

Ancona, 14 febbraio 2024

## **Direttiva Ministero Infrastrutture e trasporti su zone 30 km/h. Analisi e prime riflessioni**

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha diffuso negli scorsi giorni la bozza di Direttiva che regola le ipotesi in cui i Comuni potranno emanare ordinanze derogatorie al limite generale di 50 km/h nelle strade urbane.

Vale la pena approfondire la normativa amministrativa emanata, al di là di ogni valutazione politica su una presa di posizione, quella del Ministro Matteo Salvini contro la scelta dell'amministrazione di Bologna di introdurre la c.d. "città 30km/h", particolarmente "energica" e evidentemente contrastante con la (spesso decantata) priorità di combattere in ogni modo l'incidentalità stradale.

Ricordiamo, infatti, che gli incidenti stradali sono una delle principali cause di morte nel nostro Paese e la principale causa di morte dei ragazzi sotto i 29 anni. Inoltre, sia le morti che le lesioni (spesso gravissime) dovute agli incidenti sulla strada costano al Paese 17 miliardi l'anno.

Ma proviamo ad analizzare la questione dal punto di vista normativo.

### **ANALISI DEL CONTENUTO DELLA DIRETTIVA:**

**a.** La Direttiva del Ministero richiama nel suo incipit l'articolo 7 del codice della strada, che attribuisce ai Comuni il potere di adottare disposizioni sulla circolazione nei centri abitati che possono essere derogatorie, temporanee o d'urgenza ovvero prevedere limitazioni e blocchi temporanei al traffico degli stessi centri.

**b.** Secondo il combinato disposto dell'articolo 7 e dell'articolo 6, commi 1, 2 e 4 del d.lgs. 285/1992 (d'ora in avanti "Codice della Strada" o "CdS") - prosegue la Direttiva- detto potere rispetterebbe un bilanciamento di interessi tra diritto alla mobilità e alla libera circolazione dei cittadini, e le esigenze di promozione della sicurezza della circolazione, di tutela dell'ambiente (inteso come prevenzione dell'inquinamento), del patrimonio artistico, ambientale, naturale e, nei casi di sospensione della circolazione, delle esigenze di pubblica sicurezza.

Dalla predetta disposizione secondo il Ministero devono in particolare desumersi i seguenti principi, delineati in passato dal Consiglio di Stato (V Sezione, 4 maggio 2017, n. 2033/2017:

*- l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato con provvedimenti che tengano conto delle esigenze connesse alla mobilità pubblica, alla sicurezza della circolazione, alla tutela della salute, nonché al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere;*

*- la tipologia dei limiti alla circolazione veicolare all'interno dei centri abitati rappresenta una scelta discrezionale che deve essere articolata dalla pubblica autorità tenendo conto sia di una serie di elementi contestuali rilevanti (diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato), sia della incidenza delle scelte operate su una pluralità di interessi pubblici meritevoli di tutela, secondo criteri di ragionevolezza.*

**c.** Secondo il Ministero, poi, si dovrebbe coordinare tale previsione con la disposizione generale dettata dall'art. **142 CdS sui Limiti di Velocità**, che così recita:

*- **comma 1.** Ai fini della sicurezza della circolazione e della tutela della vita umana la velocità massima non può superare (.....) i 50 km/h per le strade nei centri abitati, con la possibilità di elevare tale limite fino ad un massimo di 70 km/h per le strade urbane le cui caratteristiche costruttive e funzionali lo consentano, previa installazione degli appositi segnali*



- **comma 2.** *Entro i limiti massimi suddetti, gli enti proprietari della strada possono fissare, provvedendo anche alla relativa segnalazione, limiti di velocità minimi e limiti di velocità massimi, diversi da quelli fissati al comma 1, in determinate strade e tratti di strada quando l'applicazione al caso concreto dei criteri indicati nel comma 1 renda opportuna la determinazione di limiti diversi, seguendo le direttive che saranno impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Gli enti proprietari della strada hanno l'obbligo di adeguare tempestivamente i limiti di velocità al venir meno delle cause che hanno indotto a disporre limiti particolari. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può modificare i provvedimenti presi dagli enti proprietari della strada, quando siano contrari alle proprie direttive e comunque contrastanti con i criteri di cui al comma 1.*

**d.** La direttiva va poi a richiamare anche l'art. 141 co. 6 del Codice della Strada, il quale prevede che il conducente non deve circolare a velocità talmente ridotta da costituire intralcio o pericolo per il normale flusso della circolazione.

