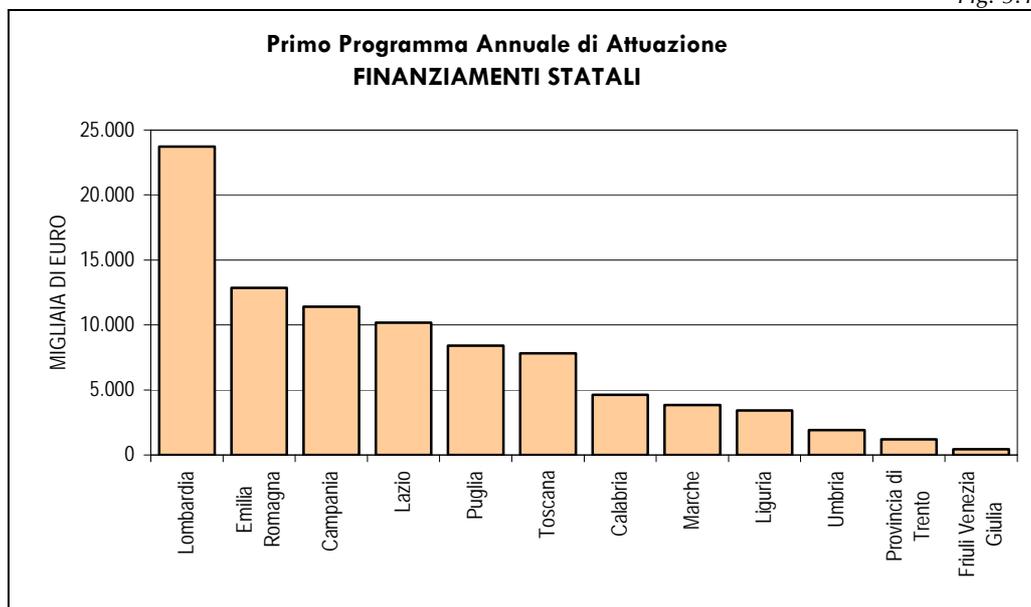
Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Questi progetti sono risultati assegnatari di **finanziamenti statali per un totale di 89,8 milioni di Euro, pari al 41% del costo complessivo degli interventi**, rimanendo a carico del proponente il restante 59%.⁷⁴

⁷⁴ Nel panorama complessivo dei progetti esaminati per il *Primo Programma di Attuazione* risultano 14 progetti, di cui 5 in Umbria e 9 in Emilia Romagna, per i quali la quota a carico del proponente viene sgravata ulteriormente da contributi provenienti da accordi associativi o di partenariato pubblico-privato.



Fig. 5.14



Tab. 5.3

**PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE - COFINANZIAMENTO DEI PROGETTI
(valori in migliaia di Euro)**

	Cofinanziamento complessivo	Quota su Costo complessivo	Numero Progetti	Cofinanziamento medio
Lombardia	23.710	44,9%	107	222
Emilia Romagna	12.850	39,0%	19	676
Campania	11.400	70,5%	27	422
Lazio	10.170	23,4%	39	261
Puglia	8.410	50,0%	49	172
Toscana	7.800	38,6%	45	173
Calabria	4.610	54,2%	20	231
Marche	3.840	32,7%	30	128
Liguria	3.400	49,5%	8	426
Umbria	1.900	47,5%	6	318
Provincia di Trento	1.200	42,9%	3	400
Friuli Venezia Giulia	430	40,7%	6	72
Totale	89.770	41,3%	359	250

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

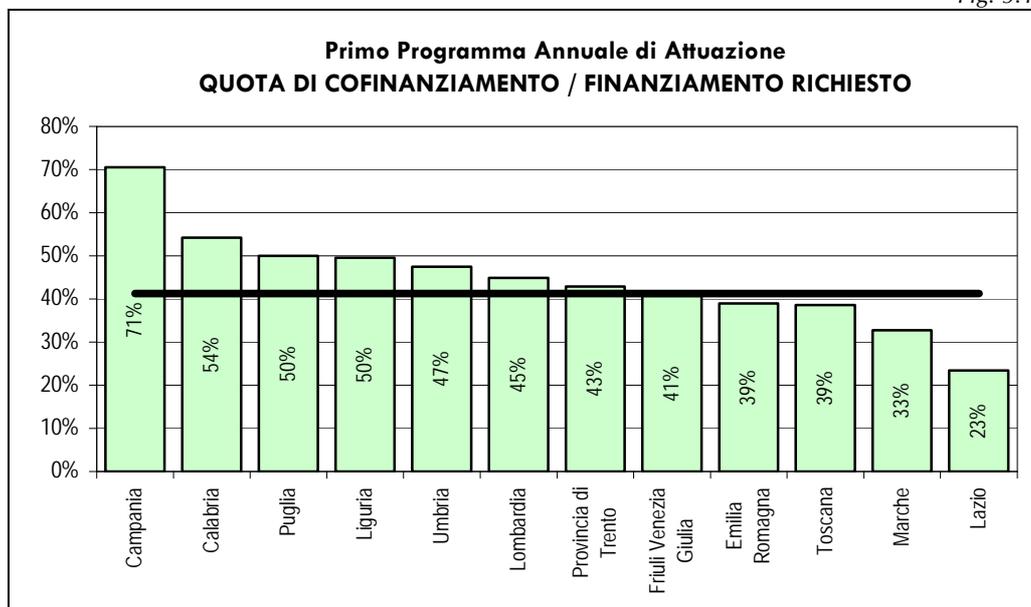
La quota media dei finanziamenti statali (del PNSS) attribuita a Province e Comuni dalle Regioni presenta un'ampia variabilità.

Risulta massima in Campania, dove i cofinanziamenti statali coprono il 71% del costo complessivo degli interventi; rimane elevata in Puglia, Liguria, Umbria e Lombardia, dove le risorse finanziarie statali risultano nell'ordine del 45%-55% dei costi complessivi; si attesta sul valore medio in provincia di Trento, in Friuli-Venezia Giulia, in Emilia Romagna e in To-



scana (tra il 43% ed il 39%); risulta più contenuta per le Marche (33%) ed il Lazio (23%).

Fig. 5.15

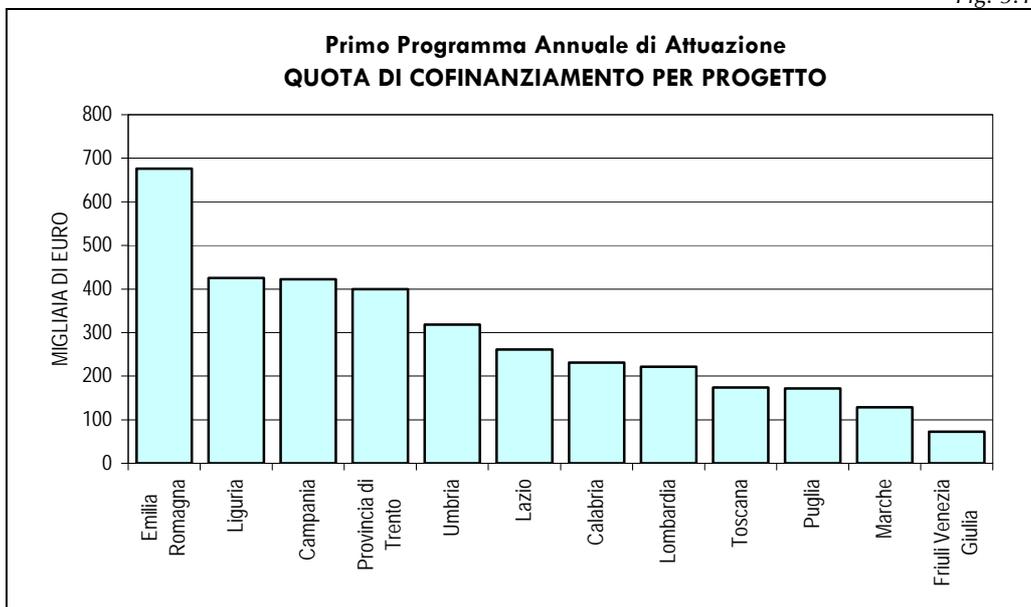


Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

In particolare, rispetto a tale quota e in riferimento alla quantità di progetti ammessi a finanziamento nelle diverse regioni, **il cofinanziamento statale medio è stato pari a di 250 mila euro per progetto**, con una variazione compresa tra i 676 mila Euro in Emilia Romagna (dove, tuttavia, la quota di cofinanziamento è abbastanza contenuta e si attesta sul 39%, valore inferiore alla media) e 72 mila Euro nel Friuli-Venezia Giulia (dove la quota di cofinanziamento è pari al 41%).



Fig. 5.16



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

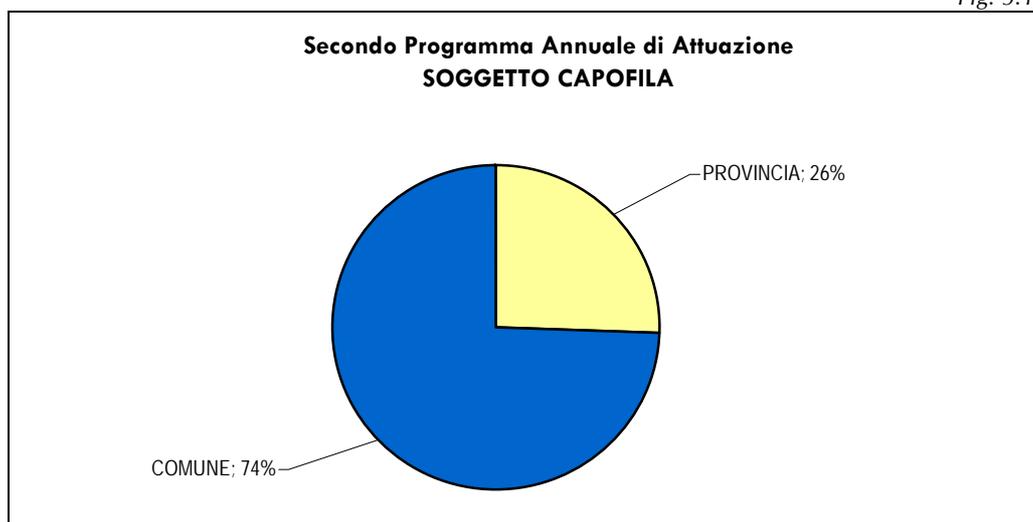
5.2.2 SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE, AMBITO REGIONALE

5.2.2.1 PROVINCE E COMUNI

Nell'ambito del *Secondo Programma di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale* sono stati analizzati **247 interventi ammessi a finanziamento** relativi a 7 regioni: Piemonte (44), Emilia Romagna (16), Toscana (58), Friuli-Venezia Giulia (26), Campania (34), Liguria (11), Marche (58).⁷⁵

Nel complesso, rispetto al *Primo Programma*, la composizione dei progetti é sostanzialmente simile, con un lieve accrescimento del numero di Amministrazioni comunali, pari al 74% (l'8% in più del Primo Programma), rispetto a quelle provinciali che interessano il restante 26%.

Fig. 5.17



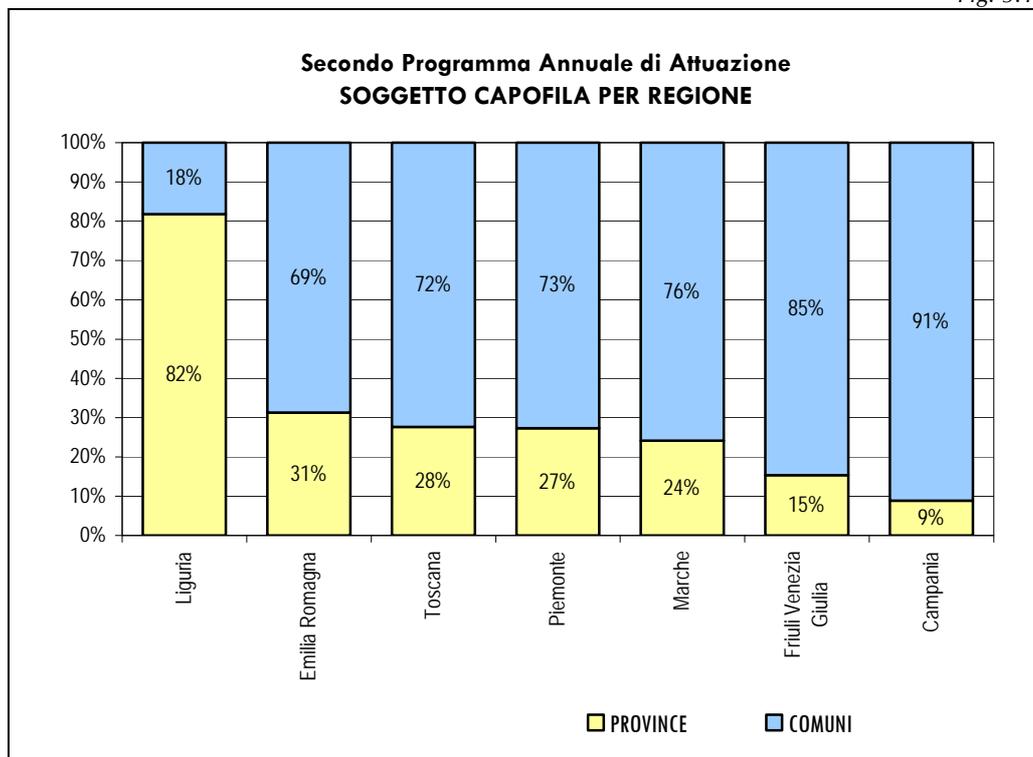
Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

In particolare, per i progetti analizzati nell'ambito del *Secondo Programma*, risulta più ampia la sfera di progetti presentati da Amministrazioni comunali soprattutto in Campania (il 91% dei progetti) e nel Friuli Venezia Giulia (l'85% dei progetti), ma rimane comunque estesa in tutte le altre regioni (dal 70% a salire), con l'eccezione della Liguria, dove risulta che l'82% dei progetti è promosso da Amministrazioni provinciali.

⁷⁵ Come già precisato in precedenza, per quelle regioni che li hanno messi a disposizione, sono stati analizzati i documenti descrittivi degli interventi presentati in sede di partecipazione al bando, che hanno consentito una lettura dettagliata dei progetti specifici. In luogo dei documenti descrittivi, alcune regioni hanno invece trasmesso tabulati sintetici contenenti generalmente la tipologia e l'ammontare delle risorse finanziarie degli interventi, che non hanno consentito di analizzare le problematiche di riferimento, la natura e le finalità, le azioni specifiche relative a ciascun intervento.



