



Legge regionale 30 dicembre 1991, n. 39

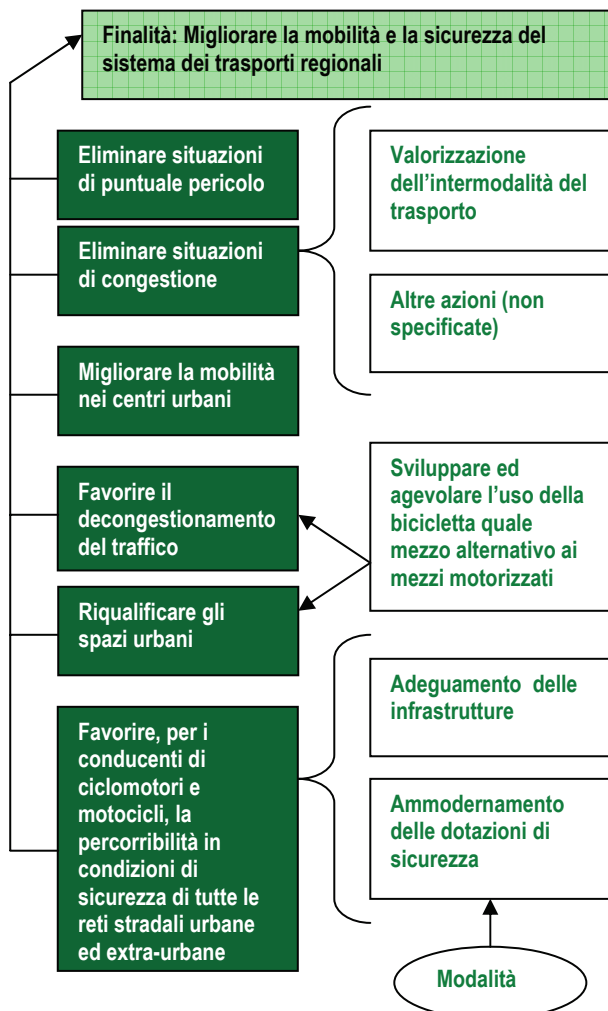
Interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale

Sintesi del monitoraggio (febbraio 2009)

L'Osservatorio sulla spesa regionale, su indicazione della II Commissione consiliare, competente tra l'altro in materia di viabilità e trasporti, ha analizzato i profili finanziari e procedurali relativi alla legge regionale 30 dicembre 1991, n. 39 *Interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale*, riservando particolare attenzione agli interventi riguardanti la mobilità comunale (art. 9).

Sono state utilizzate ed elaborate le seguenti fonti informative: rendiconti regionali dal 2000 al 2007 (dati contabili complessivi: 1.402 impegni; 1.767 mandati di pagamento); 1.000 atti, tra cui n. 109 deliberazioni della Giunta regionale e n. 875 decreti dirigenziali.

A. L'interesse pubblico perseguito



La l.r. 39/1991 si prefigge di aumentare il livello di sicurezza della rete stradale e di agevolare l'uso della bicicletta; per ottenere ciò dispone principalmente l'erogazione di contributi regionali ad altri enti pubblici finalizzati a realizzare:

- interventi sulle strade statali; interventi previsti dal Piano triennale di interventi per adeguamento della rete viaria; redazione del Piano di settore della grande viabilità su gomma e ferro (art. 7);
- interventi sulla viabilità provinciale (art. 8);
- interventi sulla mobilità comunale (art. 9);
- itinerari ciclabili (art. 14).

B. L'attuazione

L'analisi di bilancio ha evidenziato che:

- gli stanziamenti sui capitoli di spesa agganciati alla l.r. 39/1991 nel periodo che va dal 1° gennaio 2000 al 31/12/2007 ammontano complessivamente ad euro 164.968.576;
- la capacità d'impegno si è attestata al 98%;
- i pagamenti relativi agli impegni assunti nello stesso periodo corrispondono al 51,7% degli impegni (dato al 21 luglio 2008).

La tavola che segue fornisce un'indicazione sui tempi medi di smaltimento degli impegni: nella colonna di sinistra sono riportati gli anni in cui sono stati effettuati, in quella centrale il tempo trascorso dal momento dell'impegno, in quella di destra la percentuale media di pagamento al 21 luglio 2008.

Percentuale di pagamento degli impegni in relazione al tempo trascorso

anno impegni	tempo trascorso	% pagamento
2000	8 anni	64,64%
2001	7 anni	91,16%
2002	6 anni	65,96%
2003	5 anni	74,13%
2004	4 anni	57,49%
2005	3 anni	46,12%
2006	2 anni	10,92%
2007	1 anno	4,39%

Su indicazione della II Commissione consiliare l'analisi è stata focalizzata sull'articolo 9 (interventi sulla mobilità comunale) cui, nel periodo 2000-2007, è stato destinato circa il 60% delle somme impegnate per la l.r. 39/1991, ovvero euro 96.651.262 (mentre il restante 40% è equamente distribuito tra gli altri oggetti d'intervento).