Secondo la Direttiva Ministeriale “*l'imposizione generalizzata di limiti di velocità eccessivamente ridotti potrebbe causare intralcio alla circolazione e, conseguentemente, risultare pregiudizievole sotto il profilo ambientale, nonché dell'ordinata regolazione del traffico, creando ingorghi e code stradali” arrivando fino ad affermare che “*qualsiasi fissazione generalizzata di limiti di velocità nel contesto urbano risulta di per sé arbitraria*”, stabilendo che a pena di illegittimità degli stessi i provvedimenti adottati dai Comuni di deroghe al limite generale dei 50 km/h, solo per aree delimitate, debbano essere singolarmente motivati.*

**e.** E il Ministero tenta di confortare tale affermazioni di principio richiamando una propria datatissima **circolare n.1200 del 14 giugno 1979** che prevedeva che “*i limiti di velocità che si possono imporre in corrispondenza di punti singolari di strade, quali ad esempio tratti tortuosi, luoghi frequentati da bambini o anziani, tronchi suburbani interessati da intensa circolazione di biciclette e ciclomotori (...), devono essere il risultato dell'armonizzazione di due esigenze, ambedue importanti: la sicurezza e la scorrevolezza del traffico”.*

**f.** Alla luce di tutto quanto sopra, il Ministero procede ad indicare tali criteri:

- le strade o tratti di strada interessati da deroghe al limite massimo di velocità di 50 km/h devono essere tassativamente individuati, laddove sussistano particolari condizioni che ne giustificano l'imposizione.

- tali condizioni devono essere mutate dalle indicazioni della circolare sopra richiamata del 1979 cioè: *assenza di marciapiedi e movimento pedonale intenso; anormali restringimenti delle sezioni stradali; pendenze elevate; andamenti planimetrici tortuosi tipici di nuclei storici e vecchi centri abitati; frequenza di ingressi e uscite carrabili da fabbriche, stabilimenti, asili, scuole, parchi di gioco e simili; pavimentazioni sdruciolevoli o curve in vario modo pericolose (ad esempio durante la cattiva stagione o in condizioni meteorologiche avverse);*

- le ordinanze di deroga dei comuni devono **indicare la metodologica seguita per l'individuazione di limiti di velocità per ciascuna strada e una specifica motivazione**, che strada per strada, analizzi e valuti una serie di indicatori quali tasso di incidentalità dell'ultimo triennio; peculiari condizioni di utilizzo del contesto urbano, in relazione a presenza di scuole, ospedali, aree verdi, immobili storici o di interesse artistico etc.; esigenze temporanee legate ai flussi turistici stagionali o eventi straordinari.

\*\*\*\*\*

**CERCHIAMO DI COMPRENDERE E ANALIZZARE, PUNTO PER PUNTO, LE LACUNE ARGOMENTATIVE, LOGICHE E GIURIDICHE CHE PERMEANO LA DIRETTIVA:**



a. L'art. 6 CdS (Regolamentazione della circolazione fuori dei centri abitati), citato nella Direttiva, in realtà prevede due casi:

- la sospensione della circolazione, di tutte o determinate categorie di utenti, da parte del Prefetto o dell'ente proprietario, per motivi di sicurezza pubblica o di incolumità pubblica o urgenti e improrogabili motivi legati alla tutela tecnica del patrimonio stradale (commi 1 e 4).

- stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada o tratto di essa, o per determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade (comma 4).