Fig. 5.18



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

5.2.2.2 LA CONCERTAZIONE INTERISTITUZIONALE

In generale, nei progetti esaminati, risultano ancora rari i processi di concertazione interistituzionale, limitati al 9% dei casi, mentre il 91% dei progetti risulta promosso da un solo soggetto pubblico (223 progetti). **Solo 8 progetti sono concertati da 2 enti e solo 16 da più soggetti.**⁷⁶

L'Emilia Romagna, come nell'ambito del *Primo Programma*, resta la regione che fa registrare la quota più ampia di progetti promossi da due soggetti (il 19%) o da più soggetti pubblici (il 31%), affiancata dal Piemonte che, avendo sperimentato nell'ambito del *Primo Programma* un'ampia strategia di concertazione,⁷⁷ presenta nel *Secondo Programma* il 5% dei progetti promosso da due soggetti e l'11% promosso da più soggetti pubblici. Quo-

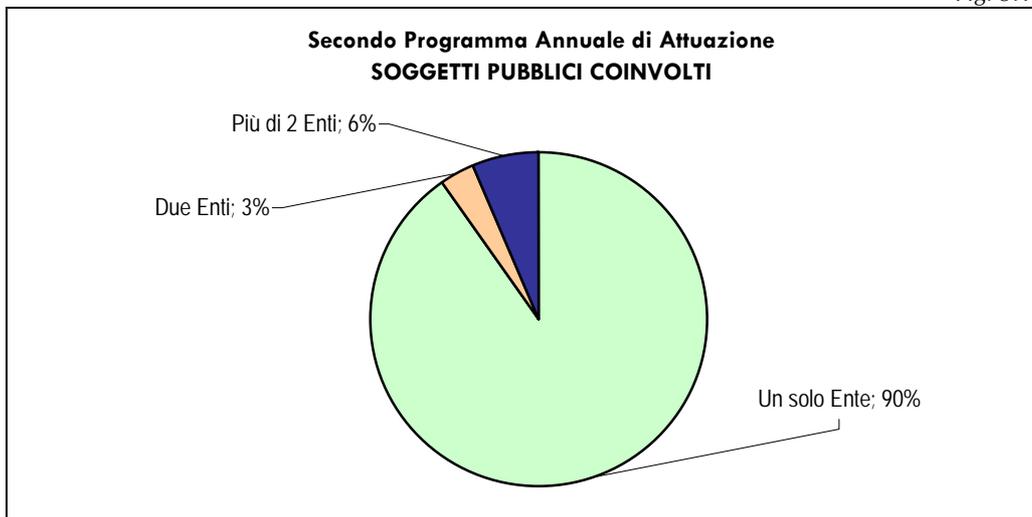
⁷⁶ In particolare, se si confrontano soltanto le regioni esaminate tanto nel *Primo* che nel *Secondo Programma* (Emilia Romagna, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Campania, Liguria, Marche), la quota di progetti promossi da due o più soggetti pubblici si riduce dall'11% all'8%.

⁷⁷ Nell'ambito del *Primo Programma di Attuazione*, la Regione Piemonte ha operato, diversamente dalle altre regioni, nella costruzione concertata e condivisa del piano degli interventi con modalità e procedure proprie e, pertanto, difficilmente confrontabili, rispetto ai parametri specifici assunti per la valutazione, con il quadro delle altre regioni.



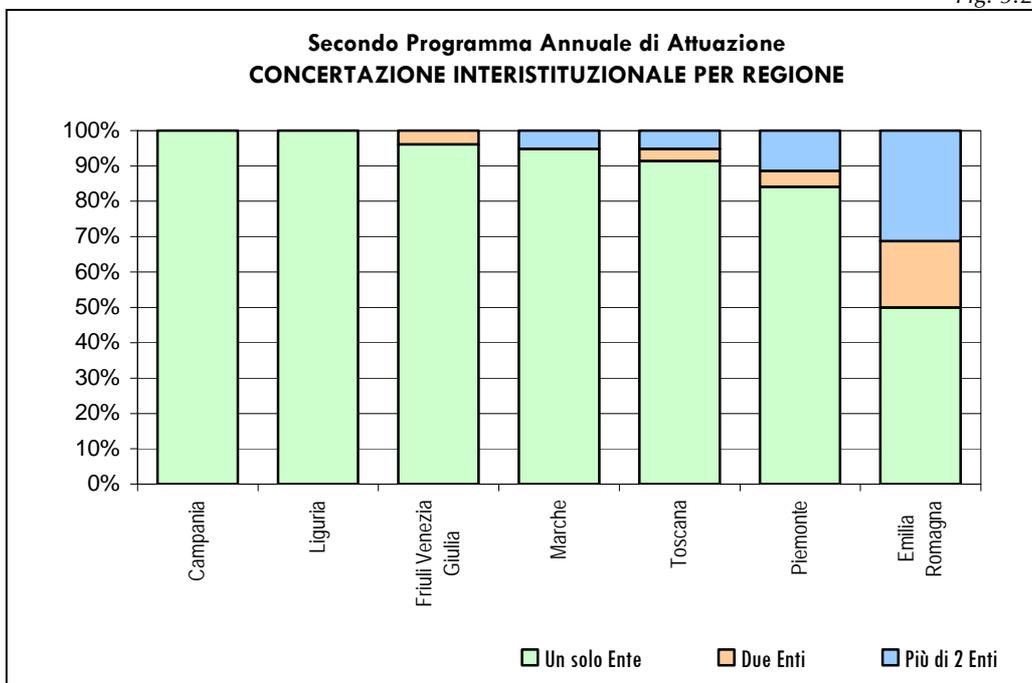
te inferiori di progetti concertati tra più amministrazioni si registrano in Toscana (8%), nelle Marche (5%) e nel Friuli-Venezia Giulia (4%).

Fig. 5.19



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Fig. 5.20

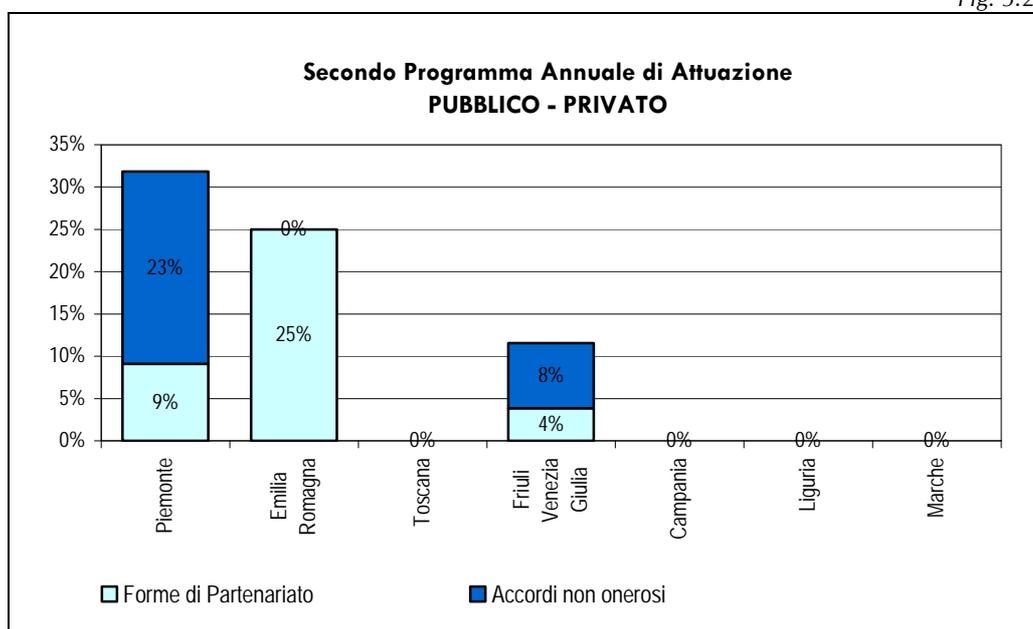


Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

5.2.2.3 IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Anche la definizione di forme di *partenariato pubblico-privato* o la sottoscrizione di *accordi non onerosi* rimangono generalmente poco diffuse. Le maggiori quote di progetti che prevedono queste forme di accordo si registrano in Emilia Romagna (dove il 25% dei progetti si caratterizza per *partenariato pubblico-privato*), in Piemonte (dove forme di *partenariato pubblico-privato* risultano nel 9% dei progetti ed *accordi non onerosi* nel 23% dei progetti), nel Friuli-Venezia Giulia (dove le predette quote risultano nell'ordine del 2% e dell'8%).

Fig. 5.21



5.2.2.4 PROBLEMATICHE DI RIFERIMENTO

Rispetto all'ambito di intervento ed in ordine alle principali problematiche su cui i progetti sono chiamati ad intervenire, rimangono preponderanti, anche nel *Secondo Programma di Attuazione*, le condizioni di criticità in corrispondenza delle intersezioni (a cui si riferisce il 34% dei progetti), lungo i percorsi e gli attraversamenti pedonali e ciclabili (il 28% dei progetti), sulle tratte stradali ad elevata percorrenza - regionali e provinciali - di attraversamento dei centri abitati (il 22% dei progetti).⁷⁸

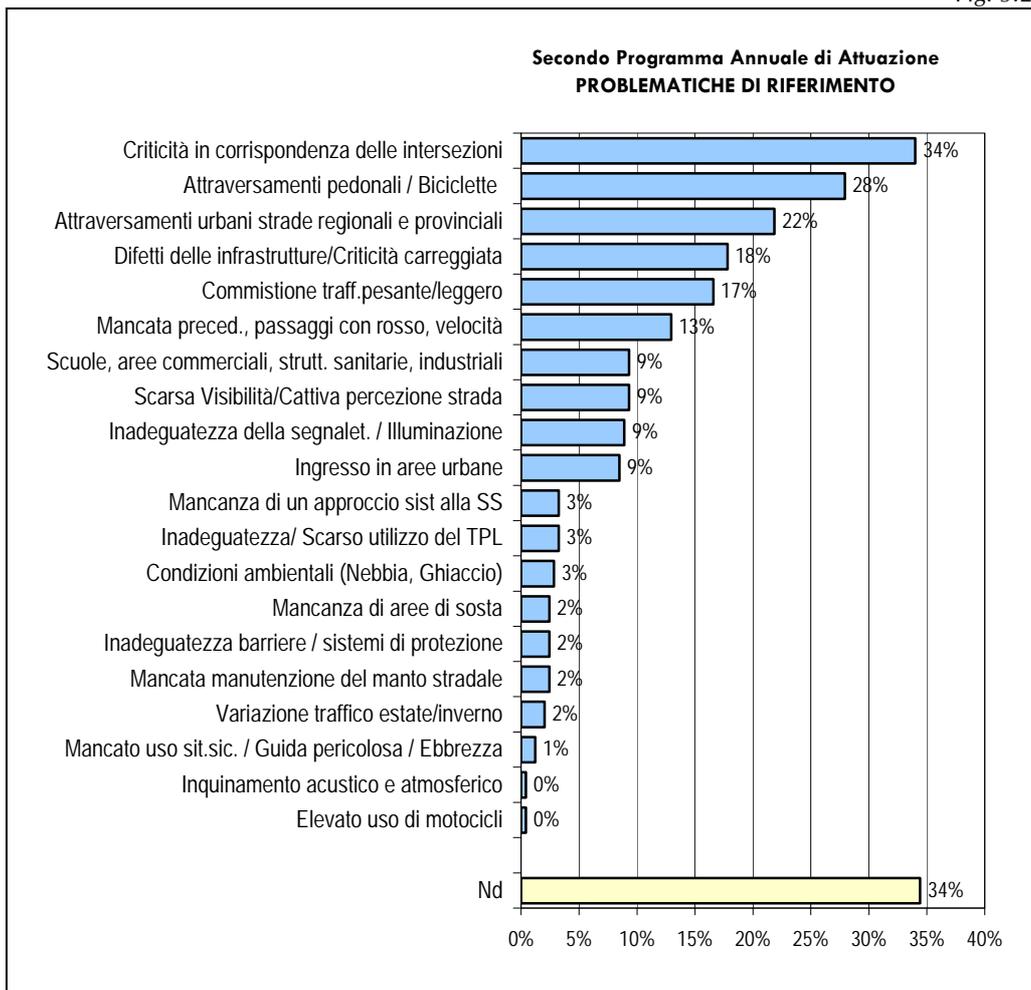
⁷⁸ Come già precisato in precedenza, per i diversi temi di lettura va segnalata generalmente una quota più o meno rilevante di progetti per i quali non sono state fornite indicazioni utili ad esplicitare l'ambito di approfondimento specifico. Tale percentuale viene evidenziata nel relativo grafico di riferimento sotto la categoria "Nd".



In ampia misura, si evidenziano anche i fattori di inadeguatezza delle infrastrutture e di criticità della carreggiata (il 18% dei progetti), le condizioni di criticità dovute generalmente a commistione del traffico (il 17% dei progetti), mentre una minore incidenza rispetto al *Primo Programma* assumono i fattori legati al mancato rispetto delle regole ed ai comportamenti di guida a rischio (mancata precedenza, passaggi con il rosso, elevata velocità) che (segnalati nel 13% dei progetti) passano dal secondo al sesto posto nella scala delle condizioni di rischio sulle quali intervenire.

Meno frequenti sono gli interventi che operano sulle aree circostanti le scuole, le attività commerciali, le strutture sanitarie o industriali (il 9,3% dei progetti) e sulle tratte stradali di ingresso in area urbana (l'8,5% dei progetti), quelli che riguardano condizioni di scarsa visibilità e cattiva percezione della strada (il 9,3% dei progetti) o condizioni di inadeguatezza della segnaletica e dell'illuminazione stradale (l'8,9% dei progetti).

Fig. 5.22



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

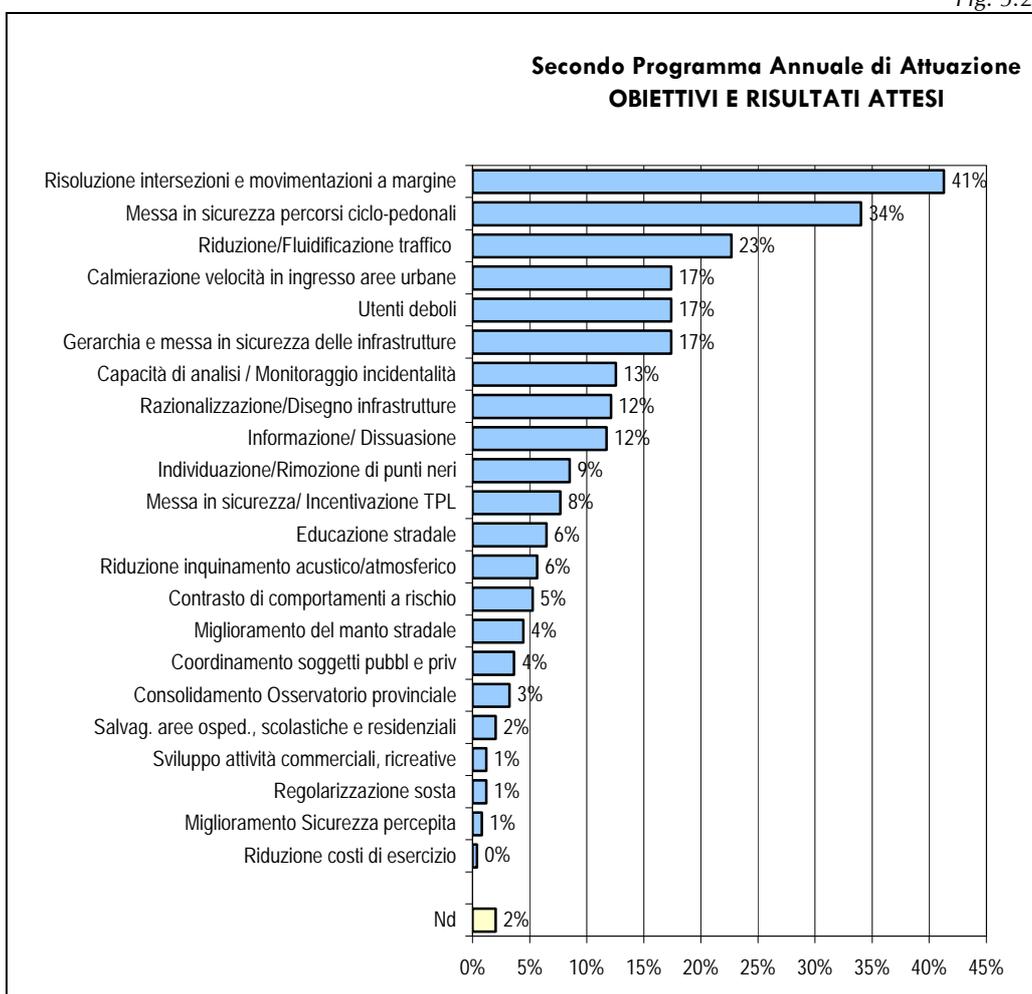


5.2.2.5 OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI

In generale, in risposta alle suddette problematiche e condizioni di criticità, i progetti assumono i seguenti obiettivi.

