

## **La gestione autostradale tra sostenibilità, sicurezza e tutela dell'ambiente**

di Valerio Di Stefano\*, Giacomo Cerqua\*\* e Edoardo Breda\*\*\*

30 aprile 2022

Sommario: 1. Premessa – 2. Reti transeuropee TEN-T - 3. Il Green New Deal – 4. Legge Europea sul clima - 5. Meccanismo per collegare l'Europa (MCE) - 6. Sostenibilità, traffico e sicurezza – 7. Trasporto su strada: armonizzazione fiscale e tecnica - 8. Diritti dei lavoratori nel settore dei trasporti – 9. Il piano finanziario green – 10. Green New Deal e nuovi obiettivi – 11. Piano nazionale ripresa e resilienza (PNRR) - 12. Il Piano nazionale sicurezza stradale 2030 – 13. Conclusioni.

### **1. Premessa**

I trasporti, per l'economia e la società, sono vitali. Questi, svolgono un ruolo fondamentale per la qualità di vita dei cittadini e per il mercato interno ed internazionale. La rete infrastrutturale legata ai trasporti è funzionale alla crescita economica e all'occupazione, ed è fondamentale la loro sostenibilità in vista delle sfide future. Considerata l'importanza e la dimensione che ricopre questa infrastruttura, gli interventi sulla rete, per risultare efficaci ed efficienti, richiedono un'intensa cooperazione internazionale. L'Unione Europea si è attivata da tempo per soddisfare le necessità dei cittadini. L'ultimo intervento è stato l'adozione, da parte della Commissione Europea il 28 marzo 2011, di un nuovo libro bianco dei trasporti<sup>1</sup>.

L'obiettivo fissato è stato quello di trasformare e aggiornare l'attuale sistema dei trasporti entro il 2050 al fine di implementarlo e renderlo più efficace e competitivo, sia dal punto di vista qualitativo che dal punto di vista della gestione e dell'utilizzo delle risorse: a tal fine sono stati individuati dieci obiettivi.<sup>2</sup>

---

\* Professore di Diritto Amministrativo Europeo.

\*\* Università degli Studi della Tuscia - Dipartimento di Economia e Impresa.

\*\*\* Ricercatore indipendente.

<sup>1</sup> A. TONETTI, L. SALTARI, *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Milano, Giuffrè editore, 2017.

<sup>2</sup> Bruxelles, 28.3.2011 LIBRO BIANCO Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile.

Questi obiettivi sono tutti diretti alla riduzione dei gas serra dovuti all'utilizzo di autoveicoli privati e, più in generale ad una modalità di trasporto merci che nel continente è ancora prevalentemente su gomma. Inoltre, grazie all'implementazione e al completamento dei corridoi multimodali TEN-T e allo sviluppo della rete ferroviaria ad alta velocità, garantirebbe una migliore gestione del traffico merci ed una riduzione dell'inquinamento.

## 2. Reti transeuropee TEN-T

Il trattato di Maastricht<sup>3</sup> attribuisce all'Unione Europea il compito di costituire e sviluppare le reti transeuropee in diversi settori: trasporti, telecomunicazioni e dell'energia al fine di contribuire allo sviluppo del mercato interno, rafforzare la coesione economica e sociale, collegare le regioni insulari e rendere il territorio europeo più accessibile ai paesi ad essa vicini.

Nel Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione del 1993<sup>4</sup>, la Commissione ha evidenziato il ruolo determinante delle reti transeuropee per il mercato interno, e in particolare per la creazione di posti di lavoro, sia attraverso la costruzione delle infrastrutture e nel favorire lo sviluppo economico.

La decisione n. 1692/96/CE del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti ha fissato i parametri generali per la rete nel suo complesso. La decisione stabiliva le caratteristiche della rete specifica per ciascun modo di trasporto e andava a identificare progetti d'interesse comune ammissibili, ponendo l'accento sui modi di trasporto più rispettosi dell'ambiente.

La TEN-T<sup>5</sup> copre l'intero territorio dell'UE e può estendersi ai paesi

---

<sup>3</sup> Il trattato sull'Unione europea è stato firmato a Maastricht alla presenza del Presidente del Parlamento europeo, on. Egon Klepsch. A norma del trattato, l'Unione è fondata sulle Comunità europee (primo pilastro), integrate da due altri ambiti di cooperazione (secondo e terzo pilastro): la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la giustizia e affari interni (GAI).

<sup>4</sup> Presentato dalla Commissione in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1993, è il documento che delinea le strategie dell'azione comunitaria tesa al rilancio dell'economia europea e alla riduzione della forza lavoro disoccupata.

L'obiettivo dichiarato dal Libro Bianco era quello di creare 15 milioni di nuovi posti di lavoro entro la fine del secolo, adottando misure non rivoluzionarie, ma di indubbia efficacia nel lungo termine. Le misure proposte erano: sviluppo di una grande rete infrastrutturale europea; incentivazione dello sviluppo delle piccole e medie imprese; maggiore interconnessione tra gli Stati attraverso lo sviluppo di reti telematiche e telefoniche; riduzione del costo di lavoro, attraverso l'introduzione di sgravi fiscali, al fine di rendere più competitive le imprese comunitarie all'estero; maggiore flessibilità dell'orario di lavoro, al fine di adattarsi alle mutate esigenze dei consumatori e rispondere in modo più efficace alle nuove richieste che da questi provengono.

