



Foto Blaco

# IL SENSO DELLE STATISTICHE PER LA SICUREZZA STRADALE

## II<sup>^</sup> parte

**L**a carenza di dati disponibili illustrata nella prima parte dell'articolo nel numero scorso è solo una parte del problema costituito dall'insufficiente velocità del processo di miglioramento della sicurezza stradale e dalla scarsa capacità di migliorare l'efficienza economica e l'efficacia sociale delle politiche di sicurezza stradale nel nostro Paese. Resta da capire perché in Italia i dati quantitativi e le statistiche siano così poco usati sia a fini di individuazione delle priorità di intervento, sia a fini di verifica dei risultati conseguiti e dell'efficacia delle azioni intraprese.

Questo aspetto della questione è legato a due fattori: la significatività e accessibilità delle informazioni e i modi in cui vengono "prodotti". Anche in questo caso qualche riferimento concreto può aiutare a capire.

### VITTIME E INCIDENTI IN RAPPORTO ALLA POPOLAZIONE E AL TRAFFICO

La maggior parte dei Paesi sviluppati rende disponibili dati su incidenti stradali e relative vittime rapportandoli al contesto in cui si determinano. La prima pagina di dati del rapporto sulla sicurezza stradale (Traffic Safety Facts. 2013) che il Dipartimento del Trasporto degli USA edita da oltre 30 anni riporta gli incidenti dal 1988 al 2012 distinti per incidenti mortali, incidenti con feriti e incidenti con solo danni a cose ma dalla seconda pagina in poi i dati di dei morti e dei feriti vengono messi in relazione alla popolazione, al numero di patenti attive, al numero di veicoli e

al volume di traffico. Lo stesso accade nei rapporti pubblicati in Svezia, in Francia, nel Regno Unito, in Australia, etc. I motivi della contestualizzazione dei dati sono del tutto evidenti. I 132 morti rilevati nella Grande Londra nel 2013 sono molti ma indicano un livello di rischio stradale relativamente basso se si considera che in questa area metropolitana vivono e si muovono 8,4 milioni di abitanti e che, conseguentemente, il livello di mortalità stradale si attesta su 1,6 morti per 100.000 abitanti. I 140 morti rilevati nello stesso anno a Roma fanno di questa città la più pericolosa capitale europea, atteso che a Roma nel 2013 risiedevano 2,9 milioni di abitanti e che il livello di mortalità stradale risultava pari a 4,9 morti per 100.000 abitanti. In altri termini, la probabilità dei cittadini romani di restare vittime di un incidente stradale è oltre 3 volte più elevata di quella dei cittadini londinesi. Senza rapportare le vittime alla popolazione (o ai volumi di traffico) le disparità di rischio, di probabilità di morte violenta, non emergerebbero con altrettanta chiarezza. Discorso analogo può essere fatto per una strada. 5 morti per incidenti stradali su una tratta di 200 chilometri con un flusso medio di traffico di 50.000 veicoli al giorno non hanno lo stesso senso e non indicano lo stesso livello di rischio di 5 morti in una tratta stradale di 20 chilometri un flusso medio di traffico di 2.000 veicoli al giorno: il rischio di rimanere coinvolto in un incidente mortale in quest'ultima strada è 250 volte più elevato di quello che si registra nella prima.

Sotto questo profilo il rapporto tra vittime e popolazione (o volume di traffico) è ancora più significativo del numero delle

vittime in assoluto. Esistono molti territori e strade in Italia dove il livello di rischio (il numero di vittime per popolazione o per volume di traffico) è 10 o 20 volte più elevato della media nazionale. I cittadini che vivono in questi territori o che passano abitualmente su queste strade, subiscono un livello di rischio radicalmente più elevato della media e in queste situazioni ripristinare il diritto alla sicurezza, ricreare condizioni di sicurezza, diventa prioritario a prescindere dai valori assoluti. Più brutalmente: gli abitanti di una piccola città con un tasso di 15 morti per 100.000 abitanti (valore concretamente rilevabile in numerose città) hanno lo stesso diritto dei cittadini di Roma e Milano ad una mobilità sicura, a prescindere dal fatto che in quel territorio si verificano “solo” 4 o 5 morti ogni anno e non molte decine.