Al pari del *Primo Programma*, sono prevalenti anche nel *Secondo* obiettivi relativi alla risoluzione delle intersezioni e delle movimentazioni al margine delle rotonde (41% dei progetti), alla riduzione e alla fluidificazione del traffico (23% dei progetti). Si rileva anche una più ampia diffusione degli interventi volti alla messa in sicurezza dei percorsi ciclo-pedonali (34% dei progetti).

Fig. 5.23



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

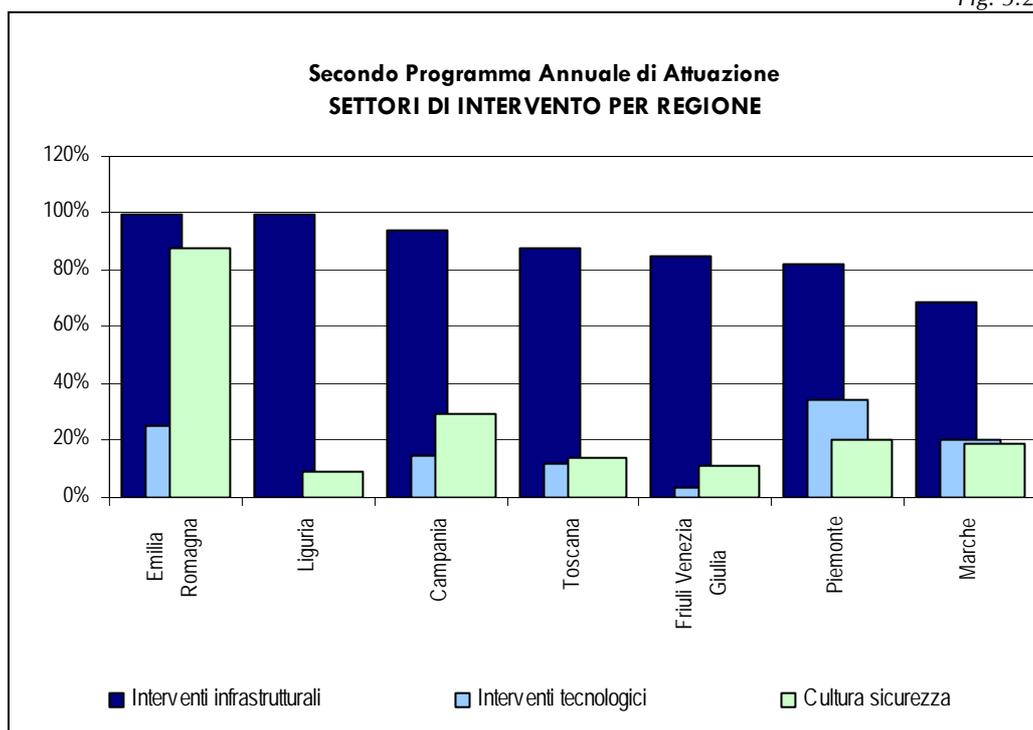
Meno frequenti sono, invece, gli obiettivi relativi alla calmierazione della velocità di ingresso in area urbana, alla salvaguardia degli utenti deboli, alla gerarchizzazione e alla messa in sicurezza delle infrastrutture (17% dei progetti).

Seguono, in graduatoria, ma con minor rappresentatività rispetto al *Primo Programma*, i progetti mirati ad elevare le capacità di analisi e di monitoraggio dell'incidentalità (13%) e quelli volti in generale alla dissuasione dei comportamenti a rischio (12%).

5.2.2.6 SETTORI E TIPOLOGIE DI INTERVENTO

Nel complesso risulta una netta predominanza di interventi di natura infrastrutturale, che risultano nell'84% dei progetti esaminati (208 progetti), con un 23% di progetti che propone interventi mirati al rafforzamento della cultura della sicurezza stradale (56 progetti) ed un 18% di progetti che propone interventi di natura tecnologica (44 progetti). Gli stessi rapporti, nell'ambito del *Primo Programma*, registravano rispettivamente un 75% di interventi infrastrutturali, un 29% di interventi volti alla cultura della sicurezza stradale, un 16% di interventi tecnologici.⁷⁹

Fig. 5.24



N.B. I progetti possono comprendere più di un settore di intervento per cui la somma delle percentuali può essere superiore al 100%

⁷⁹ Lo stesso accrescimento nel numero degli interventi di natura infrastrutturale si legge se si confrontano in dettaglio soltanto le regioni che risultano esaminate tanto nel *Primo* che nel *Secondo Programma* (Emilia Romagna, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Liguria, Marche). In tal caso, dal *Primo* e dal *Secondo Programma*, gli interventi infrastrutturali passano dal 75% all'85%, gli interventi per la cultura della sicurezza stradale dal 33% al 23%, quelli tecnologici dal 20% al 14%.



Si rafforza dunque la presenza di misure volte a costruire una nuova cultura della sicurezza stradale.

In generale, la quota di **interventi infrastrutturali** rimane alta in tutte le regioni, con quote variabili tra il 100% (dell'Emilia Romagna e della Liguria, dove tutti i progetti prevedono al loro interno interventi di natura infrastrutturale) e l'82% (del Piemonte). Tale quota risulta sensibilmente più contenuta solo nei progetti delle Marche che presentano una composizione più articolata, con il 69% di interventi infrastrutturali, il 19% di interventi legati alla cultura della sicurezza stradale ed il 21% di interventi di natura tecnologica.

Gli interventi finalizzati al **rafforzamento della cultura della sicurezza stradale** risultano in assoluto più diffusi nei progetti dell'Emilia Romagna (dove l'88% dei progetti prevede interventi che rientrano in questa categoria) ma sono presenti in misura più contenuta anche in tutte le altre regioni, dove incidono con quote variabili dal 30% (della Campania) al 9% della (Liguria).

Gli **interventi tecnologici** risultano più diffusi nei progetti del Piemonte (nel 34% dei progetti), dell'Emilia-Romagna (nel 25% dei progetti) e delle Marche (nel 21% dei progetti).

Rispetto al *Primo Programma*, nell'ambito dei suddetti settori, gli interventi legati alla *“moderazione del traffico e riqualificazione di strade e piazze”* (previsti nel 53% dei progetti) diventano prioritari rispetto a quelli riguardanti la *“messa in sicurezza di zone urbane a massimo rischio”* (nel 40% dei progetti) e la *“messa in sicurezza di strade extraurbane a massimo rischio”* (nel 31% dei progetti).

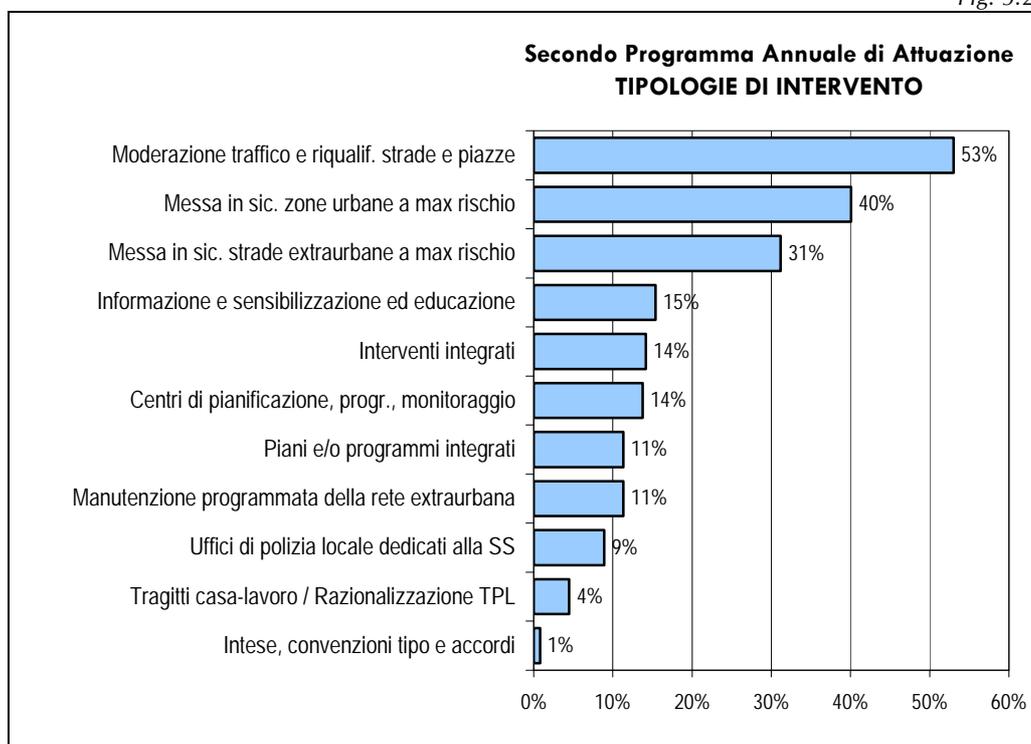
Con analoga rappresentatività rimangono le tipologie di intervento inerenti iniziative di *“informazione, sensibilizzazione, educazione”* (nel 15% dei progetti) e costituzione / rafforzamento di *“centri di pianificazione, programmazione, monitoraggio”* (nel 14% dei progetti).

Una maggiore diffusione, rispetto al *Primo Programma*, si registra per gli *“interventi integrati”* (previsti nel 14% dei progetti), per la definizione di *“piani e/o programmi integrati”* (nell'11% dei progetti), per gli interventi di *“manutenzione programmata della rete extraurbana”* (nell'11% dei progetti).

Quote più esigue si registrano per gli interventi mirati al rafforzamento degli *“uffici di polizia locale dedicati alla sicurezza stradale”* (nel 9% dei progetti), quelli rivolti alla *“messa in sicurezza dei tragitti casa-lavoro”* (nel

4% dei progetti) e alla definizione di “intese, convenzioni tipo ed accordi” (nell’1% dei progetti).⁸⁰

Fig. 5.25



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

5.2.2.7 AZIONI SPECIFICHE

L’adeguamento delle intersezioni, con l’inserimento o la razionalizzazione di rotonde e di elementi spartitraffico riguarda il 48% dei progetti esaminati nell’ambito del *Secondo Programma di Attuazione* (ciò significa che aumenta la polarizzazione dei progetti su questo tipo di interventi che nel *Primo Programma* erano presenti nel 42% dei progetti).

Più diffuse rispetto al *Primo Programma* risultano anche le azioni volte alla messa in sicurezza dei percorsi pedonali (il 32% dei progetti) e delle piste ciclabili (il 17% dei progetti). Mentre, come già evidenziato nell’ambito del *Primo Programma*, sono abbastanza diffusi gli interventi di adeguamento e razionalizzazione del tracciato delle infrastrutture (il 22% dei progetti).

Con maggior rappresentatività risultano, inoltre, gli interventi di sistemazione di impianti semaforici e rilevatori di velocità (il 15% degli interventi), quelli volti alla moderazione e alla regolamentazione del traffico con zone

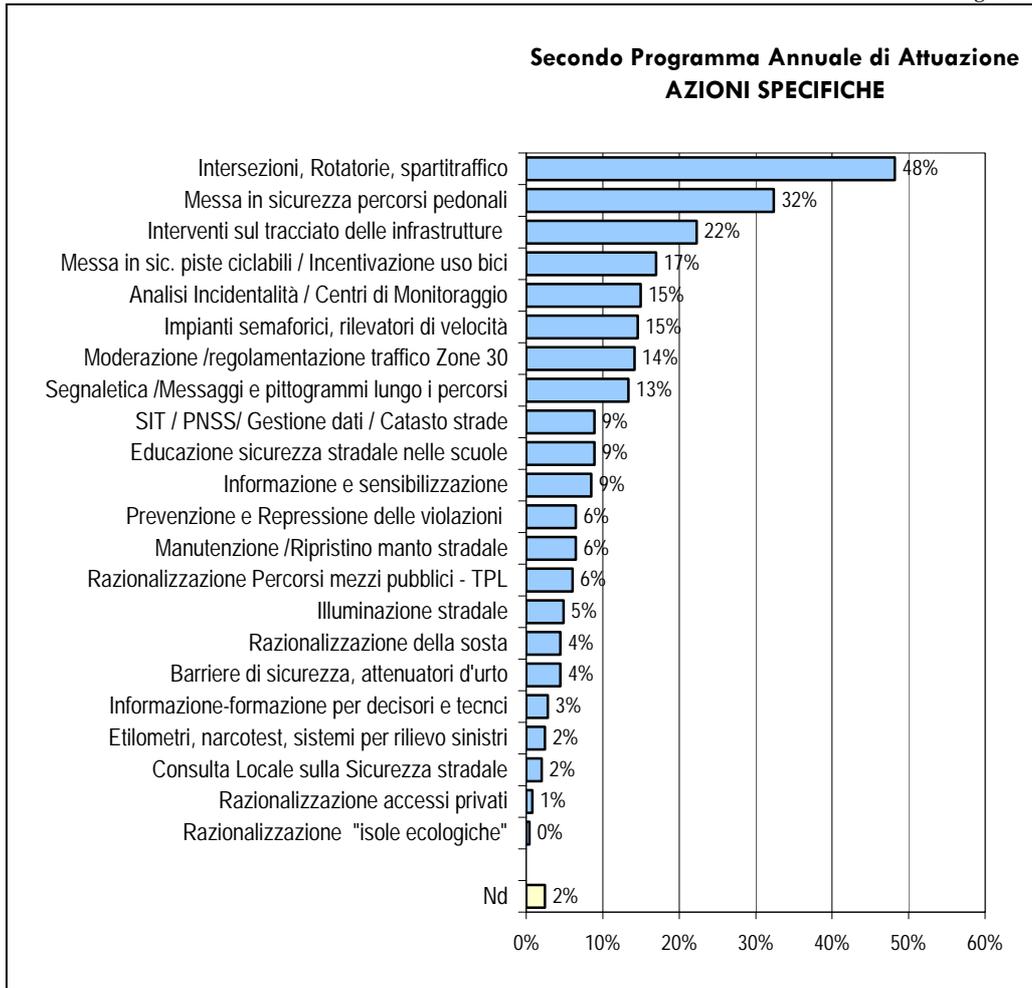
⁸⁰ Le categorie tipologiche a cui si fa riferimento sono quelle individuate dal *Piano Nazionale della Sicurezza Stradale* e riportate nei questionari posti alla base della rilevazione ai fini della classificazione più omogenea dei diversi progetti di intervento.



a 30 km/h (il 14% dei progetti), quelli di adeguamento della segnaletica orizzontale e verticale (il 13% dei progetti).