<sup>5</sup> Le reti TEN-T sono un insieme di infrastrutture lineari (ferroviarie, stradali e fluviali) e puntuali (nodi urbani, porti, interporti e aeroporti) considerate rilevanti a livello comunitario e la Core Network è costituita dai nodi urbani a maggiore densità abitativa, dai nodi intermodali di maggiore rilevanza e dalle relative connessioni.

dell'Associazione europea di libero scambio<sup>6</sup>, così come ai paesi partner dell'Europa sudorientale e ai paesi mediterranei.<sup>7,8</sup>

L'aumento dei paesi membri a partire dal 2004, congiuntamente a gravi ritardi e problemi di finanziamento, soprattutto per quanto riguarda i tronconi transfrontalieri, determinarono una completa revisione degli orientamenti TEN-T.

Nel 2005 sono stati nominati dei «coordinatori europei» per alcuni progetti di particolare rilevanza, che fungono da mediatori per facilitare i contatti con le autorità decisionali nazionali, gli operatori e gli utenti dei mezzi di trasporto e i rappresentanti della società civile. Nell'ottobre 2006 è stata istituita un'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea dei trasporti con il compito di preparare e seguire sul piano tecnico e finanziario le decisioni riguardanti i progetti gestiti dalla Commissione.<sup>9</sup>

La nuova politica dell'UE in materia di infrastrutture dei trasporti mira a trasformare l'attuale mosaico di ferrovie, strade, vie navigabili interne, aeroporti, porti marittimi e interni e terminali ferroviari/stradali in una rete integrata che copra i singoli Stati membri.

Tuttavia, la mancanza di un'infrastruttura dei trasporti coerente di questo tipo costituisce un grave ostacolo al corretto funzionamento del mercato interno. La creazione di tale rete richiede la preparazione e l'attuazione di migliaia di progetti miranti a eliminare le strozzature esistenti, realizzare i collegamenti mancanti e migliorare l'interoperabilità tra le varie modalità di trasporto e tra le infrastrutture dei trasporti regionali e nazionali. Inoltre, tra le priorità per lo sviluppo dell'infrastruttura della TEN-T figura l'applicazione di soluzioni tecnologiche innovative che possono svolgere un ruolo fondamentale nella trasformazione dei trasporti, per renderli accessibili a tutti e creare un sistema più sicuro, sostenibile, a bassa intensità di carbonio ed efficiente dal punto di vista energetico.

---

<sup>6</sup> L'AELS è un'organizzazione interstatale il cui obiettivo è promuovere il libero scambio e l'integrazione economica tra i quattro Stati membri (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). L'attività dell'Associazione si fonda sulla Convenzione AELS e su una rete mondiale di accordi di libero scambio e partenariato. L'Associazione europea di libero scambio (AELS) è un'area di libero scambio senza ulteriori fini politici tra gli Stati membri. A differenza dell'UE, non costituisce un'unione doganale, il che significa che ogni Paese membro è libero di stabilire le proprie tariffe doganali e la politica commerciale da applicare con Paesi terzi. L'AELS fu costituita nel 1960 dalla Convenzione di Stoccolma allo scopo di eliminare i dazi doganali sui prodotti industriali e favorire in questo modo gli scambi commerciali tra gli Stati membri. Con un accordo di emendamento firmato nel 2001, nella Convenzione AELS sono state tra l'altro integrate nuove disposizioni sullo scambio di servizi, il movimento di capitali e la protezione della proprietà intellettuale.

<sup>7</sup> Inizialmente la decisione integrava i 14 progetti d'interesse comune adottati dal Consiglio europeo di Essen. Successivamente, la decisione n. 1346/2001/CE, del 22 maggio 2001, che modifica gli orientamenti TEN-T relativamente ai porti marittimi, ai porti di navigazione interna e ai terminali intermodali ha completato un «piano di sviluppo dei trasporti» su scala comunitaria per tutti i modi di trasporto.

<sup>8</sup> V. DI STEFANO, E. BREDI, *La regolazione del settore ferroviario: le novità alla luce del Green New Deal e del quarto pacchetto ferroviario*, Diritto e politica dei trasporti, 2021.

<sup>9</sup> Reti transeuropee – orientamenti, Parlamento europeo, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/135/reti-transeuropee-orientamenti>

La nuova politica dell'UE in materia di infrastrutture dei trasporti istituisce, per la prima volta, una struttura a doppio strato per le vie di trasporto dell'UE che comprende una rete globale e una rete centrale. I progetti lungo la rete globale dovrebbero essere ultimati entro la fine del 2050, mentre quelli che fanno parte della rete centrale dovrebbero soddisfare i criteri TEN-T entro la fine del 2030.

Inoltre, sono stati introdotti nove corridoi multimodali principali quali nuovo strumento politico per facilitare l'attuazione coordinata dei progetti situati nella rete centrale. Tali corridoi dovrebbero riunire gli investitori pubblici e privati per mettere in comune le risorse destinate allo sviluppo della rete centrale. Per garantire che i corridoi siano attuati in modo efficace ed efficiente, ognuno di essi è sostenuto da un coordinatore europeo.