**Già questa ultima precisazione rende palese l'illegittimità delle previsioni della Direttiva, in ordine alla necessità di onere della prova e specifica motivazione della deroga, strada per strada, in capo ai Comuni.**

Evidente come il Codice della Strada ammetta obblighi e limitazioni permanenti per tratti (anche ampi) di strade, senza necessità di ulteriori indicazioni, prove e motivazioni.

b. Ma vi è di più. La norma che consente l'introduzione delle "zone 30" non è tanto questa- che è principalmente rivolta a normare obblighi, divieti e limitazioni alla circolazione su determinate strade e non a stabilire i limiti di velocità, che sono concettualmente cosa ben diversa- **bensì l'art. 142 co.2 CdS che consente, all'interno del limite massimo di velocità di 50 km/h nelle zone urbane, di fissare da parte degli enti proprietari limiti di velocità massima diversi in determinate strade e tratti di strada (anche in questo caso non piccoli tratti, e non previa specifica motivazione)** quando l'applicazione al caso concreto dei limiti ordinariamente previsti dal comma 1 (50 km/h nei tratti urbani) renda opportuna la determinazione di limiti diversi.

c. Peraltro, l'art. 142 CdS va letto in combinato disposto con la norma che lo precede, ovvero l'art. 141 co.1, che detta la ratio normativamente alla base delle previsioni riguardanti i limiti di velocità, stabilendo che *"è obbligo del conducente regolare la velocità del veicolo in modo che, avuto riguardo alle caratteristiche, allo stato ed al carico del veicolo stesso, alle caratteristiche e alle condizioni della strada e del traffico e ad ogni altra circostanza di qualsiasi natura, **sia evitato ogni pericolo per la sicurezza delle persone e delle cose ed ogni altra causa di disordine per la circolazione**"*.

d. Senza dimenticare, anzi tenendo come assoluto faro interpretativo, l'art. 1 CdS, che al primo comma detta il generale principio su cui si sorregge l'intero codice e che si intreccia con i principi costituzionali, ovvero che *"**Sicurezza, tutela della salute delle persone, tutela dell'ambiente nella circolazione stradale, rientrano tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato**"*. Il successivo comma 2, puntualizza e rimarca come tutte *"**le norme e i provvedimenti attuativi si ispirano ai principi della sicurezza stradale e della mobilità sostenibile, perseguendo gli obiettivi: di ridurre i costi economici, sociali ed ambientali derivanti dal traffico veicolare; migliorare il livello di qualità della vita dei cittadini anche attraverso una razionale utilizzazione del territorio; migliorare la fluidità della circolazione; promuovere l'uso della bicicletta**"*.

e. L'art. 7 (Regolamentazione della circolazione nei centri abitati) attribuisce ai Comuni, all'interno dei centri abitati, la facoltà di adottare detti provvedimenti, con **Ordinanza del sindaco, atto che dovrà per sua stessa natura essere motivata, ma senza che una Direttiva ministeriale (che non ha valore di legge) possa attribuire una motivazione rafforzata e una probatio diabolica (ovvero fornire i dati richiesti dal Ministero, strada per strada, tratto per tratto, per sorreggere la scelta amministrativa).**

f. Il richiamo nella Direttiva alla **precedente direttiva del 1979 è, da un lato, del tutto fuorviante e anacronistico e, dall'altro, normativamente inutile e improduttivo di effetti**. Evidente, infatti, come le condizioni del traffico veicolare, le tipologie dimensionali, di velocità e il numero dei veicoli circolanti nel



1979 fosse del tutto diverso rispetto ad oggi, dove la gran parte dello spazio urbano (e non solo la carreggiata!) è occupato da veicoli.

**g. L'art. 141 co.6**, richiamato dalla Direttiva, prevede sì che *“il conducente non deve circolare a velocità talmente ridotta da costituire intralcio o pericolo per il normale flusso della circolazione”*, ma **ciò soltanto laddove la sua velocità sia diversa da quella prevista in quel tratto di strada e tenuta dagli altri conducenti, creando così intralcio o pericolo! E non quando il limite è esteso a tutti i veicoli circolanti in quel tratto di strada!**

**h. Addirittura la direttiva fa sua una delle più frequenti “fake news” che si sono sentite in questi giorni sul tema, ovvero che limiti di velocità eccessivamente ridotti potrebbe risultare pregiudizievole sotto il profilo ambientale.**