Analogamente diffusi rimangono anche i progetti che mirano a costruire capacità di analisi e di governo più avanzate, con la costituzione di centri di monitoraggio (il 15% dei progetti).

Fig. 5.26



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

5.2.2.8 COLLEGAMENTO A PIANI E PROGRAMMI

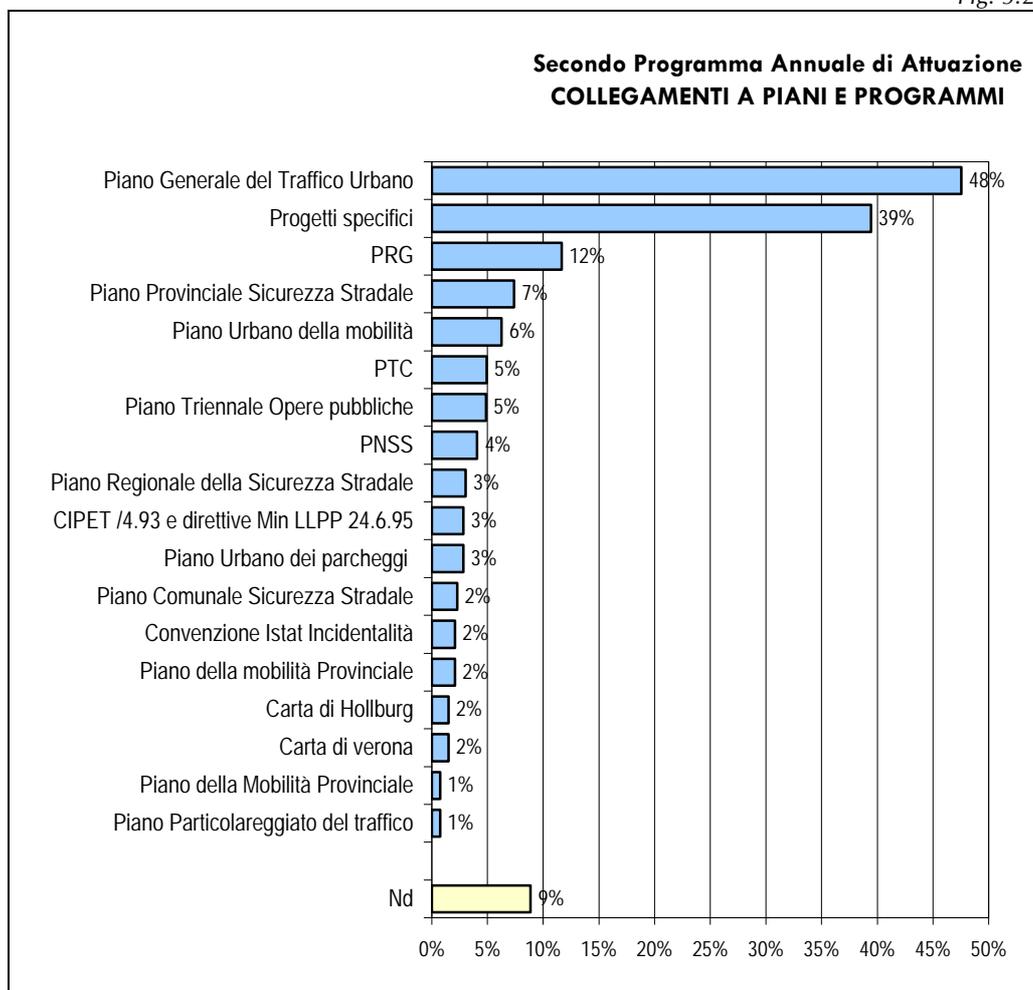
Nel *Secondo Programma* risulta generalmente più diffuso, rispetto al *Primo Programma di Attuazione*, il collegamento dei progetti al quadro della pianificazione e della programmazione, tuttavia lo scarto sta più nella numerosità dei collegamenti che nella qualità degli stessi.

Restano infatti generalmente esigui anche se più articolati, i collegamenti agli strumenti e ai piani territoriali (Piani regolatori generali, Piani Provin-



ciali, Piani territoriali di coordinamento, etc.) e settoriali (Piani della mobilità, Piani di Sicurezza Stradale, Piani di viabilità, Piani del traffico, etc.).

Fig. 5.27



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

I riferimenti più ricorrenti rimangono quelli al *Piano Generale del Traffico Urbano* (PGTU) (a cui si ricollega il 48% dei progetti) e quelli a progetti ed iniziative specifiche (il 39% dei progetti).

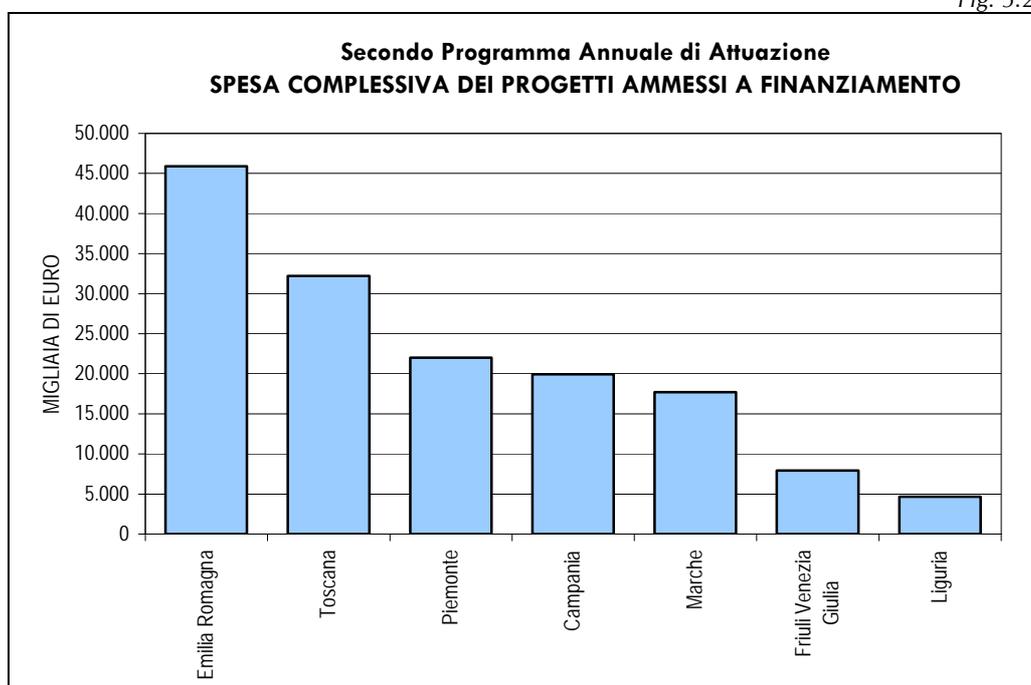
Crescono in minima parte i riferimenti al *Piano Regolatore Generale* (12% dei progetti), al *Piano Provinciale della Sicurezza Stradale* (7% dei progetti), al *Piano Urbano della Mobilità* (6% dei Progetti), al *Piano Territoriale di Coordinamento* (5% dei progetti), al *Piano delle Opere Pubbliche* (5% dei progetti), al *Piano Nazionale della Sicurezza Stradale* (4% dei progetti).

5.2.2.9 SPESA COMPLESSIVA, SPESA MEDIA PER PROGETTO E QUOTE DI COFINANZIAMENTO

I 247 progetti analizzati nell'ambito del *Secondo Programma di Attuazione* generano **una spesa complessiva di 150,4 milioni di Euro**.

La spesa più alta si registra in Emilia-Romagna (45,9 milioni di Euro), con quote decrescenti in Toscana (32,2 milioni di Euro), Piemonte (22,0 milioni di Euro), Campania (19,9 milioni di Euro), Marche (17,7 milioni di Euro), Friuli-Venezia Giulia (7,9 milioni di Euro), Liguria (4,7 milioni di Euro).

Fig. 5.28



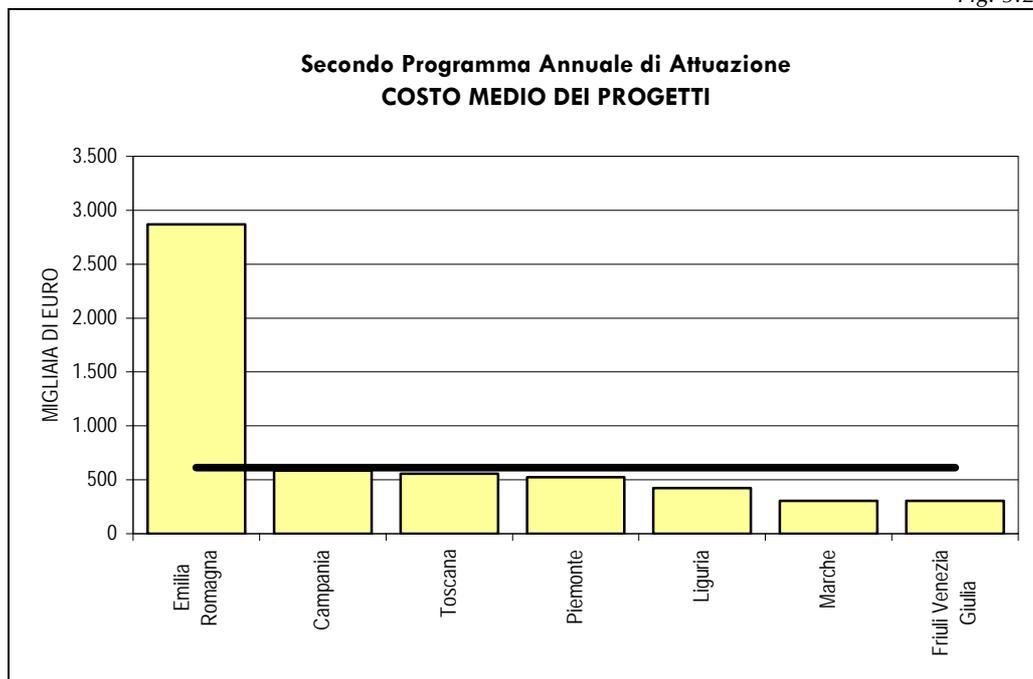
Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Il costo medio dei progetti è di 613.739 Euro.

A differenza del *Primo Programma*, dove si verificava una forte disparità a livello regionale, nell'ambito dei progetti del *Secondo Programma*, si rileva invece un forte scarto della spesa relativa ai progetti dell'Emilia-Romagna, per cui si registra un costo medio unitario di 2,9 milioni di Euro, e la sostanziale omogeneità della spesa relativa ai progetti delle altre Regioni, per le quali si registra una variabilità minima del costo medio dei progetti, tra 586 mila (della Campania) e 304 mila Euro (del Friuli-Venezia Giulia).



Fig. 5.29



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Tab. 5.4

**SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE
SPESA COMPLESSIVA DEI PROGETTI AMMESSI A FINANZIAMENTO**

	Costo complessivo Migliaia di Euro	%	Costo medio unitario Migliaia di Euro
Emilia Romagna	45.901	30,5%	2.869
Toscana	32.230	21,4%	556
Piemonte	21.993	14,6%	524
Campania	19.934	13,3%	586
Marche	17.719	11,8%	305
Friuli Venezia Giulia	7.917	5,3%	304
Liguria	4.672	3,1%	425
TOTALE	150.366	100,0%	614

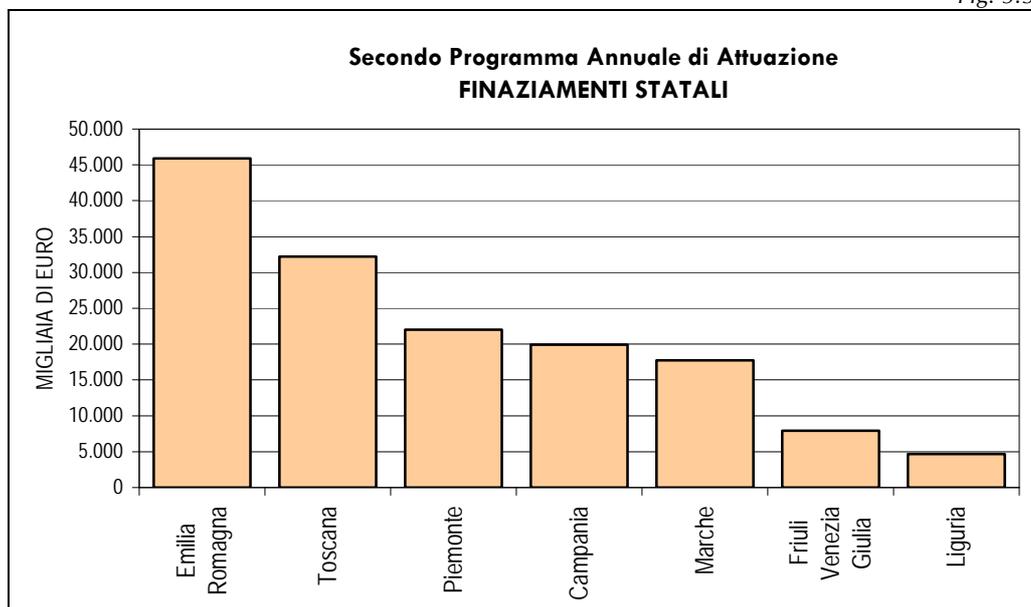
Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Per tali progetti risultano assegnati **finanziamenti statali per un totale di 69,1 milioni di Euro, pari al 46% del costo complessivo degli interventi**, rimanendo a carico del proponente il restante 54%,⁸¹ ciò significa che nel tempo la quota di cofinanziamento è aumentata di circa 5 punti percentuali.

⁸¹ Nel panorama complessivo dei progetti esaminati per il *Secondo Programma di Attuazione* risultano 10 progetti, di cui 3 in Piemonte e 7 in Emilia-Romagna, per i quali la quota a carico del proponente viene sgravata ulteriormente da contributi provenienti da accordi associativi o di partenariato pubblico-privato.



