

**GIURETA**

Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Vol. VII  
Anno 2009

---

*Gabriella Cangelosi*

**Un modello di sicurezza stradale  
tra mobilità e sostenibilità**

---

*Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*

Università degli Studi di Palermo  
Facoltà di Economia

© Gabriella Cangelosi 2009

Dottore di ricerca

Facoltà di Economia - Università degli Studi di Palermo

Data di pubblicazione: 26 agosto 2009.

ISSN 1724-7322

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Viale delle Scienze, ed. 13 - 90138 Palermo (Italia)

Tel: (+39) 0916626220 – Fax: (+39) 091596506

[giureta@unipa.it](mailto:giureta@unipa.it)

[www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it)

## UN MODELLO DI SICUREZZA STRADALE TRA MOBILITÀ E SOSTENIBILITÀ

*Gabriella Cangelosi\**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'identificazione e la designazione delle infrastrutture critiche europee. – 3. Le politiche regionali per la sicurezza stradale. – 4. L'armonizzazione degli strumenti di pianificazione e programmazione.

1. – Secondo recenti dati pubblicati dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) nel *World report on road traffic injury prevention*, ogni anno in tutto il mondo sono 1,2 milioni le persone che muoiono a causa di un incidente stradale e 50 milioni circa quelle che rimangono ferite, con una media giornaliera di più di 3000 persone. L'85% dei decessi e il 90% degli anni di vita persi per disabilità *post-incidente* (*Daly*) avviene nei Paesi a basso e medio reddito. Si rileva, altresì, che nel prossimo ventennio questi dati potrebbero aumentare del 65%.

Dal rapporto *Youth and road safety* si ricavano dati critici: a livello mondiale, ogni giorno, più di 1000 ragazzi al di sotto dei 25 anni muoiono in un incidente stradale e la maggior parte avviene in zone considerate maggiormente a rischio (Africa e regioni del Mediterraneo orientale) e

---

\* Dottore di ricerca in Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente presso la facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Palermo, cultore di Diritto pubblico e di Diritto amministrativo, responsabile dell'Osservatorio Euromediterraneo e membro del Comitato di Redazione e Responsabile della Sezione di Diritto pubblico della Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente.

coinvolge categorie di persone più vulnerabili (pedoni, ciclisti, motociclisti e passeggeri dei trasporti pubblici).

Secondo il rapporto *Youth and road safety in Europe* dell'Oms, in Europa, ogni anno 127 mila persone muoiono a causa di incidenti stradali, mentre 2 milioni sono, inoltre, i casi che hanno richiesto ricovero ospedaliero o assistenza medica. Dal punto di vista economico, gli incidenti stradali hanno un impatto del 2% sul Pil e una perdita annuale stimabile in 3,6 milioni di *Daly*<sup>1</sup>.

Il progressivo aumento del numero di persone che subiscono lesioni in seguito ad incidenti stradali costituisce la prova che, anche in termini di costi sociali legati all'assistenza e alla riabilitazione, la sicurezza stradale è una "emergenza" non trascurabile. Si osserva, inoltre, che tali problematiche, pur nella molteplicità dei fattori implicati e degli organismi ed enti interessati ad azioni preventive e correttive, costituiscono un aspetto fondamentale delle politiche pubbliche e della programmazione amministrativa per la sicurezza stradale. È diventato essenziale, pertanto, individuare nuove strategie di prevenzione che consentano, a breve, medio e lungo termine, di porre un argine a questo allarmante fenomeno.

Tra tutti i sistemi di trasporto, quello su strada rivela molteplici aspetti critici presentando anche un'elevata percentuale di incidenti stradali. A tal proposito, il programma d'azione europeo per la sicurezza stradale 2003-2010 prevede una serie di misure come il rafforzamento dei controlli stradali, l'ampio ricorso a nuove tecnologie per la sicurezza, il miglioramento delle infrastrutture stradali e azioni intese a migliorare il comportamento degli

---

<sup>1</sup> Secondo un recente rapporto Istat-Aci relativo agli incidenti stradali avvenuti in Italia nel 2007, ogni giorno nel nostro Paese si verificano in media 633 incidenti stradali, che causano la morte di 14 persone e il ferimento di 893. Nel 2007 si sono verificati 230.871 incidenti stradali, che hanno provocato il decesso di 5131 persone, mentre altre 325.850 hanno subito lesioni di diversa gravità.

utenti. L'obiettivo principale è quello di ridurre di almeno il 50% il tasso dei decessi entro il 2010. Difatti, i miglioramenti delle infrastrutture stradali possono contribuire sensibilmente a ridurre la frequenza e la gravità degli incidenti stradali. In tal senso, l'individuazione precoce di condizioni anormali di circolazione e la trasmissione di dati pertinenti al conducente contribuiscono a migliorare la sicurezza stradale.