La politica in materia di TEN-T si concentra sullo sviluppo delle autostrade del mare e sull'attuazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)<sup>10</sup>. Sono pertanto stati designati due coordinatori europei aggiuntivi, uno per ciascuno degli ambiti summenzionati, con l'incarico di guidare il processo per un'attuazione armonizzata.

Nel 2015 ciascun coordinatore europeo ha elaborato un piano di lavoro, rispettivamente sulle autostrade del mare e su un corridoio ERTMS<sup>11</sup>. Tali piani di lavoro devono essere aggiornati periodicamente, tenendo conto dei progressi compiuti nell'attuazione dei progetti. Inoltre, per il 2023 era stata prevista una revisione approfondita dell'attuazione della rete centrale<sup>12</sup>.

Nel 2014 l'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea dei trasporti è stata rinominata Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA). Oltre a proseguire con l'esecuzione dei programmi TEN-T e Marco Polo del periodo 2007-2013, è stata incaricata della gestione tecnica e finanziaria del meccanismo per realizzare il collegamento tra l'Europa<sup>13</sup> di parti di Horizon 2020.

Nel settembre 2018 la Commissione ha avviato consultazioni pubbliche per esaminare i progressi finora compiuti nell'attuazione della TEN-T dall'entrata in vigore degli orientamenti. La valutazione viene condotta in preparazione della revisione della TEN-T ed è anche intesa a valutare l'efficacia della politica in materia di TEN-T in settori chiave come i carburanti alternativi, la digitalizzazione e il trasporto multimodale. Secondo il programma di lavoro della Commissione per il 2021, adottato

---

<sup>10</sup> Lo scopo dell'ERTMS è sostituire tutti i sistemi di segnalamento esistenti in Europa con un sistema unico, così da promuovere l'interoperabilità delle reti ferroviarie nazionali e il trasporto ferroviario transfrontaliero. L'ERTMS è concepito per assicurare uno standard comune che consenta ai treni di viaggiare senza interruzioni attraverso paesi differenti, e per incoraggiare la competitività del settore ferroviario.

<sup>11</sup> European Rail Traffic Management System/European Train Control System (ERTMS/ETCS) è un sistema - basato su standard europeo - permette ai treni dei diversi paesi di circolare senza soluzione di continuità su tutte le linee europee che ne sono dotate ed è capace di garantire la circolazione in sicurezza dei treni con l'adozione di funzionalità e tecnologie all'avanguardia.

<sup>12</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, Carducci Editore, 2015, III ediz.

<sup>13</sup> CEF.

il 19 ottobre 2020, la revisione del regolamento TEN-T è prevista per il terzo trimestre del 2021.<sup>14</sup>

### 3. Il Green New Deal

Il progetto della Commissione Europea denominato “Green New Deal” introduce nell’ordinamento europeo una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l’UE in una società giusta e prospera, dotata di un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni di gas serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall’uso delle risorse. Essa mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell’UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. I trasporti sono responsabili di un quarto delle emissioni di gas serra dell’UE e il loro impatto è in continua crescita<sup>15</sup>.

Per conseguire la neutralità climatica è necessario ridurre le emissioni prodotte dai trasporti del 90 % entro il 2050 e occorrerà il contributo del trasporto stradale, ferroviario, aereo e per vie navigabili. Il trasporto multimodale necessita di un forte impulso che aumenterà l’efficienza del sistema dei trasporti. Una priorità è quella di trasferire una parte sostanziale del 75 % dei trasporti interni di merci che oggi avviene su strada alle ferrovie e alle vie navigabili interne. Le misure necessarie a migliorare la gestione ed aumentare la capacità del sistema ferroviario e delle vie navigabili interne saranno oggetto di una proposta della Commissione entro il 2021. La Commissione valuterà inoltre la possibilità di ritirare l’attuale proposta di revisione della direttiva sui trasporti combinati e di presentarne una nuova perché diventi uno strumento efficace a sostegno delle operazioni di trasporto multimodale di merci che comprenda il trasporto ferroviario e per vie navigabili, compreso il trasporto marittimo a corto raggio.

L’UE dovrebbe aumentare la produzione e la diffusione di combustibili alternativi sostenibili per il settore dei trasporti. Entro il 2025 sarà necessario circa 1 milione di stazioni di ricarica e rifornimento pubbliche per i 13 milioni di veicoli a basse e a zero emissioni previsti sulle strade europee. La Commissione sosterrà la diffusione di punti di ricarica e rifornimento pubblici laddove esistono lacune persistenti, in particolare per i viaggi di lunga distanza e nelle zone meno densamente popolate, e avvierà il più rapidamente possibile un nuovo invito a presentare proposte di finanziamento. Tali misure integreranno quelle adottate a livello nazionale. La Commissione prenderà in considerazione le opzioni legislative per promuovere la produzione e l’utilizzo di combustibili alternativi sostenibili per le diverse modalità di trasporto e intende inoltre

---

<sup>14</sup> Reti transeuropee, Parlamento europeo, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/135/reti-transeuropee-orientamenti>.