Fig. 5.30



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Tab. 5.5

**SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE - COFINANZIAMENTO DEI PROGETTI
(valori in migliaia di Euro)**

	Cofinanziamento complessivo	Quota su Costo complessivo	Numero Progetti	Cofinanziamento medio
Emilia Romagna	45.901	38%	16	1.104
Toscana	32.230	45%	58	251
Piemonte	21.993	48%	44	253
Campania	19.934	67%	34	391
Marche	17.719	39%	58	118
Friuli Venezia Giulia	7.917	47%	26	142
Liguria	4.672	50%	11	214
Totale	150.366	46%	247	282

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

Tale quota assume ampia variabilità nelle diverse regioni.

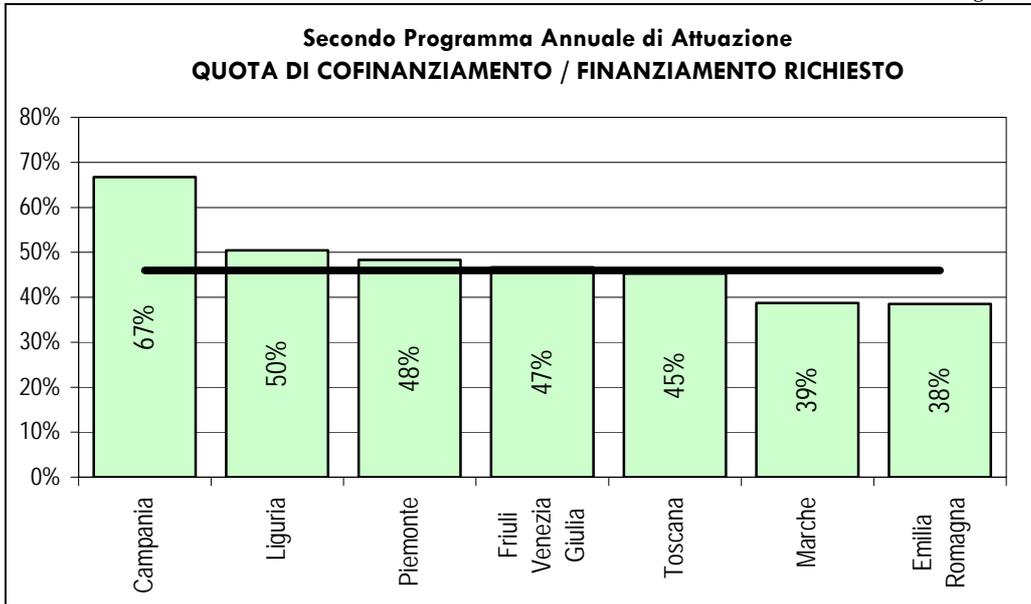
Risulta più elevata in Campania, dove i cofinanziamenti statali coprono il 67% dei finanziamenti richiesti.

Oscilla tra il 50% e il 45% dei finanziamenti richiesti in Liguria (50%), Piemonte (48%), Friuli-Venezia Giulia (47%), Toscana (45%).

E' lievemente più bassa nella Marche (39%) e in Emilia-Romagna (38%).



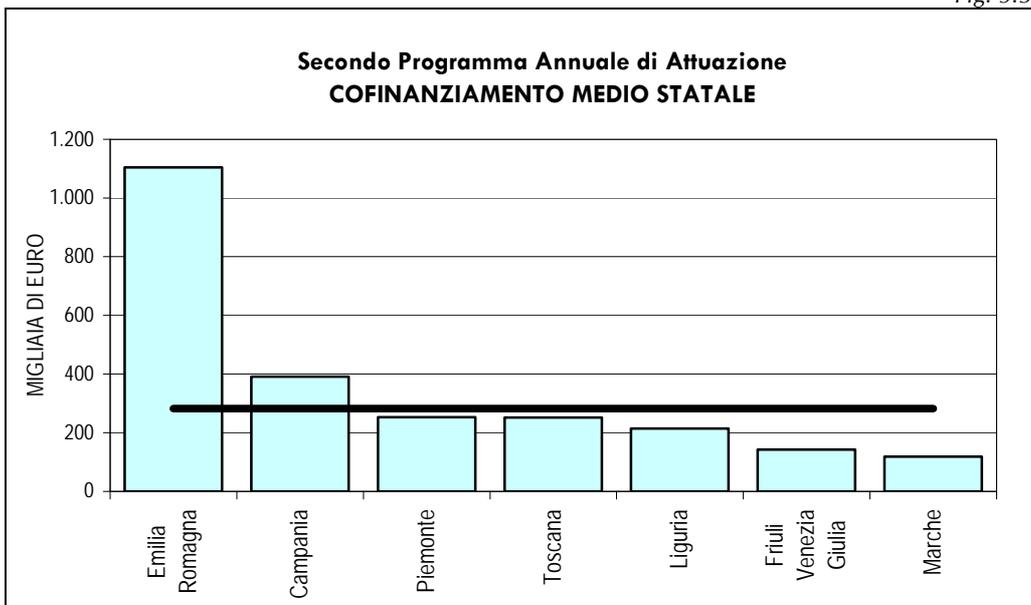
Fig. 5.31



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

In particolare, rispetto alla numerosità dei progetti presentati ed ammessi a finanziamento nelle diverse regioni, risulta **un cofinanziamento statale medio di 282 mila euro a progetto**, variabile da un massimo di 1,1 milioni di Euro per i progetti dell'Emilia-Romagna fino ad un minimo di 214 mila Euro per i progetti della Liguria.

Fig. 5.32



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



5.3 FATTORI DI VALUTAZIONE

5.3.1 INQUADRAMENTO

Come indicato nel precedente paragrafo 5.1.3, “*Benchmark e criteri di valutazione*”, vengono qui esaminate alcune caratteristiche rilevanti delle proposte progettuali al fine di individuare la quota di iniziative più coerenti – almeno in termini progettuali – con le indicazioni del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. In particolare vengono individuati i progetti:

- A) sviluppati in sede di concertazione interistituzionale o basati su rapporti partenariali tra pubblico e privato;
- B) che comprendono analisi della sicurezza stradale fondate su una ampia base conoscitiva e su analisi e approfondimenti specifici;
- C) che comprendono azioni dedicate a migliorare la capacità di governo attraverso la formazione di tecnici e decisori, la realizzazione di strutture tecniche (uffici sicurezza stradale, centri di monitoraggio, uffici di polizia locale dedicati esclusivamente al miglioramento della sicurezza stradale, sedi consultive, etc.);
- D) che sono costituiti o che comprendono anche, alcuni tipi di interventi qui considerati come innovativi e in linea con le priorità indicate dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (messa in sicurezza dei tragitti casa-lavoro, definizione ed attuazione di manutenzione programmata della rete stradale, sviluppo del TPL per migliorare la sicurezza stradale, moderazione del traffico e creazione di zone a 30 Km/h, sviluppo di percorsi pedonali protetti, incentivazione alla mobilità su bicicletta e creazione di piste ciclabili per gli spostamenti quotidiani);
- E) sviluppati fino a livello esecutivo o, se non riguardanti opere, al livello di piena operatività (il che implica una immediata fattibilità degli interventi).

Le azioni e le condizioni sopra indicate individuano alcuni “*fattori di innovazione e sviluppo*” e cioè alcuni caratteri progettuali che da un lato appaiono coerenti con gli indirizzi e le priorità del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e dall’altro evidenziano un processo di sviluppo e innovazione indispensabile per rendere sistematico, per accelerare e per rendere più efficace il processo di miglioramento della sicurezza stradale nel nostro Paese.

Gli indici sono costruiti in modo tale che nel caso, del tutto astratto e non necessariamente auspicabile, in cui tutti i progetti presentassero in modo completo tutti i “*fattori di innovazione e sviluppo*” l’indice assumerebbe un



valore pari a 100. Al contrario, l'assenza di qualunque fattore di innovazione sviluppo in tutti i progetti determinerebbe un indice pari a 0.

Infine, si precisa che sui fattori e sulle caratteristiche progettuali non è stata effettuata alcuna verifica di merito, ma ci si è limitati a **registrare quanto indicato nelle schede descrittive dei progetti**. Eventuali verifiche di merito sono rimandate all'azione di monitoraggio delle misure realizzate e dei risultati conseguiti. Si precisa altresì che il monitoraggio di merito:

- allo stato attuale sarebbe possibile per un numero limitato di progetti, quelli completati del primo programma, e per nessuno dei progetti del secondo programma;
- presuppone l'operatività una struttura nazionale di monitoraggio al momento in corso di costituzione.

Fatte queste premesse possiamo avanzare alcune prime e parziali ipotesi interpretative del sistema dei progetti attuato dal primo e dal secondo programma.

5.3.2 IL PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda gli aspetti connessi alla **concertazione interistituzionale, al partenariato pubblico privato e alla definizione di interventi integrati** si nota che mediamente solo **il 4,3%** delle proposte presenta tali caratteristiche, con una quota leggermente più bassa (3,2%) di progetti costituiti da (o che comprendono) interventi integrati, intese, accordi, piani e programmi e una quota leggermente più elevata (5,2%) di interventi definiti e attuati attraverso la concertazione interistituzionale.

La quota di progetti che comprende **un'analisi approfondita della sicurezza stradale**, utilizzando anche basi statistiche e analisi specifiche è decisamente più elevata, **il 18,7%**, ma occorre ricordare che il primo programma richiedeva espressamente di corredare le proposte con una dettagliata analisi di sicurezza stradale che individuasse i fattori di rischio e motivasse le scelte di progetto. Laddove si tenga conto di questo obbligo generale, la quota del 18,7% potrebbe apparire decisamente esigua poiché implica che il restante 81,3% dei progetti si fonda su sistemi di conoscenza dell'incidentalità molto esili. Si precisa altresì che la rimanente quota di progetti comprendeva comunque una analisi di sicurezza stradale ma, appunto, su dati compresi in un arco temporale limitato e senza approfondimenti o elaborazioni specifiche.



I progetti che comprendono azioni mirate a **rafforzare le capacità di governo della sicurezza stradale** costituiscono complessivamente **il 9,5%** del totale. In particolare, una quota più elevata di proposte comprende misure per il rafforzamento delle strutture tecniche (12,5%), la formazione di Sistemi Informativi Territoriali (per la georeferenziazione degli incidenti, delle vittime degli interventi sulla rete, etc.), la costruzione del catasto delle strade, lo sviluppo di strumenti di monitoraggio (10,4%), la realizzazione di supporti tecnici all'azione di governo della sicurezza stradale (9,4%), mentre molto poche sono le proposte che comprendono la creazione di centri di monitoraggio (6,7%) o la creazione e il rafforzamento delle consulte locali per la sicurezza stradale (2,8%).

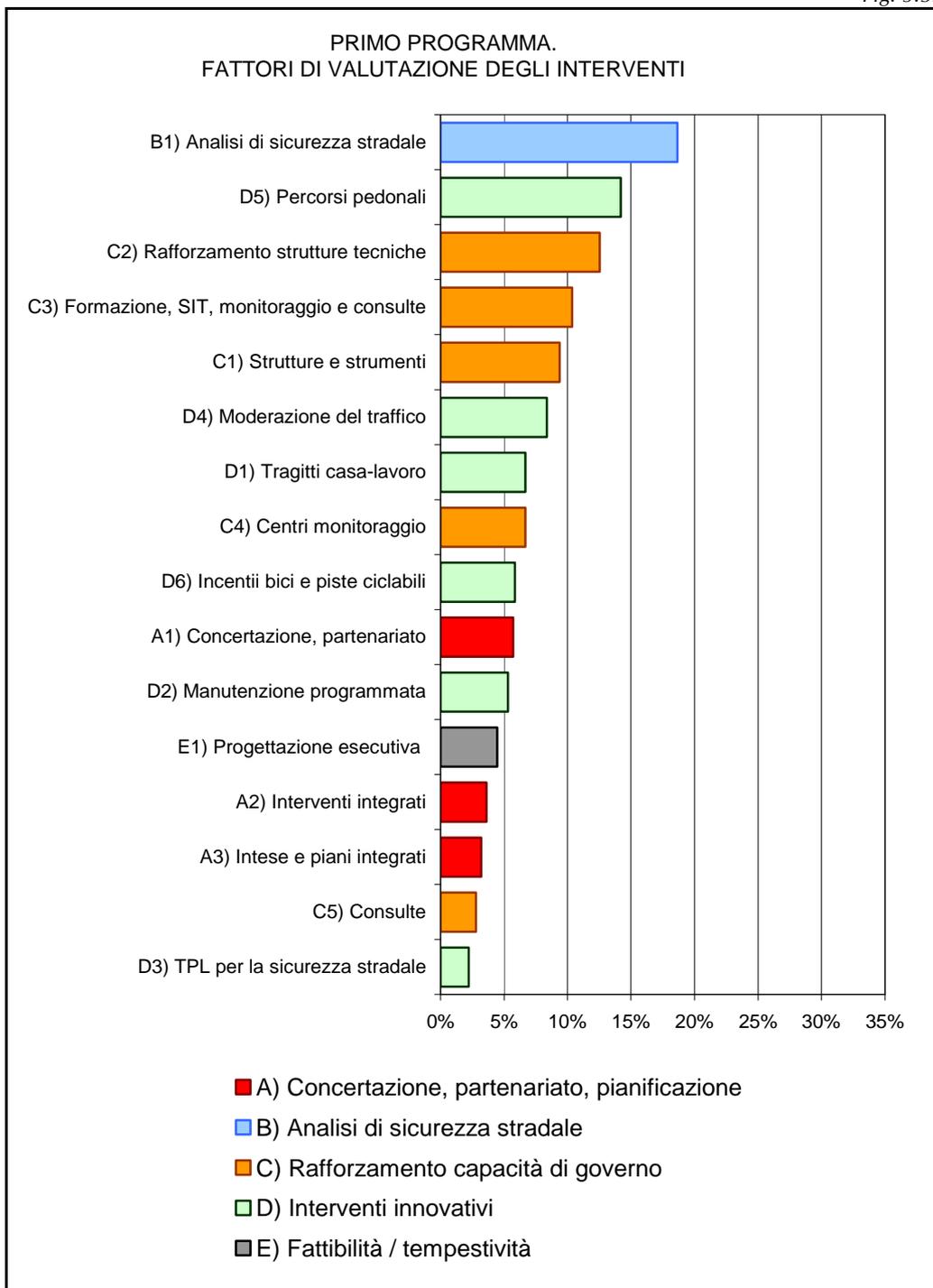
Le azioni innovative (secondo la parziale definizione indicata nel precedente paragrafo 5.1.3) costituiscono **il 7,1%** delle misure complessivamente previste dai progetti del primo programma con una maggiore presenza di misure dedicate allo sviluppo e alla messa in sicurezza dei percorsi pedonali (14,2%), alla moderazione del traffico (presenti nell'8,4% dei progetti) e alla messa in sicurezza dei percorsi casa-lavoro (6,7%). Una più esigua presenza caratterizza l'incentivazione e la messa in sicurezza della mobilità su bicicletta e lo sviluppo di piste ciclabili (5,8%), la definizione di piani per la manutenzione programmata della rete stradale (5,3%) e misure per finalizzare il TPL al miglioramento della sicurezza stradale (2,2%).