Sappiamo bene, e decine di studi lo dimostrano, che la velocità media all'interno di una città italiana, durante la percorrenza quotidiana, è di circa 20 km/h, data dalla media dei momenti a velocità sostenuta e dei frequentissimi momenti di sosta dovuta al traffico, agli ingorghi, ai semafori, etc. Tale sistema di c.d. “Stop and Go” è deleterio per l'ambiente. **La limitazione della velocità a 30 km/h, in una previsione di città in cui meno persone utilizzano l'automobile potendo a quel punto in sicurezza muoversi a piedi o in bicicletta, favorisce un decremento dei flussi di traffico, una velocità di andatura più stabile, e ciò si riverbera in maniera estremamente positiva sull'ambiente.** È ben noto come l'uso smodato di autoveicoli a motore sia tra i principali “motori” del sovraconsumo di CO<sub>2</sub>, e di conseguenza tra le cause del riscaldamento globale del Pianeta. Il Parlamento Europeo stima che «il settore dei trasporti è responsabile del 30% delle emissioni totali di CO<sub>2</sub> in Europa, di cui il 72% viene dal solo trasporto stradale», con le automobili che, all'interno di questo numero, sono tra i mezzi maggiormente climalteranti, generando il 60,7% del totale delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

**i. Quanto al caso di Bologna e di tutte le altre c.d. “Città 30 km/h” in Italia, le indicazioni della direttiva non colgono neppure nel segno, in quanto in nessuna di esse è stato imposto un generalizzato limite di 30 km/h**, ma viene sempre distinto tra le strade in cui resta l'ordinario limite di 50 km/h e quelle, invece, dove si applica il minor limite di 30 km/h in relazione alle condizioni circostanti del traffico e dell'esigenza primaria di tutelare l'incolumità delle persone e ridurre l'incidentalità dovuta agli autoveicoli nelle città.

\*\*\*\*\*

## **BREVE INTRODUZIONE AL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO:**

L'indicazione delle fonti del diritto italiano è contenuta all'**art. 1** delle preleggi (coeve al codice civile del 1942), poi integrato dalla Costituzione e dall'adesione dell'Italia all'**Unione Europea, ai trattati internazionali e, da ultimo, dalla modifica costituzionale introduttiva dell'autonomia legislativa regionale.**

Il sistema di fonti del diritto italiano è, dunque, attualmente il seguente:

1. **principi fondamentali e diritti inviolabili** sanciti dalla Costituzione della Repubblica Italiana;
2. altre previsioni della **Costituzione; leggi costituzionali** e di **revisione costituzionale, altre fonti di rilievo costituzionale** (diritto primario della Comunità Europea e dell'Unione, convenzioni internazionali);
3. **fonti primarie** (leggi ordinarie dello Stato e atti aventi forza di legge, leggi regionali);
4. **fonti secondarie** (regolamenti governativi, regolamenti regionali e degli enti locali);
5. **usi e consuetudini.**



Il criterio gerarchico di tipo piramidale tra le fonti prevede la prevalenza della fonte di rango superiore rispetto a quella di livello inferiore, precludendo a quest'ultima di derogarvi o di porsi in contrasto con il contenuto della fonte sovraordinata, pena la declaratoria di illegittimità e la sua rimozione dall'ordinamento.

### **E le Direttive ministeriali, direte voi? Dove si collocano?**

**Le Direttive sono al di fuori del sistema della fonti del diritto italiano**, vengono inquadrare come atti dotati di una certa generalità (determinazione dei fini con conseguente potere discrezionale in capo al destinatario nella scelta dei mezzi più idonei per conseguirli).

In particolare, nell'ambito delle direttive amministrative si inseriscono inoltre le direttive generali emanate dai singoli Ministri che trovano una puntuale collocazione legislativa nel d.lg. 1993/29 e successive modifiche. Attraverso tali direttive, che possono inoltre essere emanate dai Comitati Interministeriali, si esprime il potere di indirizzo politico – amministrativo rivolto ai dirigenti generali di ciascun ramo della Pubblica Amministrazione, determinando obiettivi, finalità e criteri cui deve ispirarsi l'attività di gestione di cui i dirigenti sono titolari.

Relativamente all'efficacia giuridica delle direttive parte della dottrina ha elaborato una ricostruzione che attribuisce loro natura esclusivamente interna all'amministrazione, pur non potendosi escludere ulteriori effetti nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione: soggetti vincolati dal contenuto di tali atti o soggetti legittimati ad agire per l'esecuzione di una direttiva inattuata. Sotto il profilo della gerarchia delle fonti, come detto, la dottrina più recente non individua un ambito preciso nel quale le direttive andrebbero collocate. Possono considerarsi atti subordinati alle fonti normative secondarie, con una limitata funzione interpretativa/integrativa delle fonti del diritto in determinate materie.