<sup>15</sup> Cfr. M.A. SANDULLI, *Principi e regole dell’azione amministrativa*, Milano, Giuffrè Editore, 2017, II ediz.

riesaminare la direttiva relativa all'infrastruttura per i combustibili alternativi e il regolamento TEN-T per accelerare la diffusione dei veicoli e delle imbarcazioni a zero e a basse emissioni<sup>16</sup>.

Il Green New Deal ha esercitato una importante influenza sul già citato regolamento UE n. 1315/2013 che regola orientamenti dell'Unione per lo sviluppo (TEN-T) e che disciplina la politica europea in materia di infrastrutture di trasporto.

Infatti, In linea con il piano d'azione incluso nella comunicazione della Commissione europea sul Green New Deal europeo e con la strategia per una mobilità intelligente e sostenibile, per il 2021 come suddetto, è stata prevista una proposta di revisione del regolamento TEN-T. La consultazione, aperta a febbraio 2021 e chiusa a maggio 2021, fa parte della valutazione d'impatto su cui si baserà la proposta legislativa di revisione del regolamento TEN-T. Il suo principale obiettivo è garantire che, oltre alle organizzazioni direttamente coinvolte nella politica TEN-T, anche altri gruppi di portatori di interessi e il pubblico in generale abbiano la possibilità di esprimere il proprio parere sull'argomento. Secondo quanto dichiarato dal Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità sostenibili sono pervenute varie dichiarazioni e proposte dai principali operatori economici del mercato autostradale e sono attualmente in fase di revisione.<sup>17</sup>

#### **4. Legge Europea sul clima**

La Legge Europea sul Clima<sup>18</sup>, entrata in vigore il 29 luglio 2021, ha trasformato in legge l'obiettivo individuato dal Green Deal europeo di rendere la società e l'economia europea ad impatto climatico zero entro il 2050. Con la legge europea sul clima, la Commissione pone come obiettivo giuridicamente vincolante, l'azzeramento delle emissioni di gas serra entro il 2050. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie a livello nazionale e dell'UE per raggiungere l'obiettivo, tenendo conto dell'importanza di promuovere l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri<sup>19</sup>.

La legge prevede misure per verificare i progressi compiuti e adeguare gli interventi sulla base di sistemi esistenti quali il processo di governance dei piani nazionali per l'energia e il clima degli Stati membri, le relazioni periodiche dell'Agenzia

---

<sup>16</sup> Bruxelles, 11.12.2019 Il Green Deal Europeo. Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni.

<sup>17</sup> <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/consultazioni-pubbliche-europee/esiti-consultazioni-2021/rete-transeuropea-dei-trasporti/>

<sup>18</sup> Il 29 luglio 2021 è entrata in vigore la Legge europea sul clima (Regolamento CEE/UE 30 giugno 2021, n. 1119) che "stabilisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050" e "istituisce un quadro per progredire nel perseguimento dell'obiettivo globale di adattamento".

<sup>19</sup> Per approfondimenti e confronti G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli Editore, aggiornamento a cura di F. DINELLI.

europea dell'ambiente e i più recenti dati scientifici sui cambiamenti climatici e i relativi impatti.

I progressi saranno verificati ogni cinque anni, in linea con il bilancio globale previsto dall'accordo di Parigi. La legge sul clima delinea anche la via da seguire per raggiungere l'obiettivo del 2050.<sup>20</sup>

## 5. Meccanismo per collegare l'Europa (MCE)

Inoltre, al fine di soddisfare i predetti obiettivi, in data 11 marzo 2021, è stato raggiunto un accordo provvisorio tra il Parlamento e il Consiglio sulla seconda edizione del programma faro dell'UE meccanismo per collegare l'Europa (MCE)<sup>21</sup>. Il programma MCE 2.0 continuerà a finanziare i progetti fondamentali nei settori dei trasporti, del digitale e dell'energia. Sarà operativo dal 2021 al 2027 e dotato di un significativo bilancio complessivo pari a 33,71 miliardi di euro<sup>22</sup>.

Le dotazioni per ciascun settore saranno (a prezzi correnti) di 25,81 miliardi di euro per i trasporti, 5,84 miliardi di euro per l'energia e di 2,06 miliardi di euro per il digitale. Nel settore dei trasporti, l'MCE 2.0 promuoverà reti interconnesse e multimodali per sviluppare e ammodernare le infrastrutture ferroviarie, stradali, marittime e di navigazione interna e per una mobilità sicura e protetta. Si darà priorità all'ulteriore sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), concentrandosi sui collegamenti mancanti e sui progetti transfrontalieri che presentano un valore aggiunto dell'UE. Circa 1,56 miliardi di euro del bilancio per i trasporti finanzieranno grandi progetti ferroviari tra i paesi beneficiari del Fondo di coesione.