La sicurezza stradale e la qualità della vita nei paesi industrializzati dipendono sempre più dal funzionamento, continuo e coordinato, di un insieme di infrastrutture che, per la loro importanza e per la loro complessità, sono definite *Infrastrutture Critiche (Critical Infrastructure - CI)*, intendendo come tali sistemi o *asset* la cui distruzione, o anche parziale indisponibilità, ha l'effetto di indebolire in maniera significativa la sicurezza ed il sistema economico-sociale di una nazione.

La protezione delle infrastrutture critiche (*Critical Infrastructure Protection - CIP*) è ormai una componente chiave della sicurezza nazionale in numerosi paesi.

Si rileva la necessità di definire un codice di programmazione che, a fronte di principi inderogabili della sicurezza della strada, declini l'attività progettuale con flessibile adesione alle "migliori pratiche" anziché a rigide norme, con l'obiettivo principale dell'innalzamento dei livelli di sicurezza ed il miglioramento funzionale della circolazione e delle infrastrutture.

2. – Le CI sono diventate, per diverse ragioni (di natura economica, sociale, politica e tecnologica), sempre più complesse ed interdipendenti e, nonostante ciò abbia permesso il miglioramento della qualità dei servizi erogati ed il contenimento dei costi, sono aumentate le vulnerabilità che rischiano di indurre reali pericoli per il benessere del Paese.

L'Unione Europea, oltre a prendere in considerazione la necessità di migliorare la protezione di tutti quei servizi essenziali per il benessere della popolazione e la crescita del paese, espone le misure previste per garantire la corretta funzionalità delle infrastrutture critiche Europee. Di qui l'approvazione della direttiva 2008/114/CE, che si pone come atto finale di un percorso normativo intrapreso dal Consiglio europeo del giugno 2004 con la richiesta, alla Commissione, della preparazione di una strategia globale per la protezione delle infrastrutture critiche.

Tale Direttiva presenta le misure previste dalla Commissione per l'individuazione e la designazione delle *Infrastrutture Critiche Europee* (Ice) e per la valutazione della necessità di migliorarne la protezione<sup>2</sup>.

È previsto, infatti, che il testo attuale venga revisionato, ampliato ed aggiornato dopo tre anni dall'entrata in vigore della Direttiva stessa.

L'individuazione delle Ice comporta l'applicazione di una procedura che si articola in varie fasi. In particolare, nel quadro della direttiva 2008/114/CE si rileva l'indicazione di criteri relativi ai singoli settori e criteri *intersettoriali* per selezionare quelle infrastrutture la cui rilevanza a livello comunitario è tale da ritenerle di interesse europeo. Infine, ciascun Stato membro, mediante una comunicazione alla Commissione, potrà designare l'infrastruttura come Ice.

La suddetta direttiva individua ed indica l'energia ed i trasporti come settori prioritari, ai quali deve essere applicata da subito la procedura per l'individuazione delle Ice. Si osserva altresì la necessità di estendere in futuro la lista dei settori critici, e si assegna la priorità al settore dell'*Information and Communication Technology* (ICT).

---

<sup>2</sup> Per Ice si suole identificare una infrastruttura critica collocata in uno Stato Membro dell'Unione Europea e la cui distruzione, o il cui malfunzionamento, avrebbe come diretta conseguenza un impatto significativo su almeno due Stati Membri.

Le azioni comunitarie trovano immediato riscontro in ogni Stato membro chiamato ad interagire con gli altri Stati membri e con la Commissione mediante un organismo nazionale competente per la protezione delle Infrastrutture Critiche. A tal proposito, ciascuno Stato membro dovrà nominare un *Punto di Contatto unico*, al fine di garantire il coordinamento delle attività, e sarà tenuto ad effettuare una valutazione dei rischi e delle minacce riguardanti le ICE situate nel proprio territorio nazionale. In via generale, il cosiddetto *punto di contatto* favorisce la cooperazione sia nei confronti dei gestori delle altre infrastrutture critiche, sia verso le autorità nazionali e comunitarie.

I gestori di tali infrastrutture critiche europee hanno l'obbligo di dotarsi di un Piano della sicurezza per ridurre al massimo la vulnerabilità a fronte delle diverse minacce, adottando una politica *all-hazard* (allarme per qualsiasi minaccia rilevante) che sia in grado di fronteggiare il maggior numero di rischi possibili, ivi comprese le minacce da inquinamento ambientale e anche conseguenti ai disastri naturali.