### I DATI E LA LORO INTERPRETAZIONE

È proprio per consentire una agevole e immediata individuazione delle situazioni a maggiore rischio che negli USA, in Francia, nel Regno Unito, in Svezia, in Spagna, in Australia e via dicendo i rapporti sullo stato della sicurezza stradale pubblicati annualmente riportano, con ampio dettaglio, i tassi di incidentalità, mortalità e ferimento per popolazione e per traffico. Gli operatori di sicurezza stradale di molti di questi Paesi possono sapere la quota di veicoli che, in una certa tratta di una qualunque strada nazionale ha superato i limiti di velocità e mettere in relazione questo dato con il flusso di traffico, con la capacità funzionale della strada e con il numero e le caratteristiche degli incidenti stradali. O possono riportare il numero di conducenti trovati in stato di ebbrezza su una certa strada ai volumi di traffico della stessa strada e individuare le infrastrutture dove questa trasgressione ha caratteri di sistematicità.

O, ancora, possono individuare le tratte stradali dove l'elevato numero di incidenti e vittime non è determinato da un basso livello di rischio che si applica a elevati flussi di traffico ma a condizioni di rischio estremamente elevate che si applicano a bassi flussi di traffico. Situazioni diverse, che per essere messe in sicurezza, richiedono misure e interventi del tutto diversi. Questi, e molti altri indicatori, rendono la vita dei responsabili di sicurezza stradale un po' più semplice rispetto a quella di chi deve operare senza conoscere nessuno

di questi aspetti.

Le statistiche italiane degli incidenti stradali non riportano nessuno di questi indici. In realtà questo limite potrebbe essere agevolmente superato, almeno per la parte relativa alla ponderazione sulla popolazione ma da molti anni è stata fatta una scelta diversa. Morti e feriti sono rapportati al numero degli incidenti (indici di mortalità e di lesività).

Gli indici, aritmeticamente ineccepibili, che, però, hanno il grave difetto di crescere sia quando l'incidentalità peggiora (ad esempio quando aumenta molto il numero di morti/feriti e aumenta, ma in minor misura, il numero di incidenti) sia quando l'incidentalità migliora (ad esempio quanto il numero di morti/feriti si riduce di poco e il numero di incidenti con feriti si riduce in misura maggiore). Simmetricamente questi indici diminuiscono sia quando l'incidentalità migliora (quando, ad esempio il numero di morti/feriti si riduce a parità di incidenti), sia quando peggiora (ad esempio quando il numero di morti/feriti aumenta ma aumenta in misura maggiore il numero di incidenti). In altri termini, si tratta di indici intrinsecamente ambigui che rischiano di fuorviare non tanto chi lavora abitualmente con dati e statistiche quanto i responsabili della sicurezza stradale di piccoli e medi Comuni o di piccole Province che non sempre dispongono degli strumenti necessari per valutare adeguatamente gli indicatori statistici o per costruirsi di propri, calibrati per la situazione di incidentalità che sono chiamati a governare.

Da un anno l'Istat affianca saltuariamente questi indici con i tassi di incidentalità, mortalità e ferimento rispetto alla popolazione, che sono utilizzati sistematicamente da decenni dalla Commissione europea, dall'ONU-ECE, dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, dai principali istituti di ricerca del settore, dai governi nazionali e locali di tutti i Paesi sviluppati e di molti di quelli che sviluppati non lo sono, dai governi regionali e locali dei Paesi europei e dell'Italia.