L'MCE 2.0 garantirà inoltre che, nel caso in cui l'infrastruttura venga adattata per migliorare la mobilità militare all'interno dell'UE, essa sia compatibile con il duplice uso, soddisfacendo esigenze sia civili che militari. La mobilità militare disporrà di un bilancio separato, pari a 1,69 miliardi di euro, nell'ambito della dotazione per i trasporti<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> La Commissione Europea presenta la proposta legislativa per la neutralità climatica al 2050, Dipartimento Unità per l'Efficienza Energetica dell'ENEA, 2020, <https://www.energiaenergetica.enea.it/vi-segnaliamo/la-commissione-europea-presenta-la-proposta-legislativa-per-la-neutralita-climatica-al-2050.html/>

<sup>21</sup> Il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) sostiene progetti di interesse comune (cioè di interesse dell'UE nel suo insieme) per le infrastrutture nei settori di: trasporti; telecomunicazioni; e energia. Il suo fine ultimo è quello di accelerare gli investimenti nelle reti transeuropee e a stimolare i finanziamenti provenienti dal settore pubblico e privato. Stabilisce anche la quantità di denaro da mettere a disposizione a partire dal 2021 fino al 2027 e per quali aree.

<sup>22</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/06/14/eu-s-flagship-programme-connecting-europe-facility-2-0-adopted-by-the-council/>

<sup>23</sup> Meccanismo per collegare l'Europa: accordo informale con il Parlamento europeo sul programma dopo il 2020.

## 6. Sostenibilità, traffico e sicurezza

Per raggiungere gli obiettivi fissati nella Legge Europea sul Clima non si può non menzionare la materia della sicurezza. Nell'ambito dei trasporti questa materia è sempre stata al centro del dibattito poiché tutti i cittadini che vivono nello spazio giuridico dell'UE, utilizzano tutti i giorni infrastrutture e veicoli per spostarsi<sup>24</sup>.

Per questo motivo, il titolo VI del trattato di Lisbona e in particolare l'articolo 91 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) costituiscono la base giuridica per la creazione di questo spazio della sicurezza stradale, il cui scopo è quello di migliorarla e contribuire alla mobilità sostenibile. Nel suo Libro bianco del 2011 dal titolo «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile», pubblicato il 28 marzo 2011, la Commissione ha spostato al 2020 la data obiettivo entro cui dimezzare il numero di vittime della strada. Ha inoltre fissato il 2050 come data per avvicinarsi all'obiettivo di «zero vittime». Nei suoi orientamenti politici la Commissione ha definito sette obiettivi per raggiungere i quali prevede di adottare misure nazionali ed europee, conformemente ai principi di responsabilità condivisa e di sussidiarietà.<sup>25</sup>

Tali obiettivi comprendono in particolare quanto segue: migliorare l'educazione e la formazione degli utenti della strada e rafforzare l'applicazione della normativa stradale; migliorare la sicurezza dell'infrastruttura stradale e dei veicoli; promuovere l'utilizzo dei sistemi di trasporto intelligenti, ad esempio mediante il sistema di chiamata d'emergenza a bordo «eCall»; migliorare i servizi di emergenza e post-incidente; proteggere gli utenti della strada più vulnerabili, come pedoni e ciclisti.

L'UE ha quindi posto l'attenzione sui vari aspetti della sicurezza legati allo stato tecnico dei veicoli, così da introdurre un pacchetto di misure chiamato "pacchetto controlli tecnici" al cui interno si trovano tutte una serie di norme relative alla sicurezza e allo stato manutentivo dei mezzi di trasporto. Ancora l'Unione ha evidenziato e normato il settore del trasporto delle merci pericolose e dei sistemi di trasporto intelligenti legati all'iniziativa "eSafety". Ha posto attenzione alla statistica e prevenzione degli incidenti causati dalla guida in stato di ebbrezza e alla sicurezza dell'infrastruttura stradale, materia vitale per la riuscita di qualsiasi spostamento.<sup>26</sup>

## 7. Trasporto su strada: armonizzazione fiscale e tecnica

---

<sup>24</sup> C. DE VINCENTI, *L'European Green Deal e il suo impatto sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2021.

<sup>25</sup> Anche F. GASPARI, *La regolazione della mobilità urbana sostenibile e i limiti del Green Deal dell'Unione europea: ovvero, il ruolo dello Stato all'alba della post-globalizzazione*, 2020.

<sup>26</sup> Note temi sull'Unione europea. Trasporti su strada: armonizzazione della legislazione Norme sul traffico e di sicurezza. Parlamento Europeo.

L'8 luglio 2008 la Commissione europea ha presentato una serie di iniziative volte a favorire un sistema di trasporti più ecologici, che ha fornito un modello applicazione generale per il calcolo di tutti i costi esterni, inclusi quelli legati all'ambiente, al rumore, alla congestione del traffico e della salute. Esso è servito da base per il calcolo delle tariffe di utilizzo delle infrastrutture per la revisione della direttiva 1999/62/CE del 17 giugno 1999 «Eurovignette»<sup>27</sup> e prefigura una strategia di graduale applicazione a tutti i modi di trasporto. La direttiva «Eurovignette» rimane il punto di riferimento in materia di tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture stradali da parte delle imprese di trasporto. Essa è stata modificata dalle direttive 2006/38/CE del 17 maggio 2006 e 2011/76/UE del 27 settembre 2011. La direttiva «Eurovignette» si basa sul principio del «chi inquina paga» e l'internalizzazione dei costi esterni del trasporto stradale. Essa ha l'obiettivo di garantire che i costi generati dall'utilizzo delle infrastrutture da parte dei mezzi pesanti siano stornati sui canoni.<sup>28</sup>

Come parte del programma legislativo della Commissione «L'Europa in movimento», pubblicato il 31 maggio 2017, due nuove proposte per la modifica della direttiva «Eurovignette» sono ora sul tavolo: una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture e una proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture, per quanto riguarda determinate disposizioni concernenti le tasse sugli autoveicoli, approvata dal Parlamento nel quadro della procedura di consultazione del luglio 2018 e in attesa della decisione finale. Un altro punto altresì incluso nell'agenda legislativa «L'Europa in movimento» del 2017, è una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e l'agevolazione dello scambio transfrontaliero di informazioni riguardanti il mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione (COM(2017)0280). In seguito al completamento della procedura di codecisione, la procedura è stata approvata e successivamente pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea come direttiva (UE) 2019/520.