\*\*\*\*\*

### **ANALISI DELL'ILLEGITTIMITA' DELLA DIRETTIVA:**

A nostro avviso la suddetta Direttiva del Ministro Salvini:

- a) di certo non può essere cogente retroattivamente nei confronti di un Comune, come Bologna o Olbia, che abbiano già attuato con proprie ordinanze le previsioni relative alle zone 30 km/h
- b) è anche discutibile che debba rappresentare una indicazione cogente cui d'ora in avanti i Comuni debbano conformarsi.

Ciò in quanto contrasta in molti punti (sopra evidenziati) con le norme del Codice della Strada, andando non già a dare delle indicazioni su come esercitare i poteri discrezionali della P.A. (nel senso, sopra chiarito, che connota i confini di una Direttiva ministeriale), ma di fatto andando a sostituirsi illegittimamente al contenuto precettivo tipico delle fonti primarie e secondarie sopra indicate.

La stessa, inoltre, contrasta inoltre con le Direttive comunitarie in materia di sicurezza stradale e con altre norme interne di rango inferiore, quali ad es. il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, previsto dall'art. 1 co.3 CdS (*“Al fine di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi della Commissione Europea, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti definisce il Piano nazionale per la sicurezza stradale”*) e attuativo delle Direttive comunitarie.

**Il vigente [Piano Nazionale per la Sicurezza stradale 2030](#)** approvato con delibera del CIPRESS del 14 aprile 2022 n.13, su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, fra le tante previsioni in favore della mobilità dolce e di una maggiore sicurezza delle persone, indica:

- *“l'obiettivo “Zero vittime” non è irrealistico, a patto che si mettano in atto azioni efficaci in grado di affrontare i diversi aspetti del problema. Il Piano elenca con precisione cosa si deve fare nei prossimi dieci*



anni per procedere in modo spedito verso il raggiungimento di questo obiettivo. In alcuni casi il Piano, correttamente, rinvia a politiche pubbliche di carattere generale o a scelte di competenza di Enti Locali e del settore privato “ (pag. 5);

- “Il Piano prevede anche un forte investimento sulla cultura della sicurezza, a partire dalla scuola, allo scopo di ridurre al minimo i comportamenti sbagliati e aumentare il rispetto per gli altri, soprattutto per le diverse categorie esposte ad un maggior rischio, come i ciclisti, gli utenti dei nuovi strumenti di micromobilità e delle 2-Ruote a motore, i bambini e gli anziani. Il Piano identifica azioni specifiche per ridurre l’incidentalità che colpisce queste categorie, il che contribuirebbe in misura decisiva a conseguire l’obiettivo centrale di tutto il Piano, cioè la riduzione del 50%, entro il 2030, dei morti e dei feriti gravi rispetto all’anno 2019” (pag. 6);

- “(...) i seguenti principi cardine di questo approccio: **dove ci possono essere impatti che coinvolgono veicoli e pedoni, la velocità dovrebbe essere limitata a 30 km/h**”(pag. 22);

- “In ambito urbano, in particolare, si propone, a valle di una revisione della gerarchizzazione delle strade, una chiara individuazione della viabilità a 50 km/h e delle zone a 30 km/h”(pag. 79).

**D'altronde il PNSS si conforma alle risoluzioni comunitarie e ai trattati internazionali, tra cui:**

- la Risoluzione dell’Assemblea Generale ONU del 25/9/2015 , che ha adottato l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development), in cui promuove l’azione nell’area economica, sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile nei successivi 15 anni. Tale importante documento strategico identifica nella sicurezza stradale un prerequisito per garantire una vita sana, promuovere il benessere e rendere le città inclusive, sicure, resilienti e sostenibili ed elenca, tra gli altri, due obiettivi (3.6 e 11.2) relativi a questo importante problema sociale:

! dimezzare, entro il 2020, il numero globale di morti e feriti a causa dagli incidenti stradali rispetto al 2011 (obiettivo 3.6);

! assicurare a tutti, entro il 2030, l’accesso a sistemi di trasporto sicuri, economici e sostenibili, migliorando la sicurezza stradale, in particolare potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione alle esigenze di coloro che si trovano in situazioni vulnerabili, bambini, persone con disabilità e persone anziane (obiettivo 11.2).