Infine, solo **il 4,5%** dei progetti è stato sviluppato fino a raggiungere il livello della **progettazione esecutiva** o, laddove non si tratti di opere, della progettazione operativa.

Il risultato complessivo è una **presenza di fattori innovativi e di sviluppo limitata all'8,7% dei progetti** attivati dal primo programma di attuazione, risultato che mostra con chiarezza l'ampiezza del percorso che deve essere ancora realizzato per arrivare ad un sistema di interventi a favore della sicurezza stradale pienamente in linea con gli indirizzi del terzo programma europeo di sicurezza stradale elaborato dalla Commissione europea, con le priorità e gli obiettivi del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e, soprattutto, con livelli di efficacia tali da consentire una rilevante accelerazione del processo di miglioramento della sicurezza stradale.



Fig. 5.33



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Tab. 5.6

PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE FATTORI DI INNOVAZIONE E SVILUPPO	
Regioni che hanno fornito una documentazione completa	12
Progetti esaminati nel complesso	359
A) Concertazione, partenariato, pianificazione	4,3%
A1) Concertazione, partenariato, accordi	5,7%
A2) Interventi integrati	3,6%
A3) Intese, accordi, piani integrati	3,2%
B) Analisi di sicurezza stradale	18,7%
B1) Analisi di sicurezza stradale	18,7%
C) Rafforzamento capacità di governo	9,5%
C1) Strutture e strumenti a supporto del governo	9,4%
C2) Rafforzamento strutture tecniche	12,5%
C3) Formazione, SIT, catasto strade, monitoraggio e consulte	10,4%
C4) Creazione/rafforzamento centri monitoraggio	6,7%
C5) Creazione/rafforzamento consulte	2,8%
D) Interventi innovativi	7,1%
D1) Messa in sicurezza tragitti casa-lavoro	6,7%
D2) Piani di manutenzione programmata	5,3%
D3) Sostegno del TPL per la sicurezza stradale	2,2%
D4) Moderazione del traffico	8,4%
D5) Sviluppo e messa in sic. percorsi pedonali	14,2%
D6) Incentivazione uso bici e piste ciclabili	5,8%
E) Fattibilità / tempestività	4,5%
E1) Progettazione esecutiva / operativa	4,5%
INDICE GENERALE	8,7%
Numero di Amministrazioni	
Numero di Amministrazioni con:	
Strutture tecniche dedicate alla sicurezza stradale	58 16,2%
Centri di monitoraggio sulla sicurezza stradale	22 6,1%
Consulte locali sulla sicurezza stradale	3 0,8%

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



5.3.3 IL SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE

I progetti attivati dal secondo programma di attuazione del PNSS mostrano una quota e una configurazione dei fattori di innovazione e sviluppo simile a quella dei progetti del primo programma, a meno di una sensibile crescita della quota di azioni “innovative”, dei progetti che comprendono la creazione di centri di monitoraggio, degli interventi integrati e dei progetti fondati sulla concertazione e sulle intese. È altresì da segnalare un minore impegno sul versante della creazione/rafforzamento di strutture tecniche, della formazione di tecnici e decisori, della costituzione di consulte e, soprattutto, dell’analisi della incidentalità e dei fattori di rischio.

Più in dettaglio, nei progetti del secondo programma di attuazione i fattori di **concertazione interistituzionale, partenariato pubblico-privato e integrazione di interventi e strumenti** di pianificazione/programmazione incidono mediamente per l’**8,9%**, con una quota leggermente più bassa (6,1%) di intese, accordi e pianificazione integrata (come accadeva per gli interventi del primo programma) e una quota leggermente più elevata di interventi integrati (14,2%) e di interventi basati sulla concertazione o sul partenariato (9,1%).

La quota di progetti che comprende **un’analisi approfondita della sicurezza stradale**, utilizzando anche basi statistiche e analisi specifiche si riduce al **6,1%**. Se si tiene conto che negli interventi di primo programma questo fattore pesava per il 18,7% e che tale quota può essere considerata bassa in relazione agli obblighi definiti dal primo e dal secondo programma appare evidente che l’evoluzione di questo fattore costituisce un punto critico. Dall’altro lato occorre notare che spesso si ha la sensazione che l’analisi dei fattori di rischio non sia percepita come l’elemento su cui fondare le proposte di messa in sicurezza, ma come un obbligo burocratico di scarsa utilità.

I fattori connessi al **rafforzamento della capacità di governo della sicurezza stradale** sono presenti mediamente nel **7,7%** delle proposte progettuali. Al di sopra della media si collocano i fattori relativi alla creazione/rafforzamento di centri di monitoraggio (13,0%) e al rafforzamento delle strutture tecniche (11,3%). Al di sotto della media i fattori relativi alla formazione di tecnici e decisori, alla creazione del SIT, del catasto stradale, di strumenti di monitoraggio (7,0%), quelli relativi alla creazione di strumenti di supporto per l’azione di governo della sicurezza stradale (6,5%). Decisamente marginale è la presenza di azioni mirate a creare Consulte locali per la sicurezza stradale (1,6%).

Le misure innovative incidono mediamente per il **14,2%** delle misure complessivamente previste dai progetti del secondo programma, con una



quota relativamente elevata per gli interventi di promozione e messa in sicurezza della mobilità pedonale (32,4%), di promozione e messa in sicurezza della mobilità ciclistica (17,0%), di moderazione del traffico (14,2%) e piani di manutenzione programmata (11,3%). Quote più contenute riguardano le misure per la finalizzazione dei servizi di TPL a obiettivi di sicurezza stradale (6,1%) e per la messa in sicurezza dei percorsi casa-lavoro (4,5%).

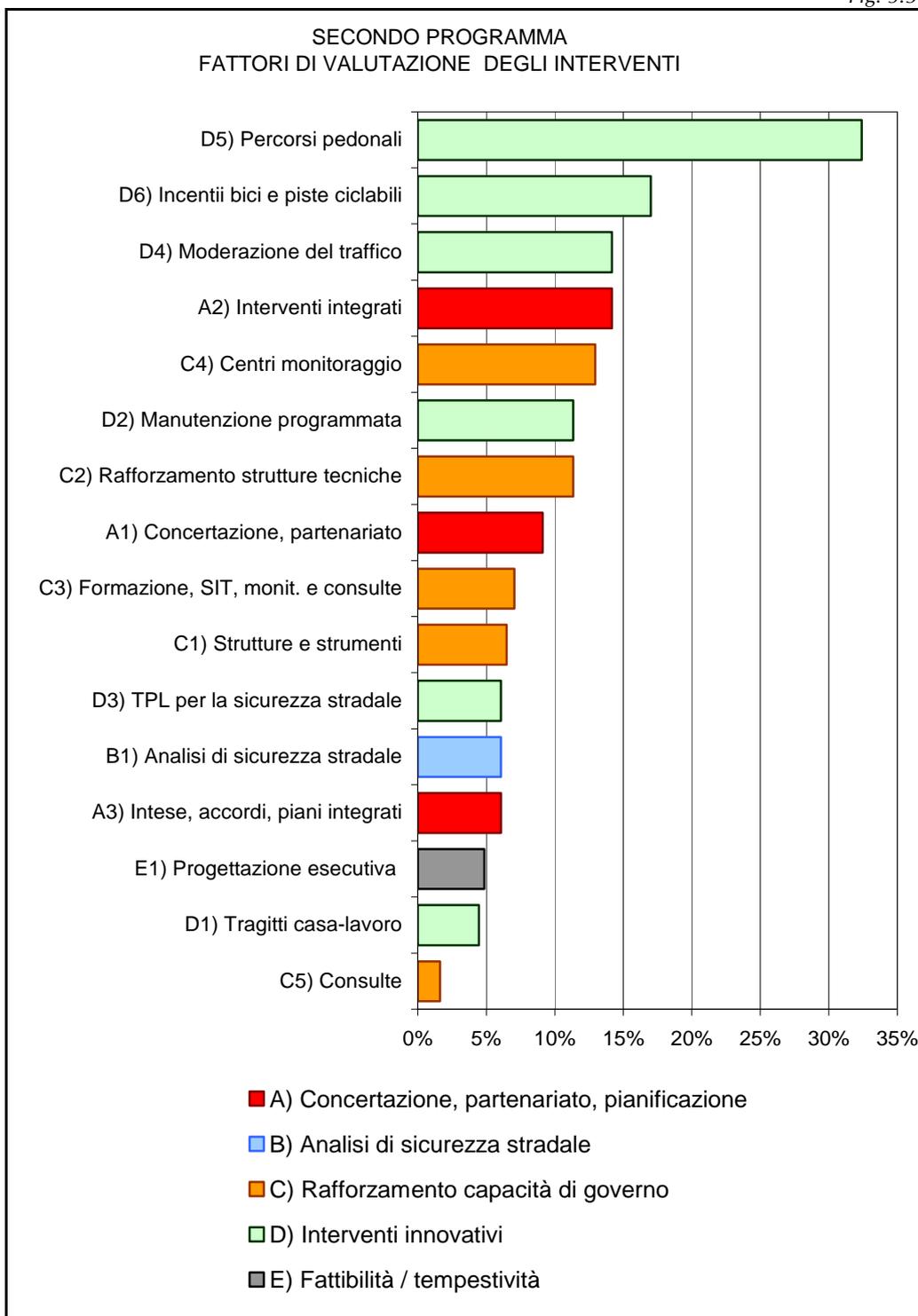
Solo **il 4,9%** dei progetti è stato sviluppato fino a raggiungere il livello della **progettazione esecutiva** o, laddove non si tratti di opere, della progettazione operativa.

Il risultato complessivo è una **presenza di fattori innovativi e di sviluppo che non supera l'8,9%** che implica:

- una crescita complessiva dei fattori di innovazione e sviluppo, come peraltro doveva accadere;
- un livello di crescita estremamente basso (+ 2,6%).



Fig. 5.34



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Tab. 5.7

SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE FATTORI DI INNOVAZIONE E SVILUPPO		
Regioni		7
Progetti nel complesso		247
A) Concertazione, partenariato, pianificazione		8,9%
A1) Concertazione, partenariato, accordi		9,1%
A2) Interventi integrati		14,2%
A3) Intese, accordi, piani integrati		6,1%
B) Analisi di sicurezza stradale		6,1%
B1) Analisi di sicurezza stradale		6,1%
C) Rafforzamento capacità di governo		7,7%
C1) Strutture e strumenti a supporto del governo		6,5%
C2) Rafforzamento strutture tecniche		11,3%
C3) Formazione, SIT, catasto strade, monitoraggio e consulte		7,0%
C4) Creazione/rafforzamento centri monitoraggio		13,0%
C5) Creazione/rafforzamento consulte		1,6%
D) Interventi innovativi		14,2%
D1) Messa in sicurezza tragitti casa-lavoro		4,5%
D2) Piani di manutenzione programmata		11,3%
D3) Sostegno del TPL per la sicurezza stradale		6,1%
D4) Moderazione del traffico		14,2%
D5) Sviluppo e messa in sic. percorsi pedonali		32,4%
D6) Incentivazione uso bici e piste ciclabili		17,0%
E) Fattibilità / tempestività		4,9%
E1) Progettazione esecutiva / operativa		4,9%
INDICE GENERALE		8,9%
Numero di Amministrazioni		
Numero di Amministrazioni con:		
Strutture tecniche dedicate alla sicurezza stradale	31	12,6%
Centri di monitoraggio sulla sicurezza stradale	10	4,0%
Consulte locali sulla sicurezza stradale	6	2,4%

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



5.3.4 CONFRONTO TRA PRIMO E SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE

Il confronto sulla diffusione dei fattori di innovazione e sviluppo nei progetti del primo e del secondo programma di attuazione conduce a risultati di notevole interesse con aspetti alquanto preoccupanti.

In teoria ci si dovrebbe attendere che i progetti elaborati in occasione del secondo programma siano caratterizzati da una maggiore diffusione di fattori innovativi e di sviluppo. Le esperienze sviluppate nell'ambito del primo programma dovrebbero infatti favorire ulteriori avanzamenti. La realtà è decisamente più complessa con alcuni fattori in forte sviluppo e altri in decisa regressione che delineano un quadro generale sostanzialmente statico.

Per alcuni interventi innovativi (la promozione e la messa in sicurezza della mobilità su bicicletta, l'uso del TPL per migliorare i livelli medi di sicurezza stradale, la promozione e la messa in sicurezza della mobilità pedonale e la definizione di interventi integrati) si registra un notevole incremento delle quote di diffusione da 2 a 4 volte il livello di diffusione registrato tra i progetti del primo programma. Per un altro gruppo di fattori di innovazione e sviluppo l'incremento è più contenuto ma sempre consistente, ci riferiamo alla manutenzione programmata, ai centri di monitoraggio, allo sviluppo di azioni integrate basate su accordi e intese interistituzionali, agli interventi di moderazione del traffico e ai progetti fondati sulla concertazione. La presenza di questi fattori di innovazione e sviluppo aumenta dal 60% al 110%.