È stato altresì individuato il livello di prestazione in materia di emissioni; in particolare il regolamento (CE) 443/2009 e il regolamento (EU) 510/2011 fissano livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nell'ambito dell'approccio integrato per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>.<sup>29</sup>

Sono stati individuati i Valori massimi di dimensioni e peso per quanto riguarda la massa dei veicoli e il loro carico utile. La direttiva 96/53/CE del 25 luglio 1996 che

<sup>27</sup> <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/it/notizie/eurovignette-road-charging-reform-adopted-by-council/>

<sup>28</sup> E. MARCUCCI e P. POLIDORI, *La tariffazione del traffico urbano Teoria ed applicazioni pratiche*, Università di Urbino, Urbino, 1998.

<sup>29</sup> Note tematiche sull'Unione europea. Trasporto su strada: armonizzazione della legislazione. Livelli di prestazione in materia di emissioni. Parlamento Europeo.

fissa i valori massimi di dimensione e peso autorizzati per il traffico nazionale e internazionale è il testo di riferimento per le norme dimensionali che nell'Unione si applicano a tutti i mezzi pesanti che circolano tra Stati membri. Tuttavia, l'articolo 4 di detta direttiva concede alcune deroghe nazionali: gli Stati membri possono consentire a veicoli che superano i limiti di cui all'allegato della direttiva (18,75 m e 40 t), per operazioni di trasporto che non influenzano sensibilmente la concorrenza internazionale nel settore dei trasporti (quali, ad esempio, le operazioni legate al taglio del legname e la silvicoltura)<sup>30</sup>.

Per quanto concerne la materia amministrativa, sono stati individuati i cc.dd. "obblighi giuridici del conducente" in particolare sulle disposizioni relative alla patente di guida. La direttiva 91/439/CEE del 29 luglio 1991 sulla patente di guida ha uniformato il formato e le classi di veicoli, introducendo il principio del mutuo riconoscimento e stabilendo le norme minime in merito ai requisiti fisici e all'idoneità alla guida. La direttiva 96/47/CE del 23 luglio 1996 ha stabilito un modello alternativo di patente di guida in forma di tessera tipo carta di credito. La terza direttiva relativa alla patente di guida (la direttiva 2006/126/CE del 20 dicembre 2006) impone questo formato per tutte le patenti di guida rilasciate all'interno dell'Unione a partire dal 19 gennaio 2013.<sup>31</sup> D'altra parte, tutte le attuali patenti di carta in circolazione dovranno passare al nuovo formato di tessera plastificata in caso di rinnovo o al massimo entro il 2033. Tutte le nuove patenti avranno una durata di validità (da 10 a 15 anni a seconda del paese per i motocicli e le vetture e di 5 anni per i camion e gli autobus) e saranno valide ovunque nell'Unione. L'armonizzazione prevista dovrebbe rispondere ai seguenti obiettivi: lottare contro le frodi, ridurre il turismo della patente di guida, garantire la libera circolazione e migliorare la sicurezza stradale<sup>32</sup>.

Ci si è soffermati anche sull'immatricolazione dei veicoli, prevedendo l'inclusione nel pacchetto «controlli tecnici», l'armonizzazione dei documenti di immatricolazione dei veicoli e la semplificazione dei controlli sulla proprietà e il passaggio di proprietà tra cittadini di due Stati membri diversi<sup>33</sup>.

## **8. Diritti dei lavoratori nel settore dei trasporti**

Il settore dei trasporti era stato escluso dalla direttiva di base 93/104/CE del 23 novembre 1993 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. La

<sup>30</sup> Note tematiche sull'Unione europea. Trasporto su strada: armonizzazione della legislazione. Valori massimi di dimensioni e peso. Parlamento Europeo.

<sup>31</sup> Trasporto su strada: armonizzazione della legislazione, Parlamento europeo, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/128/trasporto-su-strada-armonizzazione-della-legislazione>.

<sup>32</sup> Note tematiche sull'Unione europea. Trasporto su strada: armonizzazione della legislazione. Obblighi giuridici del conducente. Parlamento Europeo.

<sup>33</sup> Note tematiche sull'Unione europea. Trasporto su strada: armonizzazione della legislazione. Immatricolazione dei veicoli. Parlamento Europeo.

direttiva 2002/15/CE dell'11 marzo 2002 che disciplina l'orario di lavoro dei conducenti di mezzi di trasporto su strada definisce i requisiti minimi per l'organizzazione dell'orario di lavoro, a vantaggio della salute e della sicurezza dell'autotrasportatore.