Per comprendere come sia potuto accadere che il nostro Paese abbia fatto una scelta così particolare dobbiamo tenere conto del fatto che in quasi tutti i Paesi sviluppati la “produzione” delle statistiche sugli incidenti stradali passa

attraverso tre fasi:

a) la raccolta dei dati elementari sugli incidenti stradali, effettuata sempre da forze di polizia che costituiscono il “soggetto fonte” della rilevazione;

b) l'organizzazione dei dati in statistiche elementari, effettuata da strutture equivalenti al nostro Istat o da Ministeri o da organismi appositamente costituiti;

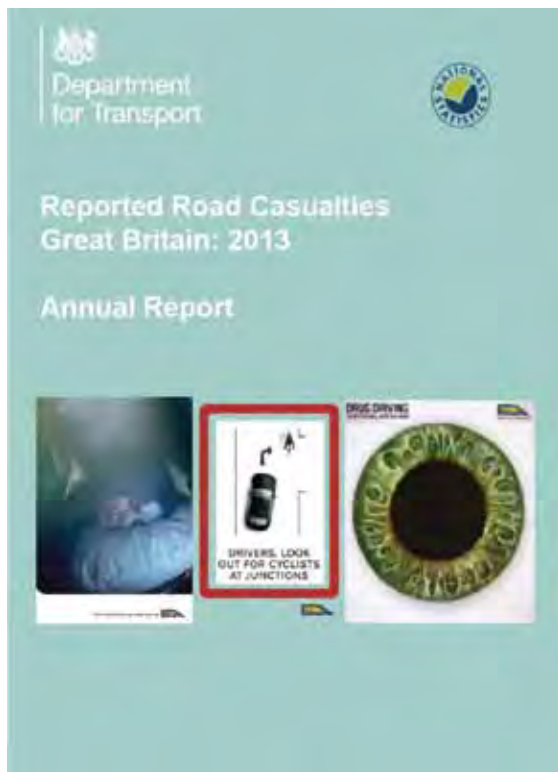
c) l'elaborazione e la diffusione di rapporti descrittivi e interpretativi, predisposti, a meno di rarissime eccezioni, dagli stessi organismi nazionali e locali che sono istituzionalmente competenti a gestire la sicurezza stradale (in alcuni casi sono organismi costituiti appositamente, più spesso sono Ministeri delle Infrastrutture, dei Trasporti, dell'Interno o organismi interministeriali).

In ogni caso, la predisposizione della documentazione statistica per la individuazione e la rappresentazione delle problematiche della sicurezza stradale, solitamente, resta in capo a chi è chiamato a risolvere tali problematiche, avendo cura di separare nettamente strutture e competenze di monitoraggio e valutazione da strutture di programmazione e intervento. Gli organismi di raccolta dei dati svolgono, in questo quadro, una finzione di supporto.

Ed è interessante notare come questi rapporti si siano progressivamente arricchiti di dati e analisi, assumendo sempre più una funzione non solo di documentazione di base ma anche di indirizzo e sensibilizzazione a impiegare i dati quantitativi a supporto di scelte e valutazioni. Sotto questo profilo è esemplare il rapporto del Dipartimento per i Trasporti inglese, “Reported Road Casualties. Great Britain: 2013. Annual Report” (Vittime stradali rilevate. Gran Bretagna. 2013. Rapporto annuale) che fa parte del sistema delle statistiche nazionali; **figura 6**.

Il rapporto articola le prime 60 pagine in temi di particolare rilevanza proponendo indici specifici, grafici, criteri di valutazione ma da questi stessi paragrafi si accede direttamente (ovviamente se si consulta il documento in formato elettronico) alle statistiche di base pertinenti (altre 230 pagine di tabelle) e da queste si può risalire ai dati elementari che possono essere scaricati e trattati in funzione delle esigenze conoscitive e valutative specifiche.

Fig. 6



In tutti questi casi è assolutamente evidente l'impegno dei Governi a indicare linee di interpretazione a promuovere una cultura della valutazione presso i gestori della sicurezza stradale di livello nazionale regionale e locale; funzione che può essere svolta solo da chi è costantemente impegnato a esercitare un'azione di governo della sicurezza stradale utilizzando dati quantitativi, analisi statistiche, parametri di valutazione.