In questa prima fase, l'identificazione di tali infrastrutture critiche europee avverrà, quindi, con riferimento ad alcuni criteri e concetti chiave specificati nella direttiva comunitaria sulla scorta di quelli che potrebbero essere gli effetti di un'anomalia sulle singole infrastrutture in termini di numero di possibili vittime, conseguenze economiche e impatto sulla cittadinanza. Tale identificazione dovrà essere effettuata in relazione alle infrastrutture che insistono sul nostro territorio e su quello degli altri Stati membri, il cui non corretto funzionamento può avere un riverbero significativo sul nostro Paese.

Nell'ambito dell'associazione che raccoglie i maggiori esperti italiani nel campo delle infrastrutture critiche, pubbliche e private (AIIC), si è di recente osservato come la maggior parte delle nostre infrastrutture critiche già presenti

un buon livello di protezione e di sicurezza e, pertanto, l'adozione della direttiva comunitaria non comporterà per esse eccessivi oneri aggiuntivi. Differente la situazione rilevata per la totalità dei Paesi con i quali le infrastrutture italiane sono interconnesse. Così risulterebbe indispensabile l'individuazione e la valutazione degli "elementi di vulnerabilità esteri" facendo "in modo che, con il meccanismo della designazione di infrastruttura critica europea, venga imposto un maggiore e più uniforme livello di sicurezza".

3. – L'evoluzione del sistema dei trasporti non può che essere valutata attraverso un opportuno insieme di parametri di controllo, riconducibili alle interazioni trasporti-ambiente e trasporti-territorio.

L'efficienza interna del sistema e l'efficacia nella realizzazione delle infrastrutture vanno interconnesse con la sicurezza del trasporto nei diversi ambiti territoriali. Lo sviluppo complessivo può essere valutato sulla base degli strumenti di pianificazione e programmazione che vengono adottati a livello territoriale e per singole infrastrutture di trasporto di interesse nazionale.

Le responsabilità in materia di sicurezza stradale sono ripartite tra i diversi livelli di governo: in particolare, è fondamentale che Province e Comuni partecipino attivamente alla politica della sicurezza stradale, attraverso l'istituzione degli uffici di sicurezza stradale, l'elaborazione di piani, programmi e progetti in coordinamento con le attività regionali, la collaborazione con centri di monitoraggio e di formazione regionali. Il livello regionale si incentra altresì nella definizione degli indirizzi nei rapporti con gli Enti locali.



La pianificazione territoriale dei trasporti va inquadrata nel più ampio processo di riordino del sistema amministrativo nelle sue principali componenti funzionali, strutturali e procedurali.

La Regione Piemonte, ad esempio, si è adoperata per la sicurezza stradale elevandola ad una delle politiche fondamentali del territorio, configurandola, da un lato, come processo di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale (PNSS) e, da un altro lato, come autonomo contributo, che la Regione fornisce con lo scopo di rafforzare la politica nazionale e di sviluppare una strategia basata sulle migliori pratiche e condivisa dagli Enti locali.

L'avvio di questo nuovo impegno da parte della Regione Piemonte è stato il Piano Regionale d'azione 2004-2005 in attuazione del primo Programma del PNSS. Successivamente a seguito del Piano Regionale d'azione 2006-2007 sono stati cofinanziati gli interventi relativi all'attuazione del secondo Programma Annuale di Attuazione 2003 del PNSS.

Alla luce di tali esperienze, la Regione Piemonte ha ritenuto necessario imprimere un maggiore impulso alla politica della sicurezza stradale, cercando di compiere ogni sforzo possibile per conseguire i traguardi fissati dall'Unione europea e ribaditi dal Piano nazionale della sicurezza stradale, cioè di dimezzare al 2010 l'incidentalità registrata nel 2000: ha così avviato la formazione del Piano regionale della sicurezza stradale (PRSS), che si configura come uno dei piani attuativi del Piano regionale dei trasporti (PRT).

Accanto all'attività di pianificazione, la Regione ha attivato alcuni strumenti per migliorare il governo della sicurezza stradale: la Consulta regionale per la sicurezza stradale, che costituisce l'organismo attraverso il quale la politica regionale si apre alla comunità locale, per un suo più diretto coinvolgimento nel processo decisionale della sicurezza stradale; il Protocollo di cooperazione

istituzionale per la sicurezza stradale sul territorio regionale, sottoscritto lo scorso 11 luglio 2007 con le Province e i capoluoghi piemontesi.