La direttiva stabilisce che l'orario di lavoro settimanale sia mediamente di 48 ore. Può arrivare a 60 ore a condizione che la media settimanale calcolata su un periodo di quattro mesi non superi le 48 ore. La durata massima di guida giornaliera e settimanale, le pause e la durata minima dei periodi di riposo giornalieri sono disciplinate dal regolamento (CE) n. 561/2006 del 15 marzo 2006 che abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del 20 dicembre 1985. Si applica ai conducenti che effettuino trasporto di merci (veicoli con oltre 3,5 tonnellate) o di passeggeri (veicoli per il trasporto di oltre 9 persone) e introduce inoltre, pause di riposo più frequenti, come pure il miglioramento e la semplificazione delle possibilità di controllo e di sanzione.

Il regolamento (CE) n. 561/2006 ha inoltre modificato il regolamento (CEE) n. 3821/85 del 20 dicembre 1985 e ha reso il tachigrafo digitale obbligatorio. Dato che esso non può essere manomesso, il tachigrafo facilita l'individuazione delle violazioni della legislazione sociale dell'UE. La direttiva 2006/22/CE del 15 marzo 2006 definisce i requisiti minimi da rispettare per l'attuazione delle normative succitate e fissa il numero minimo di controlli (almeno il 3% delle giornate di lavoro dei conducenti per il 2010) che gli Stati membri sono tenuti a effettuare per verificare il rispetto dei periodi di guida, di pausa e di riposo. Il regolamento (CE) n. 561/2006 è legato anche al regolamento (UE) n. 165/2014 che disciplina i requisiti per i tachigrafi. La sostituzione del tachigrafo analogico con tachigrafi digitali consentirà progressivamente di analizzare un volume crescente di dati in tempi più rapidi e con maggiore precisione e gli Stati membri saranno quindi in grado di effettuare un elevato volume di controlli.<sup>34</sup>

## 9. Il piano finanziario green

Il Green Deal europeo, e il relativo Piano di Investimenti<sup>35</sup>, illustrano gli strumenti di finanziamento disponibili e gli investimenti necessari per garantire una transizione giusta e inclusiva. Il piano di investimenti ha tra gli obiettivi principali quello di aumentare i finanziamenti per la transizione e sostenere gli investimenti sostenibili nel prossimo decennio attraverso il bilancio dell'UE, individuare un quadro di riferimento per gli investitori privati e il settore pubblico per facilitare gli investimenti sostenibili, aiutare in modo tangibile le amministrazioni pubbliche e i

---

<sup>34</sup> Note tematiche sull'Unione europea. Trasporto su strada: armonizzazione della legislazione Armonizzazione sociale dei tempi di lavoro, di guida e di riposo. Parlamento Europeo.

<sup>35</sup> La Commissione ha messo in atto il piano di investimenti del Green Deal europeo (EGDIP), noto anche come piano di investimenti per un'Europa sostenibile (SEIP), nell'ambito del Green Deal. Ciò include il meccanismo per una transizione giusta, che mira a garantire una transizione equa e giusta verso un'economia verde e mobiliterà investimenti significativi nel periodo 2021-2027 per sostenere i cittadini delle regioni maggiormente colpite dalla transizione.

promotori di progetti per l'identificazione, la strutturazione e l'esecuzione di progetti sostenibili.

Una parte del piano di investimenti, il *Just Transition Mechanism*<sup>36</sup>, sarà finalizzata a fornire supporto specifico per una transizione europea giusta ed equa, mobilitando almeno 100 miliardi di euro in investimenti nel periodo 2021-2027<sup>37</sup>. Il meccanismo è strutturato intorno a tre pilastri. Il primo è il *Just Transition Fund*<sup>38</sup>, che fornirà risorse aggiuntive da utilizzare congiuntamente al FESR (fondo europeo di sviluppo regionale) e all'FSE (fondo sociale europeo). Il secondo è il Scheme *Just Transition in InvestEU*, con risorse aggiuntive del *budget* per 1,8 miliardi al fine di mobilitare 45 miliardi di euro in investimenti. Infine vi è lo strumento di prestito al settore pubblico per investimenti, ad esempio, in infrastrutture per energia, trasporti, edifici, garantito dal budget UE e dalla BEI<sup>39</sup>. Tali fondi e programmi forniranno finanziamenti su misura per una vasta gamma di progetti, sia di piccole dimensioni che quelli più.

Il meccanismo di transizione giusta non si limita ai finanziamenti, ma basandosi su una *Just Transition Platform*, la Commissione fornirà anche assistenza tecnica agli Stati membri, alle Regioni e agli investitori e si assicurerà il coinvolgimento delle comunità interessate, le autorità locali, le parti sociali e le organizzazioni non governative. Inoltre, la Commissione ha proposto che il 25% del totale del prossimo bilancio a lungo termine contribuisca all'azione per il clima e alla spesa per l'ambiente attraverso molteplici programmi.<sup>40</sup>

## 10. Green New Deal e nuovi obiettivi

Al fine di perseguire una politica economica che rilanci l'economia e lo sviluppo inclusivo e sostenibile, con al centro la realizzazione di un Green New Deal orientato al contrasto ai cambiamenti climatici, occorre lavorare, nel prossimo futuro, ad un solido e rigoroso piano finanziario di lungo periodo, proponendo azioni concrete sul possibile contributo del settore finanziario alla transizione, utilizzando gli strumenti

---

<sup>36</sup> F. COLLI, *The EU's Just Transition: three challenges and how to overcome them*, European Policy Brief, 2020.