- La Risoluzione dell’ONU n. 64/255, con la quale fu proclamata la Decade of Action for Road Safety for the 2011–2020 e hanno ulteriormente sollecitato l’attività degli Stati Membri, i quali hanno raggiunto il consenso, nel novembre 2017 a Ginevra, su 12 obiettivi volontari in materia di sicurezza stradale (fig. 2-1).

- La risoluzione A/RES/74/299, dell’Assemblea Generale ONU del settembre 2020, approvando la dichiarazione di Stoccolma adottata nell’ambito della 3° Conferenza mondiale ministeriale sulla sicurezza stradale, “Achieving Global Goals 2030”<sup>15</sup>, ha proclamato la Second Decade of Action for Road Safety 2021–2030, con l’obiettivo di ridurre il numero di morti e feriti per incidenti stradali di almeno il 50% tra il 2020 e il 2030 e di raggiungere l’ulteriore obiettivo in materia di sicurezza stradale fissato dall’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

- il Piano di Azione per il decennio 2021- 2030 redatto dall’UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) in collaborazione con l’Organizzazione Mondiale della Sanità e le altre commissioni regionali delle Nazioni Unite, documento guida, atto a supportare il conseguimento degli obiettivi assunti, che sottolinea l’importanza di un approccio olistico orientato al Safe System basato su continui miglioramenti nella progettazione di strade e veicoli, sul rafforzamento delle leggi e sulla loro applicazione, su un’assistenza tempestiva ed efficace ai feriti. Il Piano globale riflette anche la promozione da parte della



Dichiarazione di Stoccolma di politiche volte a promuovere gli spostamenti a piedi, in bicicletta e con i mezzi pubblici come modalità di trasporto intrinsecamente sane ed ecologiche.

Comunicazione “L'Europa in movimento – Una mobilità sostenibile per l'Europa: sicura, interconnessa e pulita”<sup>18</sup> del maggio 2018, con la quale la Commissione europea ha presentato un nuovo approccio alla politica dell'UE in materia di sicurezza stradale, unitamente a un Piano d'azione strategico<sup>19</sup> a medio termine, in cui vengono definite le azioni specifiche. Nella Comunicazione è stato confermato l'obiettivo a lungo termine dell'azzeramento del numero di vittime sulle strade entro il 2050, aggiungendo che lo stesso obiettivo dovrà essere raggiunto anche per i feriti gravi.

Sono stati, inoltre, indicati dei nuovi obiettivi intermedi, in riferimento alla riduzione del 50% del numero di vittime sulle strade tra il 2020 e il 2030, con la contestuale riduzione del 50% del numero di feriti gravi nello stesso periodo, come raccomandato nella dichiarazione di La Valletta nel marzo 2017<sup>20</sup> e confermato nella recente 3° Conferenza mondiale ministeriale sulla sicurezza stradale, con la Dichiarazione di Stoccolma nel febbraio 2020. Proprio per il raggiungimento di tali obiettivi, nel giugno 2019, la Commissione ha pubblicato il documento di lavoro “Quadro dell'UE 2021-2030 per la sicurezza stradale – Prossime tappe verso l'obiettivo zero vittime” (“Vision Zero”), in cui ha confermato di basare il suo approccio sul concetto di Safe System.

Il Safe System funge da quadro unificante per le politiche e i piani di sicurezza stradale che ogni Stato membro delle Nazioni Unite è chiamato a predisporre e si basa su quattro principi guida:

- i guidatori commettono errori che possono portare a incidenti;
- il corpo umano ha una capacità fisica limitata per tollerare le azioni di impatto senza subire danni;
- esiste una responsabilità condivisa tra coloro che progettano, costruiscono, gestiscono e utilizzano il sistema stradale nelle sue componenti (uomo, infrastruttura, veicolo) nel prevenire incidenti che provocano lesioni gravi o morte;
- tutte le parti del sistema devono essere rafforzate per moltiplicare i loro effetti in una visione olistica, in modo tale che, se una parte si guasta o fallisce, gli utenti della strada siano comunque protetti.