### LA PRODUZIONE DELLE STATISTICHE

Nella direzione seguita dai Paesi indicati sopra assume una particolare importanza un fattore ben noto, ma troppo spesso dimenticato: i dati degli incidenti stradali non sono prodotti da apposite squadre di rilevatori alle dipendenze degli organismi che producono statistiche ma dalle forze di polizia stradale nazionali e locali; in Italia: dalla Polizia Stradale, dall'Arma dei carabinieri, dalle Polizie Municipali e – potenzialmente – dai molto altri organismi come la Polizia Penitenziaria, la Guardia di Finanza, il Corpo forestale dello Stato, il personale del MIT, dell'ANAS, "il personale delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie concesse" e via seguendo, come elencato nell'art. 12 del Codice della Strada).

In effetti, la compilazione delle schede da trasmettere all'organo che le raccoglie e gestisce le statistiche degli incidenti stradali si risolve in ampia misura in una estrazione di parte delle informazioni già contenute nel verbale di incidente che le forze di polizia stradale compilano per accertare le responsabilità civili e penali dell'evento e le eventuali sanzioni da comminare. Tuttavia le istanze di ampliamento e affinamento dei dati hanno condotto ad una crescita sempre più ampia delle informazioni da raccogliere sulla scena dell'incidente, al punto che la compilazione della scheda richiede rilevazioni aggiuntive specifiche sempre

più ampie rispetto a quelle strettamente necessarie per la redazione del verbale di incidente.

Ma, a questo punto, è essenziale considerare che ogni ampliamento dei dati da rilevare dovrebbe essere valutato alla luce:

- dei concreti vantaggi conoscitivi che può produrre;
- della effettiva utilizzazione delle informazioni aggiuntive da parte degli organismi chiamati a governare la sicurezza stradale;
- dell'impegno di tempo che si scarica su forze di polizia che solitamente operano con organici largamente sottodimensionati rispetto alle prestazioni richieste.

E a questo proposito non si può ignorare che i vantaggi derivanti dall'aggiunta di ulteriori dati da rilevare sono spesso più supposti che effettivi. Una ricognizione, anche superficiale, degli studi di sicurezza stradale evidenzia come i dati concretamente utilizzati per individuare le maggiori criticità, decidere le priorità di intervento, gestire gli interventi, analizzare i risultati raggiunti e valutare l'efficacia delle misure adottate siano decisamente pochi rispetto a quelli disponibili e siano sempre gli stessi. Per contro, ogni ampliamento di dati impegna molto concretamente il tempo delle forze di polizia stradali, sottraendolo a compiti e funzioni che, spesso, hanno una elevata rilevanza sociale. Inoltre, ed è un punto fondamentale, al crescere delle dimensioni e della complessità della scheda di rilevazione degli incidenti e, quindi, del tempo richiesto per la sua compilazione, in generale si manifestano fenomeni sempre più ampi di compilazione semplificata o di abbandono.

Da ultimo, fino a quando i dati raccolti e trasmessi all'Istat saranno utilizzati così poco e in modo così semplificato, la compilazione delle schede da trasmettere all'Istat sarà percepita come un mero obbligo burocratico di scarsa utilità sociale, in competizione con funzioni e attività di rilevante utilità sociale. Sotto questo aspetto, il nodo da risolvere non riguarda quanti dati raccogliere e come arricchire le statistiche di nuove informazioni ma quanto siano utilizzati i dati sugli incidenti stradali e, soprattutto, come siano utilizzati, se cioè i dati servano per comunicati e conferenze stampa o se invece facciano parte del processo decisionale e guidino le scelte di programmazione, di investimento e di verifica di efficienza e di efficacia dei decisori (come avviene in tutti i governi nazionali, regionali e locali che hanno espresso le politiche di sicurezza stradale più performanti).

