II. D La Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

d) ha promosso la costituzione di Consulte provinciali e comunali (come a Ferrara, Bologna, Forlì - Cesena, Roma, Caserta, etc.);

e) ha collaborato a definire il documento di base per l'incontro informale dei Ministri dei Trasporti tenutosi a Verona, il 16-17 ottobre 2003;[41]

f) ha organizzato gruppi di lavoro, seminari e sessioni plenarie per valutare l'efficacia delle azioni poste in essere nel campo della sicurezza stradale, per valutarne l'efficacia rispetto agli obiettivi assunti e ai mezzi impiegati, per individuare le misure che si configurano come *"migliori pratiche"* e per promuoverne la diffusione.

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

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

---

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

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

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

II. E Altre iniziative nazionali

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

II. F Cenni sulle principali iniziative regionali e locali

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

1) IL LIVELLO REGIONALE

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

2) IL LIVELLO PROVINCIALE E COMUNALE

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

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

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

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

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

III PROBLEMI E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

III. A I limiti della base informativa

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

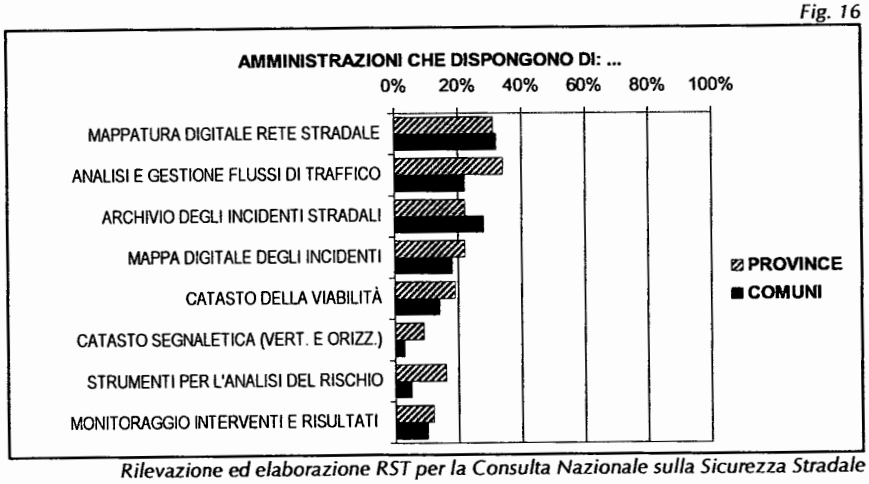
Tab. 6

PROVINCE E COMUNI: STATO DELLA STRUMENTAZIONE TECNICA

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

Rilevazione ed elaborazione RST per la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

Fig. 16

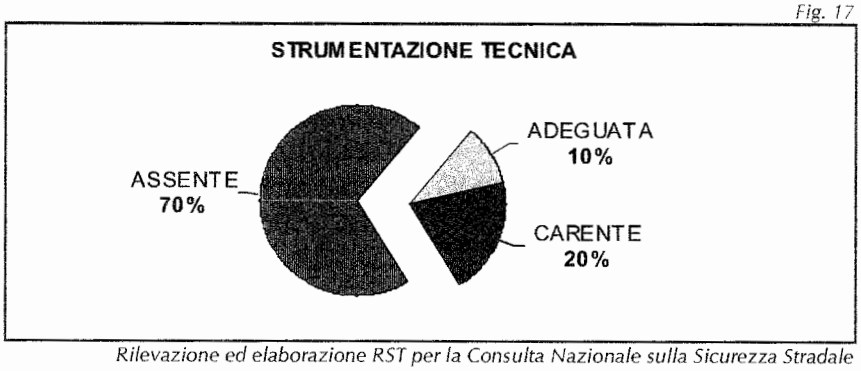


Rilevazione ed elaborazione RST per la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

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

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

Fig. 17



Rilevazione ed elaborazione RST per la Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale

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

---

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

III. C Procedure complesse e tempi lunghi

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

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

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

b) l'individuazione dei principali fattori di rischio;

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

d) la determinazione delle priorità di intervento;

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

f) la realizzazione graduale del programma;

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

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

---

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

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

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

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

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

Tab. 7

PROGRAMMI PER LA SICUREZZA STRADALE
TEMPI MEDI DI ATTUAZIONE

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

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

Elaborazioni RST su fonti varie

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

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

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