Cinque sono gli elementi essenziali che riflettono una visione olistica della sicurezza stradale<sup>24</sup>: strade e margini stradali più sicuri; veicoli più sicuri; uso della strada più sicuro da parte degli utenti; velocità adatte alla funzione e al livello di sicurezza della strada; assistenza post-incidente.

Un esempio pratico che riguarda i limiti di tolleranza del corpo umano è la gestione della velocità; se si vogliono limitare le possibili conseguenze degli incidenti, occorre limitare le velocità, tenendo conto dei possibili eventi, dei soggetti potenzialmente coinvolti e delle limitazioni fisiche del corpo umano. Sulla base dei risultati della ricerca si possono sintetizzare i seguenti principi cardine di questo approccio: “*dove ci possono essere impatti che coinvolgono veicoli e pedoni, la velocità dovrebbe essere limitata a 30 km/h*”;

- la Direttiva 2019/1936 del 23 ottobre 2019, che modifica la direttiva 2008/96/CE sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali. Quest'ultima richiedeva l'istituzione di procedure relative a valutazioni d'impatto sulla sicurezza stradale, controlli sulla sicurezza stradale, ispezioni di sicurezza stradale e valutazioni della sicurezza stradale a livello di rete limitatamente alla rete transeuropea di trasporto (TEN-T).

- la **“Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2021 sul quadro strategico dell'UE per la sicurezza stradale 2021-2030 – Raccomandazioni sulle prossime tappe verso l'obiettivo “zero vittime”**, secondo cui:



A. “.... ogni anno circa 22.700 persone perdono ancora la vita sulle strade dell’UE e circa 120.000 rimangono gravemente ferite; che negli ultimi 10 anni oltre 11.800 bambini e ragazzi di età inferiore ai 17 anni sono stati uccisi in incidenti stradali nell’UE; che negli ultimi anni i progressi compiuti per ridurre il tasso di mortalità stradale si sono arrestati e, di conseguenza, l’obiettivo di dimezzare il numero delle vittime della strada tra il 2010 e il 2020 non è stato raggiunto; che le cifre di cui sopra rappresentano un prezzo umano e sociale inaccettabile per i cittadini dell’UE e che i costi esterni degli incidenti stradali nell’UE rappresentano circa il 2% del suo PIL annuo”;

B. (.....) che, nel prossimo futuro, la presenza simultanea di veicoli con una vasta gamma di funzionalità automatizzate/connesse e di veicoli tradizionali in condizioni di traffico misto comporterà un nuovo rischio, soprattutto per gli utenti della strada vulnerabili come motociclisti, ciclisti e pedoni;

C. considerando che i progressi tecnologici, la connettività, l’automazione e l’economia collaborativa offrono nuove opportunità per la sicurezza stradale e per affrontare la congestione, in particolare nelle aree urbane; che lo sviluppo delle sinergie tra le misure di sicurezza e le misure per la sostenibilità e il proseguimento del trasferimento modale verso modalità di trasporto pubblico e la mobilità attiva potrebbero portare a una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, migliorare la qualità dell’aria e contribuire a sviluppare stili di vita più attivi e sani;

D. considerando che i passeggeri di automobili che hanno ottenuto 5 stelle nel test Euro NCAP hanno un rischio inferiore del 68 % di subire lesioni mortali e un rischio inferiore del 23 % di subire lesioni gravi rispetto ai passeggeri di automobili a 2 stelle;

E. considerando che la percentuale di vittime tra gli utenti vulnerabili della strada è in aumento, dal momento che gli automobilisti sono stati i principali beneficiari del miglioramento della sicurezza dei veicoli e di altre misure di sicurezza stradale; che il peso, la potenza e la velocità massima delle autovetture nuove vendute nell’UE stanno aumentando, il che comporta rischi maggiori per la sicurezza stradale; che la sicurezza dei motociclisti, dei ciclisti e dei pedoni deve essere affrontata con urgenza;