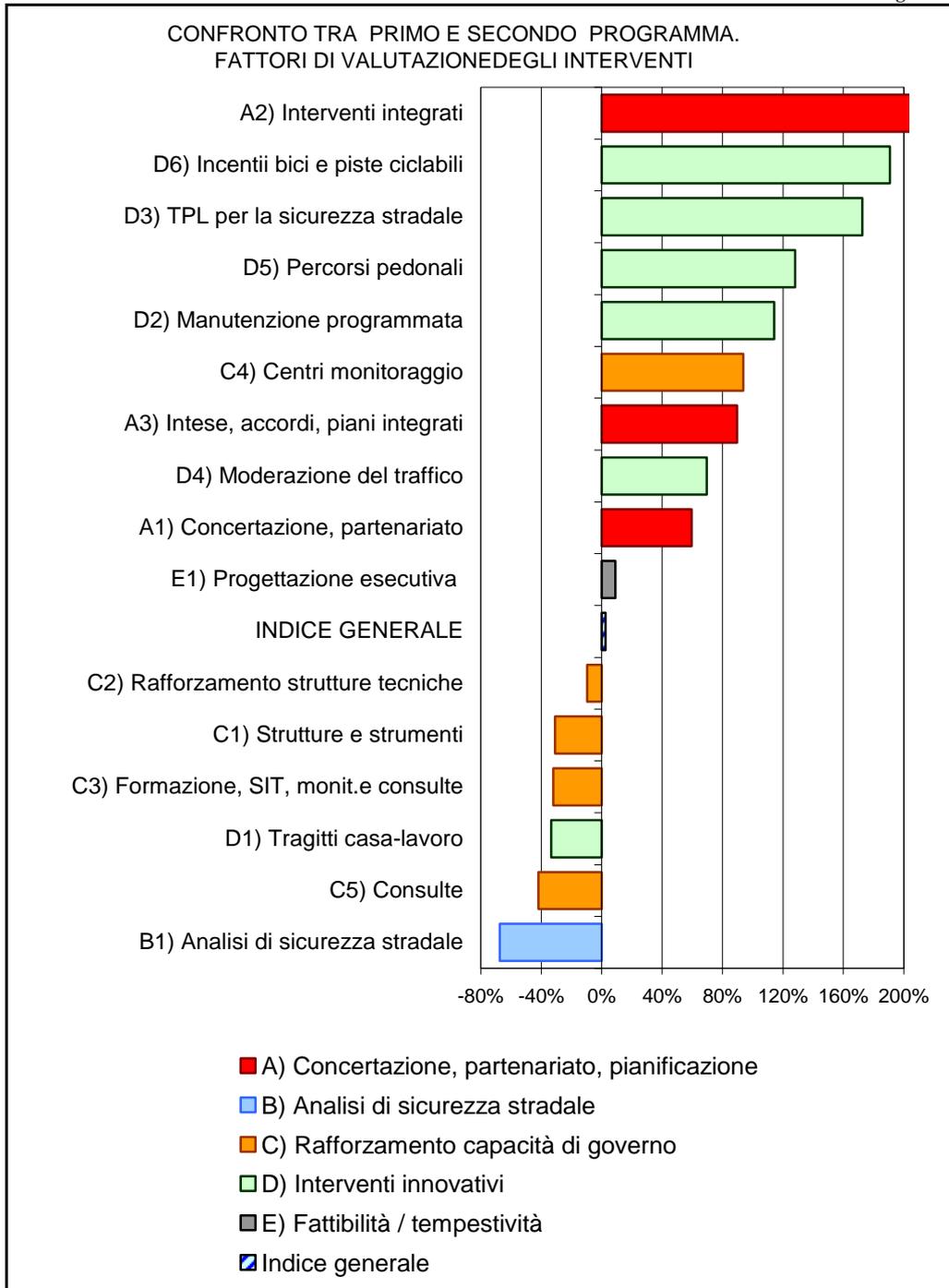
Per contro, diminuisce sensibilmente la presenza di misure dedicate al rafforzamento delle strutture tecniche, alla creazione di nuove strutture e nuovi strumenti, alla formazione dei tecnici o dei decisori, alla costruzione dei Sistemi Informativi Territoriali, alla formazione delle consulte locali (da -10% a -40%). La tendenza alla riduzione di questi fattori è tanto più preoccupante in quanto si tratta di misure che **riguardano direttamente le prospettive di sviluppo e di rafforzamento della capacità di governare la sicurezza stradale**, si tratta – cioè – di misure che rappresentano un decisivo investimento al quale è legata la capacità di migliorare il livello di efficacia delle politiche di sicurezza stradale. Gli effetti della contrazione dell'investimento di risorse finanziarie e professionali in questi settori si manifesteranno nei prossimi anni.

Infine, la riduzione della presenza di analisi di sicurezza ampie e specifiche nei progetti per migliorare la sicurezza stradale (-70%) è da considerare estremamente preoccupante in quanto rischia di ridurre notevolmente la capacità degli interventi posti in essere di agire efficacemente sui fattori di ri-



schio più rilevanti e nelle situazioni di insicurezza ove si determinano le maggiori quote di vittime.

Fig. 5.35



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



Tab. 5.8

**CONFRONTO TRA PRIMO E SECONDO PROGRAMMA.
FATTORI DI VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI**

	Numeri indice		Variazione 2°Pgm/1°Pgm
	1° Pgm	2° Pgm	
A) Concertazione, partenariato, pianificazione	4,3%	8,9%	107,6%
A1) Concertazione, partenariato, accordi	5,7%	9,1%	59,5%
A2) Interventi integrati	3,6%	14,2%	291,3%
A3) Intese, accordi, piani integrati	3,2%	6,1%	89,6%
B) Analisi di sicurezza stradale	18,7%	6,1%	-67,5%
B1) Analisi di sicurezza stradale	18,7%	6,1%	-67,5%
C) Rafforzamento capacità di governo	9,5%	7,7%	-19,7%
C1) Strutture e strumenti a supporto del governo	9,4%	6,5%	-30,9%
C2) Rafforzamento strutture tecniche	12,5%	11,3%	-9,6%
C3) Formazione, SIT, monitoraggio e consulte	10,4%	7,0%	-32,0%
C4) Creazione/rafforzamento centri monitoraggio	6,7%	13,0%	93,8%
C5) Creazione/rafforzamento consulte	2,8%	1,6%	-41,9%
D) Interventi innovativi	7,1%	14,2%	100,4%
D1) Messa in sicurezza tragitti casa-lavoro	6,7%	4,5%	-33,4%
D2) Piani di manutenzione programmata	5,3%	11,3%	114,2%
D3) Sostegno del TPL per la sicurezza stradale	2,2%	6,1%	172,5%
D4) Moderazione del traffico	8,4%	14,2%	69,6%
D5) Sviluppo e messa in sic. percorsi pedonali	14,2%	32,4%	128,0%
D6) Incentivazione uso bici e piste ciclabili	5,8%	17,0%	190,7%
E) Fattibilità / tempestività	4,5%	4,9%	9,0%
E1) Progettazione esecutiva / operativa	4,5%	4,9%	9,0%
INDICE GENERALE	8,7%	8,9%	2,6%

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



5.3.5 INDICI REGIONALI

In via sperimentale, e precisando che si tratta di risultati largamente indicativi, si illustrano gli indici aggregati della diffusione dei fattori di innovazione-sviluppo a livello regionale.

5.3.5.1 IL PRIMO PROGRAMMA⁸²

Per quanto riguarda la diffusione dei fattori di innovazione e sviluppo nei progetti attivati dal primo programma si note quanto segue.

- * La diffusione di progetti basati sulla concertazione, di interventi integrati e di accordi, ivi compresi accordi partenariali pubblico-privati è molto elevata in Emilia-Romagna (dove 1/3 dei progetti ha tali caratteristiche) e in Umbria (dove la quota scende a 1/5); in tutti gli altri casi, la diffusione di processi concertativi e partenariali è limitata a pochi punti percentuali.
- * La presenza di analisi di sicurezza approfondite è particolarmente diffusa in Emilia-Romagna (tutte le proposte si basano su analisi di questo genere) in Lombardia, nel Friuli-Venezia Giulia e nella Provincia di Trento.
- * Le misure finalizzate al rafforzamento della capacità di governo sono particolarmente diffuse tra i progetti attivati dall'Umbria (58%), dall'Emilia-Romagna (36%) e dal Friuli-Venezia Giulia (25%). Quote rilevanti, comprese tra il 16% e l'8% sono presenti anche in Toscana, Liguria, Lombardia e Campania.
- * Misure e interventi innovativi sono presenti con quote molto elevate in Umbria (42%) ed Emilia-Romagna (33%) e con quote molto più contenute (tra l'1% e il 6%) in Friuli-Venezia Giulia, Marche, Toscana, Lombardia, Campania e Provincia di Trento.
- * Infine, le quote più elevate di progettazione spinta a livello esecutivo/operativo si registrano in Friuli-Venezia Giulia, in Lombardia e nella Provincia di Trento mentre, significativamente, le regioni dove si registrano le più elevate quote di innovazione o di concertazione o di interventi integrati non esprimono quote elevate di progetti esecutivi.

Il risultato finale indica una quota complessiva di fattori di innovazione e sviluppo che:

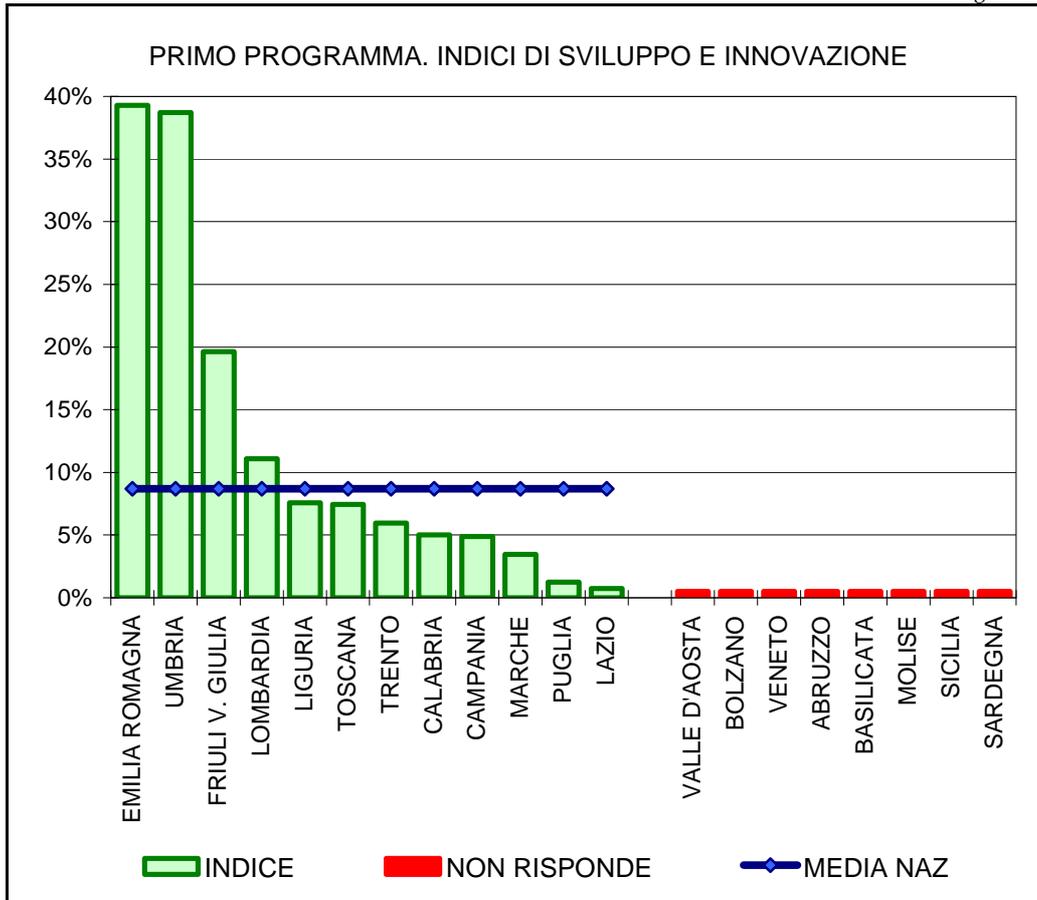
- * sfiora il 40% in Emilia-Romagna e in Umbria;
- * è compresa tra il 20% e il 10% in Friuli-Venezia Giulia e Lombardia;

⁸² Si ricorda che il primo programma è stato avviato nel giugno del 2003 (cfr. il precedente paragrafo 4.2.5, "Primo programma. I tempi di attuazione". Si nota altresì che tra le regioni non compare il Piemonte non perché non abbia trasmesso le necessarie informazioni, ma perché la procedura attuativa scelta (concertazione) non consente un confronto diretto con i progetti attuati delle altre regioni.



- * supera il 5% in Liguria, Toscana, Calabria e nella Provincia di Trento;
- * é compresa tra l'1% e il 5% nelle Marche e in Puglia;
- * é inferiore all'1% nel Lazio.

Fig. 5.36



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

SI RIBADISCE LA PARZIALITÀ DELL'INDICE E IL FATTO CHE I SISTEMI DI INTERVENTO CON BASSO INDICE DI INNOVAZIONE E SVILUPPO NON NECESSARIAMENTE SONO INTERVENTI NON EFFICACI O SCARSAMENTE EFFICACI E, SOPRATTUTTO, CHE UN GIUDIZIO PIÙ COMPLETO E PUNTUALE SUL LIVELLO DI INNOVAZIONE E SVILUPPO RICHIEDE LO SVOLGIMENTO DI UN'AZIONE DI MONITORAGGIO PUNTUALE IN SITU CHE IL PNSS PREVEDE E CHE È IN CORSO.



5.3.5.2 IL SECONDO PROGRAMMA⁸³

La diffusione dei fattori di innovazione e sviluppo tra i progetti attivati dal secondo programma è la seguente.

- * I fattori riguardanti la concertazione, il partenariato, gli interventi integrati sono particolarmente presenti nei progetti attivati in Emilia-Romagna, Toscana e Piemonte.
- * La quota di progetti che comprende analisi di sicurezza stradale approfondite è elevata in Piemonte, nell'Emilia-Romagna e in Friuli-Venezia Giulia.
- * Gli investimenti in misure, azioni, interventi per rafforzare la capacità di governo della sicurezza stradale sono molto alti in Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana.
- * Le misure e le azioni di tipo (relativamente) innovativo sono più diffuse tra i progetti attivati in Emilia-Romagna, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Campania.
- * La presenza di progetti esecutivi/operativi è molto alta in Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana.

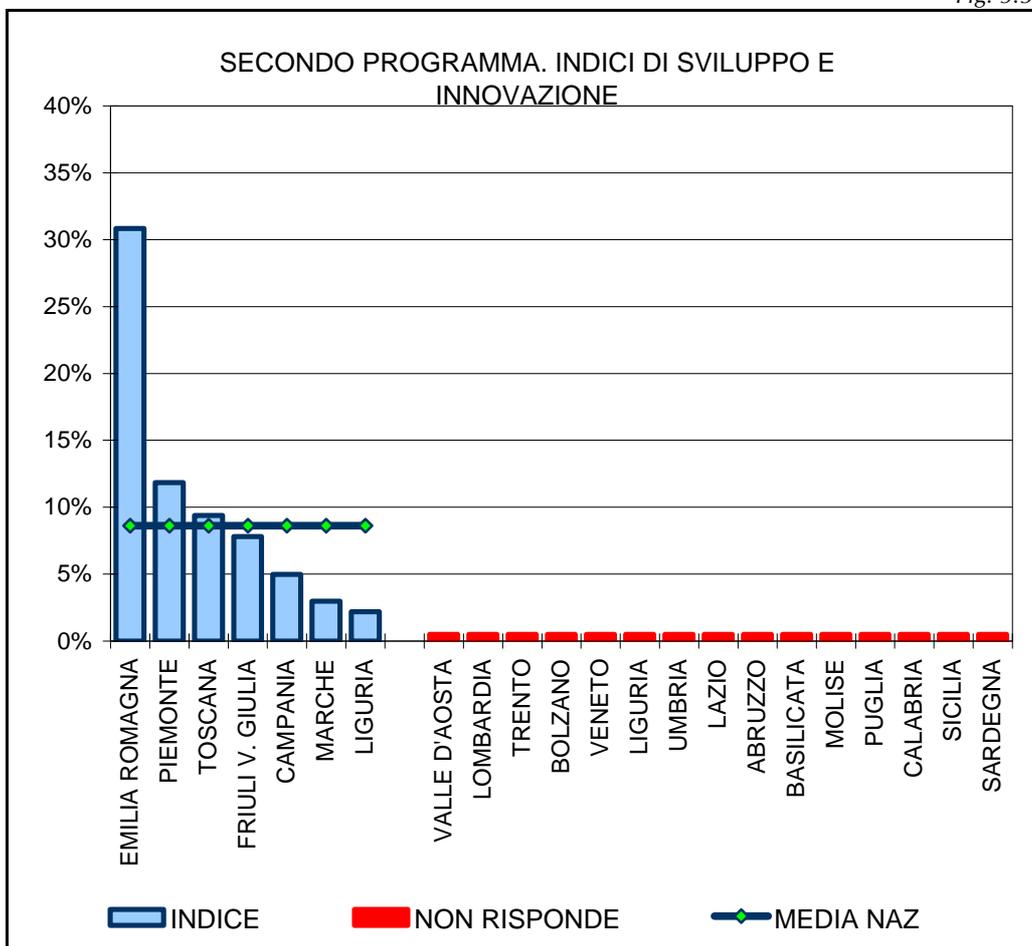
Il risultato complessivo evidenzia come la quota di fattori di innovazione e sviluppo sia molto elevata in Emilia-Romagna (32%), sia elevato in Piemonte e in Toscana (tra il 10% e il 13%), abbastanza consistente nel Friuli-Venezia Giulia e in Campania (tra il 5% e l'8%), bassa nelle Marche e in Liguria (2% - 3%).