Tale articolo prevede l'assegnazione di contributi per le seguenti tipologie d'intervento:

- A) interventi sulla mobilità comunale;
- B) interventi (sulla mobilità comunale) urgenti e indifferibili per motivi di sicurezza e/o funzionalità della rete stradale;
- C) acquisizione all'uso pubblico di strade private.

Il comma 1 dell'articolo 9 prevede che la Regione contribuisca al finanziamento dei suddetti interventi nella misura massima dell'80%; stabilisce altresì di riservare agli interventi urgenti ed indifferibili una quota fino al 20% delle risorse complessivamente destinate al finanziamento della mobilità comunale.

Lo specchio che segue mette a raffronto il procedimento previsto dall'articolo 9 con la sua effettiva applicazione e si riferisce alla tipologia A) interventi sulla mobilità comunale.

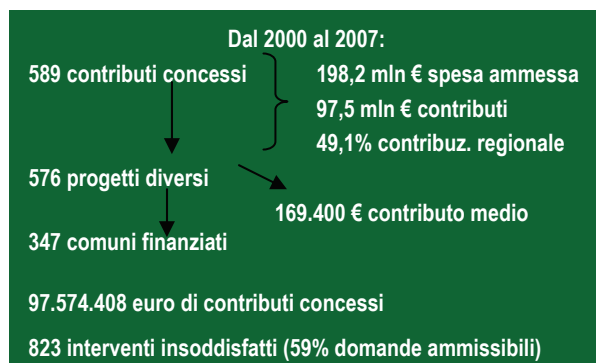
Procedimento: confronto previsione articolo 9 - applicazione										
Previsione articolo 9										
Individuazione settori			Present. domande	Individuazione interventi			A D P	Present. progetti definitivi		
D G R / C R	P A G R	D G R		D G R / C R	P A G R	D G R				
Annuale			Entro il 30 aprile	Entro 90 gg dalle domande				Entro 90 giorni dall'accordo		
Applicazione										
2004										
2005										
2006										
2007										

DGR/CR: delibera di Giunta sulla quale va acquisito il parere della Commissione
 PAGR: parere della II Commissione Consiliare
 DGR: deliberazione della Giunta Regionale
 ADP: accordo di programma

- Atto/passaggio effettuato nel rispetto dei tempi
- Atto/passaggio effettuato, ma tempi non rispettati
- Atto/passaggio non effettuato

L'analisi ha evidenziato che nel 2005 e nel 2007 è stato operato uno "scorrimento" della graduatoria approvata l'anno precedente e che il procedimento previsto in via generale non è adottato nel caso della tipologia B) interventi urgenti e indifferibili.

Dal 2000 al 2007 sono pervenute 1.935 domande relative all'articolo 9: sono risultate ammissibili il 72% e i contributi concessi sono stati 589, tenendo conto delle integrazioni di quelli assegnati precedentemente.



E' stato possibile ripartire per settore 480 progetti finanziati per la tipologia A) interventi sulla mobilità comunale. Si precisa che ciascun progetto si può articolare in più interventi, come si può vedere nella tavola seguente.

Classificazione contributi in base ai settori d'intervento (tipologia A)

Settori	Numero interventi	%
c) ammodernamento	247	36,1%
l) più sicura percorribilità pedonale	226	33,0%
a) sistemazione tratti riscontrata sinistrosità	65	9,5%
b) miglioramento mobilità nei punti di accumulo	54	7,9%
f) itinerari ciclabili	41	6,0%
d) viabilità alternativa agli attraversamenti centri	34	5,0%
Altri interventi	17	2,5%
Totale	684	100%

Per quanto concerne la categoria B), interventi urgenti e indifferibili, è stato possibile ripartire esclusivamente 55 dei 93 interventi finanziati.

Classificazione contributi in base ai settori d'intervento (tipologia B)

categorie	interv.	contributi €
I) adeguamento e ammodernamento	29	3.354.406,00
II) manutenzione (ordin. e straord.)	16	1.828.291,00
III) nuova viabilità	9	1.312.096,00
IV) itinerari ciclabili e ciclopedonali	1	200.000,00
Totale	55	6.694.793,00

Per quanto riguarda il procedimento, si può segnalare che, a seguito della presentazione dei progetti definitivi, la Direzione infrastrutture conferma con apposito decreto la concessione del contributo concesso, così che l'importo definitivo può essere inferiore rispetto a quello indicato nella delibera di assegnazione (nel caso in cui la spesa ammessa sia inferiore rispetto a quella prevista in fase preliminare). Nel periodo analizzato si registrano 561 conferme di contributi e 558 decreti di conferma del contributo (corrispondenti a 550 interventi diversi); la percentuale di conferme sul numero di contributi concessi in delibera è del 95,3%. Il tempo medio intercorrente tra la delibera di concessione del contributo ed il decreto di conferma è stato di 154 giorni.