### L'USO DEI DATI SUGLI INCIDENTI STRADALI

Ma l'aspetto meno convincente di tutta la materia è che le statistiche di incidentalità sono disponibili per la pianificazione, programmazione e gestione di interventi di sicurezza stradale solo con una certa difficoltà.

Non mi riferisco alle amministrazioni pubbliche di maggiori dimensioni e più attrezzate o alle strutture di consulenza e ricerca ma alle forze di polizia e agli uffici tecnici di amministrazioni locali e di governi regionali di dimensioni intermedie e minori, che, solitamente, dispongono di dotazioni tecniche insufficienti che dovrebbero essere incentivate e agevolate a elaborare le informazioni quantitative per individuare le maggiori criticità, per definire le possibili linee di azione e per verificare i risultati delle



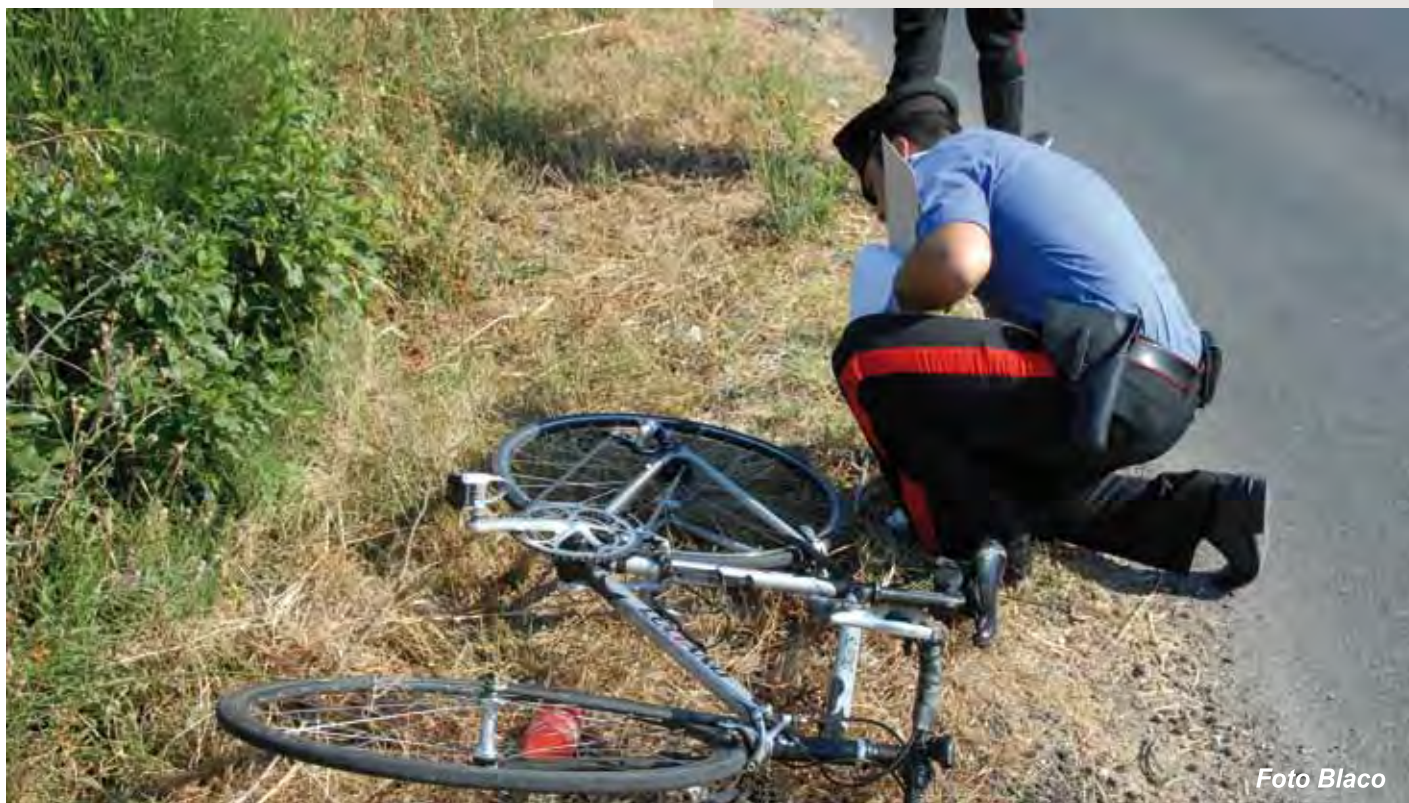


Foto Blaco

misure poste in essere, esattamente come accade in Francia, nel Regno Unito, negli USA, in Australia e nella maggior parte dei Paesi con una politica di sicurezza stradale efficiente dove diversi settori e livelli istituzionali collaborano per definire e per attuare una strategia condivisa.

Per fare questo sono necessari strumenti tecnici assolutamente semplici (la Spagna ha realizzato una strategia di sicurezza stradale che tra il 2004 e il 2013 l'ha portata dalla 13<sup>a</sup> alla 5<sup>a</sup> posizione nella graduatoria di sicurezza dei Paesi della UE15, con un apparato di dati e di elaborazioni di una impressionante semplicità ed efficacia) che, però, nel nostro Paese sono meno diffusi e meno consolidati di quanto sarebbe opportuno. In queste condizioni la facilità di accesso ai dati e, soprattutto, la proposta di criteri e procedure di analisi e valutazione, l'esemplificazione dei modi per individuare le maggiori criticità e per valutare i fattori di rischio sono essenziali.

A tale fine il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale 2001-2010 (quello del 2011-2020 deve essere ancora approvato) aveva predisposto strumenti a supporto del rafforzamento della capacità di governo della sicurezza stradale tra i quali avevano gran parte i centri di monitoraggio regionali, provinciali e locali il cui compito primario doveva essere quello di addestrare ad una utilizzazione evoluta dei dati a fini di governo della sicurezza stradale. A supporto di queste strutture, è stato definito nel 2007, e successivamente aggiornato, un protocollo di intesa tra Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Conferenza delle Regioni, ANCI, UPI, per migliorare la qualità e la completezza dei dati degli incidenti stradali. Si è cercato cioè di rafforzare il versante

della produzione dei dati ma non quello della loro utilizzazione; ci si sarebbe dovuti impegnare esattamente sul versante opposto poiché il principale nodo da risolvere è quali sino i dati strettamente necessari per governare meglio la sicurezza stradale (e, magari, per riassorbire il ritardo accumulato in questi anni e tornare sulle posizioni di eccellenza dei primi anni '90) e come utilizzarli nei modi più efficaci.

Se non si dà una risposta chiara, e concretamente fattibile, a queste domande qualunque sviluppo della base conoscitiva diventa arbitrario, l'impegno delle forze di polizia sul versante della rilevazione dei dati degli incidenti resta un adempimento burocratico e, soprattutto, le prospettive di restituire ai cittadini italiani i livelli di sicurezza di cui godono i cittadini svedesi, inglesi, olandesi, danesi, spagnoli, tedeschi, irlandesi, finlandesi, norvegesi e francesi resta una prospettiva vaga e difficilmente avvicinabile. La scarsa ed episodica utilizzazione di dati e misure quantitative a fini di programmazione e verifica delle politiche di sicurezza stradale riduce, infatti, l'efficienza e l'efficacia degli investimenti e lascia spazio agli sprechi e, in alcuni casi, alle scelte arbitrarie o guidate da interessi clientelari: esattamente la direzione opposta a quella richiesta dalla revisione della spesa pubblica e da un rilancio dello sviluppo del nostro Paese.

Sotto questo ultimo aspetto, si può affermare che se da un lato conoscere meglio consente di governare meglio è vero anche il contrario e cioè che il buon governo richiede la produzione di buone conoscenze e di buone statistiche. ■

**\*Direttore della RST srl.**