Si rammenta che l'analisi della diffusione dei fattori di innovazione e sviluppo tra i progetti attivati ha un carattere ancora sperimentale, che i risultati misurano solo in parte le qualità di innovazione e sviluppo dei progetti e, soprattutto, che tali indici non prefigurano alcuna graduatoria di merito ma sono solo uno strumento per valutare in che modo e in che misura i progetti attivati con i primi due programmi di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale siano coerenti con i principi, i criteri e i campi prioritari di intervento indicati nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e negli stessi programmi di attuazione.

⁸³ Si ricorda che il primo programma è stato avviato nel giugno del 2003 (cfr. il precedente paragrafo 4.2.5, "Primo programma. I tempi di attuazione". Si nota altresì che tra le regioni non compare il Piemonte non perché non abbia trasmesso le necessarie informazioni, ma perché la procedura attuativa scelta (concertazione) non consente un confronto diretto con i progetti attuati delle altre regioni.



Fig. 5.37



Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

SI RIBADISCE LA PARZIALITÀ DELL'INDICE E IL FATTO CHE UN GIUDIZIO PIÙ COMPLETO E PUNTUALE SUL LIVELLO DI INNOVAZIONE E SVILUPPO RICHIEDE LO SVOLGIMENTO DI UN'AZIONE DI MONITORAGGIO PUNTUALE IN SITU COME, PERALTRO, È PREVISTO DALLO STESSO PIANO NAZIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE.



CONSULTA NAZIONALE SULLA SICUREZZA STRADALE. SEGRETERIA TECNICA

Tab. 5.9

PRIMO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE. INDICI DI INNOVAZIONE E SVILUPPO DEI PROGETTI IN ATTUAZIONE													
	LOMBARDIA	TRENTO	FRIULI V. GIULIA	LIGURIA	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA	UMBRIA	MARCHE	LAZIO	CAMPANIA	PUGLIA	CALABRIA	TOTALE
A) Concertazione,	3,0%	0,0%	10,0%	0,0%	32,6%	4,4%	20,0%	0,7%	0,5%	1,5%	0,8%	5,0%	4,3%
A1) Concertazione, partenariato, accordi	6,1%	0,0%	16,7%	0,0%	34,2%	6,7%	50,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	5,7%
A2) Interventi integrati	0,9%	0,0%	16,7%	0,0%	47,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,1%	0,0%	3,6%
A3) Intese, accordi, piani integrati	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	23,7%	4,4%	0,0%	1,7%	0,0%	3,7%	0,0%	12,5%	3,2%
B) Analisi di sicurezza stradale	41,4%	33,3%	33,3%	0,0%	101,8%	0,0%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	18,7%
B1) Analisi di sicurezza stradale (*)	41,4%	33,3%	33,3%	0,0%	101,8%	0,0%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	18,7%
C) Rafforzamento capacità di governo	8,7%	0,0%	25,0%	15,6%	35,5%	12,0%	58,3%	3,6%	1,5%	8,0%	2,4%	7,5%	9,5%
C1) Strutture e strumenti a supporto del governo	8,7%	0,0%	22,2%	16,7%	24,6%	14,8%	61,1%	3,3%	0,0%	6,2%	3,4%	11,7%	9,4%
C3) Rafforzamento strutture tecniche	8,9%	0,0%	16,7%	25,0%	50,0%	12,2%	75,0%	10,0%	9,0%	16,7%	3,1%	2,5%	12,5%
C4) Formazione, SIT, monitoraggio e consulte	10,5%	0,0%	36,7%	17,5%	30,5%	15,1%	56,7%	2,7%	0,0%	8,9%	2,4%	10,0%	10,4%
C6) Creazione/rafforzamento centri monitoraggio	7,5%	0,0%	16,7%	0,0%	52,6%	0,0%	83,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%
C7) Creazione/rafforzamento consulte	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	47,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%
D) Interventi innovativi	6,9%	5,6%	11,1%	4,2%	33,3%	7,0%	41,7%	8,3%	0,0%	5,6%	0,3%	4,2%	7,1%
D1) Messa in sicurezza tragitti casa-lavoro	3,7%	0,0%	16,7%	0,0%	57,9%	8,9%	50,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%
D2) Piani di manutenzione programmata	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,8%	13,3%	33,3%	26,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%
D3) Sostegno del TPL per la sicurezza stradale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,8%	0,0%	83,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%
D4) Moderazione del traffico	9,3%	0,0%	0,0%	25,0%	15,8%	4,4%	83,3%	13,3%	0,0%	14,8%	0,0%	0,0%	8,4%
D5) Sviluppo e messa in sic. percorsi pedonali	21,5%	33,3%	16,7%	0,0%	52,6%	11,1%	0,0%	3,3%	0,0%	18,5%	2,0%	20,0%	14,2%
D6) Incentivazione uso bici e piste ciclabili	6,5%	0,0%	33,3%	0,0%	42,1%	4,4%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%	5,8%
E) Fattibilità / tempestività	12,6%	16,7%	16,7%	0,0%	2,6%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,5%
E1) Progettazione esecutiva / operativa	12,6%	16,7%	16,7%	0,0%	2,6%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,5%
INDICE GENERALE	11,1%	6,0%	19,6%	7,6%	39,3%	7,5%	38,7%	3,5%	0,7%	4,9%	1,2%	5,0%	8,7%

(*) Questo indice ha un campo di variazione compreso tra 0% a 150%.

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta

SECONDO PROGRAMMA DI ATTUAZIONE. INDICI DI INNOVAZIONE E SVILUPPO DEI PROGETTI IN ATTUAZIONE

	PIEMONTE	FRIULI V. GIULIA	LIGURIA	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA	MARCHE	CAMPANIA	TOTALE
A) Concertazione,	10,9%	3,8%	0,0%	45,0%	11,4%	1,4%	4,7%	8,9%
A1) Concertazione, partenariato, accordi	23,9%	7,7%	0,0%	37,5%	4,3%	2,6%	0,0%	9,1%
A2) Interventi integrati	0,0%	0,0%	0,0%	75,0%	37,9%	1,7%	0,0%	14,2%
A3) Intese, accordi, piani integrati	3,4%	1,9%	0,0%	37,5%	5,2%	0,0%	11,8%	6,1%
B) Analisi di sicurezza stradale	20,5%	14,1%	0,0%	14,6%	0,0%	0,0%	0,0%	6,1%
B1) Analisi di sicurezza stradale (*)	20,5%	14,1%	0,0%	14,6%	0,0%	0,0%	0,0%	6,1%
C) Rafforzamento capacità di governo	8,9%	4,2%	1,5%	35,4%	8,0%	3,0%	4,9%	7,7%
C1) Strutture e strumenti a supporto del governo	7,6%	0,0%	3,0%	39,6%	5,2%	3,4%	2,9%	6,5%
C3) Rafforzamento strutture tecniche	8,0%	0,0%	0,0%	53,1%	19,8%	5,2%	4,4%	11,3%
C4) Formazione, SIT, monitoraggio e consulte	6,8%	0,0%	1,8%	30,0%	8,3%	3,1%	8,2%	7,0%
C6) Creazione/rafforzamento centri monitoraggio	34,1%	50,0%	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	13,0%
C7) Creazione/rafforzamento consulte	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%
D) Interventi innovativi	12,1%	17,9%	7,6%	32,3%	19,8%	7,2%	10,3%	14,2%
D1) Messa in sicurezza tragitti casa-lavoro	0,0%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	12,1%	5,9%	4,5%
D2) Piani di manutenzione programmata	2,3%	15,4%	0,0%	25,0%	32,8%	0,0%	0,0%	11,3%
D3) Sostegno del TPL per la sicurezza stradale	2,3%	0,0%	0,0%	6,3%	3,4%	15,5%	5,9%	6,1%
D4) Moderazione del traffico	11,4%	3,8%	45,5%	31,3%	22,4%	5,2%	8,8%	14,2%
D5) Sviluppo e messa in sic. percorsi pedonali	45,5%	34,6%	0,0%	50,0%	46,6%	6,9%	35,3%	32,4%
D6) Incentivazione uso bici e piste ciclabili	11,4%	46,2%	0,0%	81,3%	13,8%	3,4%	5,9%	17,0%
E) Fattibilità / tempestività	23,9%	3,8%	0,0%	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	4,9%
E1) Progettazione esecutiva / operativa	23,9%	3,8%	0,0%	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	4,9%
INDICE GENERALE	12,3%	8,1%	2,3%	31,9%	9,7%	3,1%	5,1%	8,9%

(*) Questo indice ha un campo di variazione compreso tra 0% a 150%.

Elaborazioni RST su dati da rilevazione diretta



5.4 PRIME RIFLESSIONI

I dati esaminati nei precedenti capitoli suggeriscono tre ordini di considerazioni.

INNOVAZIONE / TRADIZIONE

I programmi di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale in effetti hanno favorito la diffusione di fattori innovativi e di sviluppo nell'approccio alla sicurezza stradale ma la massa dei progetti riguarda ancora interventi settoriali, con un basso livello di concertazione interistituzionale e di partenariato pubblico-privato, di tipo tradizionale (a meno di non voler considerare innovativa la sostituzione di un incrocio con una rotonda, non sempre di seconda generazione).

In sostanza la parte maggiore dei progetti si fonda sulla individuazione di fattori di rischio specifici e locali (la criticità di un determinato incrocio, lo stato manutentivo di una determinata tratta stradale, uno specifico difetto infrastrutturale, la trasgressione dei limiti di velocità in una determinata tratta stradale, etc.) senza cercare di ricostruire la configurazione generale del rischio, una strategia complessiva di contrasto del rischio e di miglioramento della sicurezza stradale che comprenda anche valutazioni di priorità, analisi costi-benefici, valutazioni di impatto e, soprattutto, di derivare da tale strategia un sistema di azioni prioritarie sul quale far convergere le volontà e le risorse di tutti i soggetti che possano fornire un contributo.

Manca, dunque, quella ricerca di condivisione di responsabilità che rappresenta una delle priorità del terzo programma di azione della Commissione europea per la sicurezza stradale dichiarata fin dal sottotitolo stesso: *"Dimezzare le vittime degli incidenti stradali entro il 2010: una responsabilità condivisa"*.

Ciò a nostro avviso è accaduto prevalentemente perché c'è stata una scarsa capacità di favorire lo sviluppo di quelli che abbiamo chiamato i *"fattori di innovazione e sviluppo"* attraverso un'azione di supporto tecnico, di accompagnamento, di facilitazione del confronto tecnico e della valutazione delle soluzioni più soddisfacenti, sviluppata a livello nazionale, con la collaborazione di Regioni, Province e Comuni.

SVILUPPO E REGRESSIONE DEL SECONDO PROGRAMMA

Il *"difetto di governo"* sopra indicato ha favorito alcuni processi regressivi e in particolare l'abbandono delle analisi, lo sviluppo di analisi di sicurezza solo perché ciò era richiesto senza che queste entrassero effettivamente nel processo di determinazione delle scelte di intervento, delle priorità. A fare le spese di questa caduta di fiducia sulla parte più complessa degli indirizzi

del PNSS sono state le misure dedicate a rafforzare le capacità di governo e cioè le misure e le azioni che costituiscono un investimento sulle capacità del sistema delle Regioni, delle Province e dei Comuni di sviluppare strategie e interventi con un livello sempre più elevato di efficacia e in tempi sempre meno lunghi. A tale proposito ricordiamo che i tempi attuativi del primo e del secondo programma non possono certo definirsi brevi (cfr. i precedenti paragrafi 4.2.5 e 4.3.5).

DIVERSIFICAZIONE TERRITORIALE

La quota di fattori innovativi e di sviluppo presenta una elevata diversificazione territoriale. Alcune Regioni (Emilia-Romagna, Umbria, Piemonte, Toscana, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia) sono state più capaci di altre di favorire la diffusione di fattori di innovazione e sviluppo (almeno nella versione sperimentale e parziale che qui si è adottata).

DIFFUSIONE / SVILUPPO

Il confronto tra il costo medio degli interventi attivati col primo e col secondo programma di attuazione e con il livello di diffusione dei fattori di innovazione e sviluppo evidenzia un tendenziale rapporto inverso: le Regioni che hanno seguito una politica allocativa delle risorse che favoriva progetti di ampio respiro e ampie dimensioni (ovviamente in termini relativi) hanno pagato un prezzo in termini di numero e di diffusione degli interventi, ma sono state **premiare sul piano della innovazione e dello sviluppo**, viceversa le Regioni che hanno seguito politiche allocative più diffusive sono state premiate dalla numerosità delle iniziative poste in essere ma non sempre la quantità è stata accompagnata da un elevato livello di innovazione e sviluppo. Ovviamente, non c'è una soluzione ottimale in assoluto, non esiste un bilanciamento tra diffusione/sviluppo valido per tutte le situazioni, per tutte le Amministrazioni, per tutte le politiche di sicurezza stradale ed è proprio per questo motivo che il sistema di valutazione del livello e dei contenuti dell'innovazione dovrà essere messo a punto con la collaborazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

TEMPI / INNOVAZIONE

Si potrebbe immaginare che un analogo rapporto inverso esista tra la tempestività e l'innovazione/sviluppo (più rapida è la definizione e l'attuazione di un insieme di progetti, meno tempo ci sarà per sviluppare proposte innovative). In realtà, tra le Regioni dove i tempi del processo attuativo sono stati più brevi si contano sia situazioni con una elevata diffusione di fattori di innovazione e sviluppo, sia situazioni opposte. Tuttavia, tra le Regioni che hanno seguito percorsi attuativi scanditi su tempi molto lunghi la quota di fattori di innovazione/sviluppo è molto bassa. In sostanza si può affermare che i casi esaminati indicano che **la tempestività e la rapidità attuativa**



non penalizza il gradiente di innovazione/sviluppo dei progetti (e non la favoriscono) ma che i tempi lunghi non si associano affatto ad un miglioramento medio della qualità delle proposte.