Per reperire informazioni sulla data di ultimazione degli interventi sono stati utilizzati i provvedimenti di determinazione del contributo definitivo, che hanno disposto la liquidazione del saldo del 10% dei contributi concessi dal 2000 al 2007, previa presentazione della rendicontazione finale. Poiché solo il 56,8% (150 su 264) dei provvedimenti contiene l'indicazione della data di ultimazione degli interventi, non è stato possibile effettuare un'analisi precisa sui tempi di realizzazione delle opere.

Per questi 150 interventi, il tempo medio trascorso dalla concessione del contributo all'ultimazione dei lavori, è stato di 863 giorni.

I dati raccolti ed analizzati evidenziano inoltre che i lavori sono stati ultimati:

- per il 25 % degli interventi entro 528 giorni dalla concessione del contributo;
- per il 50% degli interventi entro 820 giorni;
- per il 75% degli interventi entro 1.110 giorni.

Le analisi effettuate hanno dimostrato che gli interventi urgenti e indifferibili presentano tempi sensibilmente inferiori.

Su 561 contributi confermati, 264 sono stati saldati e quindi si riferiscono con certezza a progetti conclusi; per tali interventi i tempi di pagamento del saldo possono dunque dare un'idea dei loro tempi di esecuzione. Un'elaborazione effettuata sulla base della data di pagamento del saldo ha evidenziato che il tempo medio dall'assegnazione del contributo al pagamento del saldo è stato di 1.281 giorni.

I contributi non saldati al 21 luglio 2008, sono 297, il 53% di quelli confermati. Si segnala che:

- il 25% dei contributi sono stati saldati entro 832 giorni dalla concessione del contributo;
- il 50% entro 1.239 giorni;
- il 75% entro 1.748 giorni.

C. Gli effetti dell'intervento

Una carenza di informazioni non ha reso possibile effettuare una compiuta valutazione d'impatto, attraverso la quale misurare gli effetti prodotti dalla legge e il grado di raggiungimento delle finalità individuate dal legislatore.

Con i dati a disposizione si è tentato di mettere a sistema pericolosità e contributi assegnati. Stando a un'elaborazione della Direzione sistema statistico regionale, nel 1999 l'estensione complessiva della rete di strade comunali su tutto il territorio Veneto era di 42.577 chilometri.

Dal 1999 al 2006 su detta rete il numero di sinistri occorsi è stato di 92.766. Padova e Venezia sono le province ove si verificano più sinistri: in media 4 all'anno ogni 10 chilometri. I contributi concessi sono stati rapportati anche alla pericolosità e all'estensione chilometrica ed è stato infine calcolato il contributo assegnato per singolo incidente (V. tabella qui sotto).

Contributi annuali mediamente assegnati per sinistro e rapportati ai km

Provincia	numero sinistri annui (media) dal 1999 al 2006	contributi/sinistri (in euro)	contributi/sinistri/km (in euro)
Belluno	276,75	3.997,61	0,78
Padova	2.739,00	927,11	0,15
Rovigo	586,00	2.543,16	1,00
Treviso	1.568,25	916,14	0,13
Venezia	1.957,00	562,38	0,12
Verona	2.624,38	754,98	0,09
Vicenza	1.844,38	984,42	0,12
Veneto	11.595,75	989,18	0,34

La tavola mostra una certa correlazione tra i contributi assegnati e la pericolosità, ad eccezione delle province di Belluno e Rovigo. Si ritiene quindi doveroso precisare quanto segue:

- i dati sopra esposti si riferiscono alle province e non ai singoli tratti stradali: di conseguenza manca la possibilità di verificare l'esistenza di eventuali picchi di pericolosità;
- il dato ricostruito tiene conto semplicemente del numero dei sinistri: ma si è visto che la legge nel suo complesso, e l'articolo 9 in particolare, individuano anche altre finalità e linee di intervento (ridurre/eliminare la congestione; ammodernare le strutture; favorire la percorribilità pedonale e ciclabile);
- l'onerosità degli interventi potrebbe variare a seconda delle caratteristiche geografiche e fisiche delle diverse zone.

Dal 1999 al 2006 sulle strade comunali del Veneto sono occorsi complessivamente 1.626 sinistri mortali per un totale di 1.713 vittime.

I feriti a causa di incidenti sulle medesime strade sono stati 121.629.