4. – A livello comunitario, *lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti e per una mobilità sostenibile* (1993-2000) implica il passaggio dalla fase della politica comune dei trasporti ad una politica di più ampia portata a garanzia del corretto funzionamento dei sistemi di trasporto comunitari, assicurando una mobilità sostenibile e tenendo presenti le attuali sfide.

Un servizio di mobilità sostenibile e sicura promuove, da un lato, la sicurezza stradale, mettendo in atto, attraverso una strategia multisettoriale, una gamma di azioni nei differenti ambiti di intervento (infrastrutture, educazione, prevenzione, informazione e controllo) e, dall'altro, avvia una programmazione di interventi, la realizzazione di piste e percorsi, e altresì la messa a punto di progetti di comunicazione.

A livello nazionale, nell'ambito della sicurezza stradale, la proposta dell'istituzione di Osservatori locali sugli incidenti stradali consentirebbe un continuo monitoraggio di sinistri avvenuti sulla rete stradale al fine di valutare i problemi connessi alla sicurezza stradale e, al tempo stesso, individuando possibili settori di intervento e quantificando gli effetti delle misure introdotte.

Esemplare è il caso dell'Osservatorio Provinciale di Mantova, gestito secondo i criteri stabiliti da un'apposita convenzione sottoscritta con l'Istat, la cui attività prevede: il coordinamento complessivo della rilevazione degli incidenti stradali effettuata attraverso le Forze dell'Ordine; la gestione e l'implementazione degli archivi informatizzati, l'invio periodico dei dati informatizzati all'Istat; l'elaborazione periodica di analisi statistiche e la redazione di reportistica descrittiva. Una costante e approfondita conoscenza del fenomeno e delle cause che determinano gli incidenti stradali, l'utilizzo di

telematica e tecnologie avanzate nel controllo e monitoraggio del traffico, la promozione di analisi e studi sull'incidentalità, la realizzazione di azioni di prevenzione e sensibilizzazione alla sicurezza stradale, l'attivazione di corsi di educazione stradale nelle scuole di ogni ordine e grado rappresentano le principali azioni portate avanti dal Servizio provinciale in questi anni.

La sicurezza stradale e la mobilità sostenibile ha altresì avviato progetti innovativi che sono stati valorizzati e finanziati a livello nazionale e regionale. Difatti, sul versante della mobilità sostenibile il summenzionato servizio ha quattro principali competenze:

- la redazione del Piano dei percorsi e delle piste ciclopedonali, che prevede la definizione del sistema degli obiettivi e delle strategie del piano, l'individuazione dei programmi strategici, dei progetti e delle priorità d'intervento da proporre e condividere con gli altri soggetti interessati e la definizione di indirizzi normativi di riferimento per la provincia a supporto delle strategie individuate e per la realizzazione degli interventi;

- lo sviluppo progetto di comunicazione e promozione "Mantova in Bici!", attraverso la pubblicazione di una mappa generale dei percorsi ciclabili distribuita in forma gratuita sul territorio nazionale e in alcuni paesi europei, lo sviluppo di azioni volte a favorire l'integrazione *bus-treno-nave-bici* e la partecipazione e la promozione di convegni volti a promuovere la rete ciclabile provinciale e l'intermodalità;

- lo sviluppo di studi e progetti finalizzati alla realizzazione di piste e percorsi individuati dal piano, alla risoluzione di alcune criticità individuate, alla valorizzazione delle opportunità relative alla candidatura a finanziamenti regionali ed europei;

- la gestione di iniziative di coordinamento interno con gli altri settori dell'ente, ed esterno, con altri enti e associazioni, per lo sviluppo e la

promozione della rete ciclabile provinciale attraverso lo sviluppo del coordinamento delle iniziative a livello *interregionale*, *interprovinciale* e *intercomunale* in una logica di continuità degli itinerari; la realizzazione di accordi con gli altri enti locali, in particolare i Comuni, per concordare le azioni da promuovere e definire gli interventi da realizzare, la promozione di accordi con le diverse associazioni presenti sul territorio al fine di integrare e di confrontare le diverse iniziative volte a sviluppare il turismo sostenibile ed eco-compatibile.

La ricerca di un modello di sicurezza stradale tra mobilità e sostenibilità rivela quanto lo sviluppo, la sicurezza e la qualità della vita nei paesi industrializzati dipendano dal funzionamento continuo e coordinato di un insieme di infrastrutture che, per la loro strategicità, sono definite infrastrutture critiche. Il riconoscimento della “criticità” di tali infrastrutture è parte essenziale di un sistema di sviluppo sostenibile necessario per il governo della sicurezza stradale e per il benessere della popolazione, il buon funzionamento e la sua crescita economica nel territorio.