F. considerando che ai motoveicoli a due ruote è imputabile il 17% del totale delle vittime della strada, pur rappresentando soltanto il 2% del totale di chilometri percorsi; che esistono grandi disparità tra i paesi; che l’UE dovrebbe attribuire priorità a ulteriori azioni per rafforzare la sicurezza di tali veicoli nel prossimo decennio;

G. considerando che, secondo uno studio della Commissione, soltanto l’8% dei decessi avviene sulle autostrade, il 37% nelle zone urbane e il 54% sulle strade extraurbane; che i nuovi investimenti e la corretta manutenzione delle infrastrutture esistenti per tutto il loro ciclo di vita sono fondamentali per la sicurezza stradale;

H. considerando che non tutte le vittime di incidenti sono denunciate, il che distorce le statistiche disponibili; che è necessario sviluppare metodi di prova efficaci per determinare il numero effettivo delle vittime di incidenti stradali;

I. considerando che garantire e far rispettare il comportamento sicuro degli utenti della strada, ad esempio viaggiare alla velocità giusta, utilizzare dispositivi di protezione come cinture di sicurezza e caschi, non guidare sotto l’effetto di alcol o sostanze stupefacenti e guidare, andare in moto o bicicletta e camminare senza distrazioni, è fondamentale per prevenire e ridurre gli incidenti stradali mortali;

J. considerando che nella mobilità e nella sicurezza stradale vi sono disparità di genere, di età e di natura sociale;

K. considerando che il conseguimento dei nuovi obiettivi dell’UE in materia di sicurezza stradale richiede sforzi più intensi e cooperativi per elaborare forti politiche europee di sicurezza stradale con le parti interessate, sostegno alla ricerca e all’innovazione, al fine di predisporre soluzioni politiche basate su dati





*solidi e su analisi di impatto nonché su un maggior numero di misure esecutive più mirate a livello nazionale e una cooperazione efficace in materia di applicazione transfrontaliera delle sanzioni;*

*L. considerando che tra il 40 e il 60% di tutti gli incidenti mortali legati al lavoro sono incidenti stradali che si verificano durante l'orario di lavoro o negli spostamenti casa-lavoro; che la stanchezza dei conducenti è un fenomeno comune sulle strade dell'UE;*

*M. considerando che l'attuazione dei piani nazionali per la sicurezza stradale e del nuovo quadro strategico dell'UE per la sicurezza stradale richiedono risorse **finanziarie stabili e sufficienti** sia da parte degli Stati membri che del bilancio dell'UE;*

*Tutto ciò considerato, relativamente alla velocità in ambito urbano delibera: 37. “**l'eccesso di velocità è un fattore chiave** in circa il 30 % degli incidenti stradali mortali e un fattore aggravante nella maggior parte degli incidenti; invita la Commissione a elaborare una raccomandazione per applicare limiti di velocità sicuri, in linea con l'approccio del “sistema sicuro” per tutti i tipi di strada, quali velocità massime di 30 km/ora, come regola generale, nelle zone residenziali e nelle zone con un numero elevato di ciclisti e di pedoni, con la possibilità di applicare limiti più elevati nelle principali arterie stradali con un'adeguata protezione degli utenti della strada vulnerabili; invita gli Stati membri a dare **priorità agli investimenti nel controllo della velocità e in una comunicazione di qualità sulla centralità della velocità e della sua gestione**; invita gli Stati membri ad applicare sanzioni dissuasive della velocità, compresi sistemi di penalità a punti, e a valutare la possibilità di prevedere corsi di sensibilizzazione sulla velocità per riabilitare i recidivi”.*

\*\*\*\*\*

## **IN CONCLUSIONE,**

abbiamo cercato di elencare- in maniera tecnica e non ideologica- moltissimi buoni motivi per considerare la Direttiva “Salvini” non un buon intervento ministeriale, che laddove portato avanti ai Giudici amministrativi avrebbe ben poche possibilità di “resistere”.

Il tempo, come sempre, darà le risposte.

Per il momento, siamo certi che ora, anche per merito di questo piccolo contributo analitico, ciascuno di voi saprà farsi da sé compiutamente una idea.

Fondazione Michele Scarponi Onlus  
Il Segretario Generale  
Marco Scarponi

Avv. Tommaso Rossi  
(Componente Comitato Tecnico Scientifico)