D. Conclusioni

La scheda di monitoraggio si conclude con la proposta di alcune modifiche e la segnalazione di una molteplicità di azioni – alcune semplici, altre più articolate – volte ad acquisire informazioni che potrebbero consentire di valutare realmente gli effetti prodotti dalla l.r. 39/1991 e l'azione amministrativa condotta sulla base di essa.

a) In relazione al complesso procedimento amministrativo previsto per gli interventi sulla mobilità comunale, la prassi smentisce la previsione annuale del dettato normativo; il legislatore potrebbe, prendendo atto di tale complessità, legittimare la possibilità di uno "scorrimento" della graduatoria, modificando l'articolo 9 comma 3.

b) Nel caso della tipologia B) *Interventi urgenti e indifferibili*, anche in ragione della loro urgenza, il legislatore potrebbe prevedere uno snellimento del procedimento generale previsto dall'articolo 9.

c) L'analisi degli interventi finanziati e attuati risulterebbe più efficace se, contestualmente all'individuazione annuale, precisa e puntuale, dei settori d'intervento di cui all'articolo 3, venisse proposta una griglia di tipologie d'intervento tipiche, al fine di ricondurre ogni concessione di contributo ad uno o più settori, da una parte e ad una o più tipologie (rotatorie, allargamento, ecc) dall'altra.

d) Si potrebbero ottenere preziose indicazioni per rendere più precisa l'analisi prevedendo sistematicamente, nei provvedimenti di concessione, in quelli di conferma del contributo e in quelli che determinano il contributo definitivo e recano le disposizioni per la liquidazione del saldo, alcune informazioni riepilogate nella scheda di monitoraggio.

e) Risulterebbe sicuramente utile un monitoraggio negli anni successivi alla riapertura del tratto stradale sede dell'intervento, in modo da confrontare la nuova situazione (del livello di traffico; del numero di sinistri) con quella precedente. La Regione del Veneto, recependo un protocollo d'intesa sottoscritto in Conferenza

Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali, teso ad ottimizzare e decentrare le attività di rilevazione dei dati sull'incidentalità stradale (di titolarità dell'Istat), ha costituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Regione, delle Amministrazioni Provinciali, della polizia Stradale e dell'Arma dei Carabinieri.

f) Per calcolare in modo più preciso e aggiornato la densità chilometrica dei sinistri è indispensabile disporre della quantificazione dell'estesa chilometrica aggiornata della rete stradale comunale (urbana ed extraurbana) del Veneto, ripartita per provincia. Qualora la ripartizione fosse ancora più dettagliata e riguardasse ogni singolo Comune, si potrebbe monitorare correttamente gli interventi finanziati e valutare l'impatto della l.r. 39/1991. A questo proposito, la Direzione infrastrutture ha precisato che il Catasto Stradale rappresenta uno strumento di classificazione e gestione delle strade di proprietà degli enti locali ed un mezzo necessario alla costituzione dell'Archivio Nazionale delle Strade, previsto dal Nuovo Codice della Strada e definito come "l'inventario di base di tutte le strade ad uso pubblico presenti sul territorio nazionale". Al Catasto per la rete di competenza regionale sta lavorando Veneto Strade spa.

g) Il trasferimento di competenze dallo Stato a regioni ed enti Locali in materia di viabilità e i "riflessi" sulla classificazione amministrativa delle strade in Italia renderebbero opportuno modificare l'attuale rubrica dell'art. 7 *Interventi sulle strade statali*, estendendola.

Riepilogo delle proposte

a) Scorrimento della graduatoria per tipologia A) dell'art. 9
b) Snellimento procedimento per tipologia B) dell'art. 9
c) Definizione griglia di tipologie d'intervento tipiche
d) Presenza sistematica di alcune informazioni nei provvedimenti di concessione, di conferma del contributo e di disposizione del saldo
e) Ottimizzazione e decentramento attività di rilevazione dati sull'incidentalità stradale
f) Catasto stradale
g) Modifica della rubrica dell'articolo 7

Consiglio regionale del Veneto

Segreteria regionale affari generali,
giuridici e legislativi

Direzione regionale rapporti e
attività istituzionali

Servizio di segreteria
Prima Commissione consiliare



Osservatorio sulla spesa regionale

realizzato da: Gabriele Frollo, Carlo Simionato
coordinatore: Alessandro Rota
consulenza scientifica: Giovanni Valotti

Si ringraziano per la preziosa collaborazione fornita:
Paola Pantaleoni (II Commissione consiliare);
Segreteria regionale infrastrutture e mobilità;
Direzione infrastrutture;
Direzione bilancio

L'esito del monitoraggio comprende, oltre alla presente sintesi, un esaustivo rapporto di monitoraggio, composto da scheda di monitoraggio e allegati tecnici, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti.