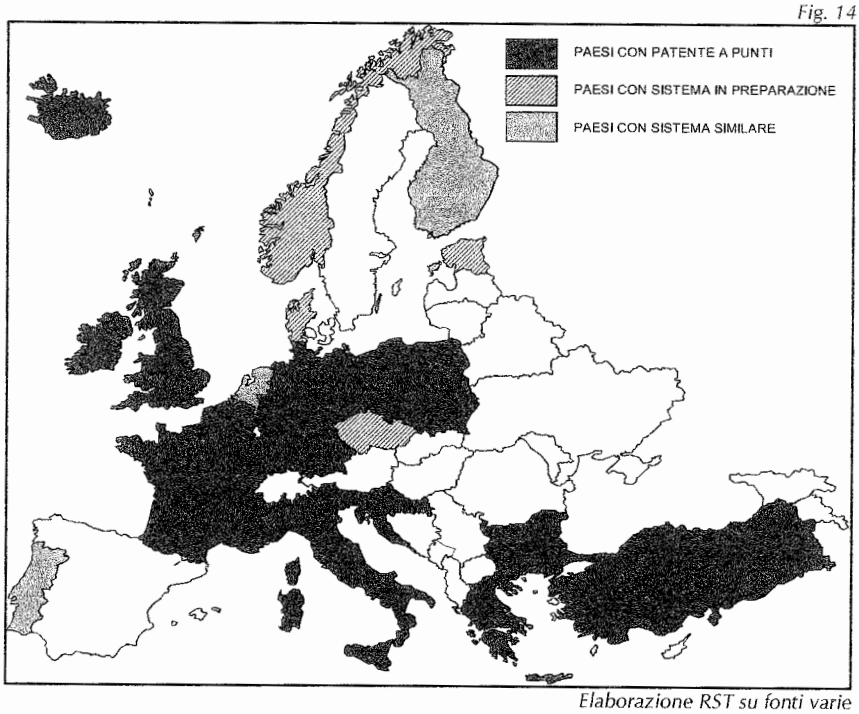
no situazioni di elevato rischio. Questo meccanismo è stato adottato dalla maggior parte dei Paesi europei con poche variazioni che riguardano principalmente tre aspetti:

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

Fig. 14



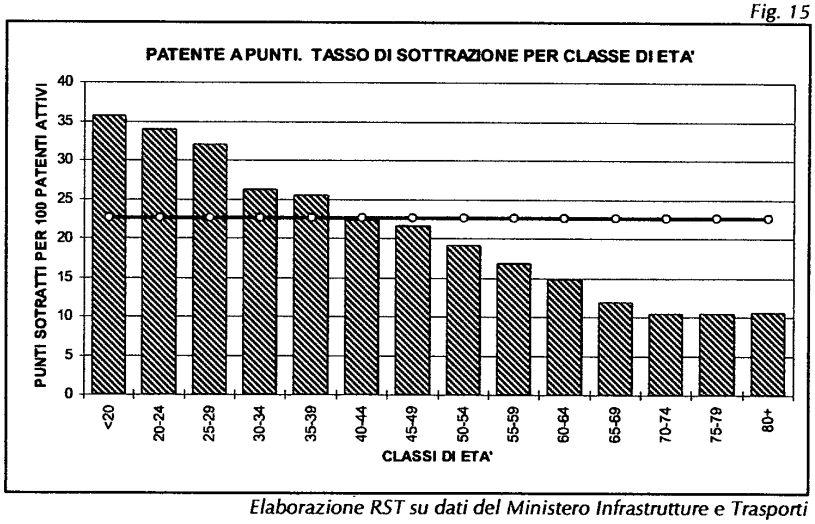
Elaborazione RST su fonti varie

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

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

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

Fig. 15



Elaborazione RST su dati del Ministero Infrastrutture e Trasporti

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

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

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

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

Tab. 3

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

Elaborazioni RST su statistiche degli incidenti stradali italiane e francesi

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

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

La sentenza della Corte Costituzionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

II. B Le norme tecniche per il sistema infrastrutturale

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

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

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

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

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

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

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

II. C Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Tab. 4

(INVESTIMENTI IN SICUREZZA STRADALE NEL PERIODO 2003-2004)
Valori in milioni di euro

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

Elaborazione RST su fonti varie

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

Tab. 5

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

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

Segue a pagina successiva

Tab. 5

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

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

Elaborazione RST su fonti varie