<sup>37</sup> Cfr. P. NEWELL, D. MULVANEY, *The political economy of the 'just transition'*, The Geographical Journal, 2013.

<sup>38</sup> Il Fondo per una transizione giusta (Just Transition Fund, JTF) è un nuovo strumento finanziario nel quadro della politica di coesione, che mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socioeconomiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica. In particolare, esso è volto a garantire che il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi climatici assunti nell'ambito dell'European Green Deal - finalizzato a rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050 - avvenga in modo equo e non lasci indietro nessuno.

<sup>39</sup> La Banca europea per gli investimenti o BEI è l'istituzione finanziaria dell'Unione europea creata nel 1957.

<sup>40</sup> Finanziare la transizione verde: il piano di investimenti del Green Deal europeo e il meccanismo per una transizione giusta - Commissione Europea.

messi a disposizione a livello europeo e riportandoli e adattandoli alla realtà nazionale.<sup>41</sup>

Qui di seguito, per ragioni di maggiore chiarezza espositiva, si elencano sinteticamente le principali aree di intervento e i soggetti coinvolti.

#### 1) Finanza sostenibile

La piena attuazione dell'eco-innovazione nell'ambito dell'industria 4.0 dovrà essere perseguita sfruttando anche gli strumenti di finanza sostenibile, in corso di predisposizione a livello europeo, e rivedendo progressivamente le agevolazioni dannose per l'ambiente. Il primo passo sarà quindi il recepimento e l'attuazione a livello nazionale dei regolamenti che saranno adottati a livello europeo per dare attuazione alle azioni identificate dal Piano di Azione della Commissione europea e delle relative proposte sul pacchetto di misure per l'attuazione di alcune di queste azioni (in particolare, tassonomia, *benchmark e disclosure*). Ci si aspetta che la sostenibilità ambientale e sociale sia posta al centro della programmazione UE in senso trasversale alle politiche, e che il piano d'azione per il finanziamento della crescita sostenibile, avviato nel 2018, sia portato a compimento e ulteriormente rafforzato.

#### 2) Banca centrale

Le autorità di vigilanza e le banche centrali possono svolgere un ruolo attivo nel riorientamento dei flussi finanziari, in particolare nell'adozione di standard di gestione del rischio, di pratiche di stress-test per il rischio climatico, gestendo gli obblighi di comunicazione delle informazioni ed elaborando linee-guida e programmi di *capacity building*.

#### 3) Revisione dei sussidi ambientalmente dannosi e riforma fiscale ecologica

Le finanze pubbliche dovranno orientarsi verso il principio del "chi inquina paga", eliminando gradualmente i sussidi ambientalmente dannosi, in primis, le sovvenzioni alle fonti fossili. Questi costituiscono un duplice onere sui bilanci pubblici, in quanto si traducono in maggiore spesa pubblica (o mancato gettito) corrente, nonché in maggiori costi ambientali e sanitari presenti e futuri. Il Catalogo dei Sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli, che la legge italiana, nell'articolo 68 della Legge n. 221/2015 (Collegato ambientale del 2015), richiede sia aggiornato annualmente, costituisce un prodotto informativo di riferimento. A livello nazionale, si sta lavorando alla rimodulazione selettiva delle agevolazioni fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente, in vista di una graduale ed equa eliminazione di questi sussidi e del riutilizzo del gettito a fini sociali e ambientali.

I recenti sviluppi legislativi nazionali hanno previsto una serie di strumenti utili alla l'elaborazione e la valutazione di misure relative alla riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi, in particolare: la legge di bilancio 2020 ha istituito la Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte per la transizione ecologica e

---

<sup>41</sup> S. TAGLIAPIETRA, *L'energia del mondo: geopolitica, sostenibilità, Green New Deal*, Bologna, Il Mulino, 2020.

per la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi, commissione interministeriale presso il Ministero dell'Ambiente, istituita al fine di programmare la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi ed elaborare una proposta per la ridefinizione del sistema delle esenzioni a partire dall'anno 2021 in materia di trasporto merci, navale e aereo, di agricoltura e usi civili, con l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica e di sostenere le innovazioni e gli investimenti in ricerca, innovazione tecnologica, sviluppo e infrastrutture per la riconversione ecologica che producano una riduzione delle emissioni di gas serra entro l'anno 2030.

È stato altresì istituito il Comitato per la Bioeconomia e la Fiscalità Sostenibile, interno al Ministero dell'Ambiente, che ha il compito di: contribuire all'individuazione dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli al fine di redigere il Catalogo; formulare proposte per il ri-orientamento dei sussidi ambientalmente dannosi in favore di politiche eco-compatibili e per la fiscalità di vantaggio nelle zone economiche ambientali; formulare proposte per la fiscalità sostenibile e verde.

Dal predetto Comitato, dipendono il gruppo di studio in materia di economia e sviluppo sostenibile, il gruppo di studio in materia di Bioeconomia circolare e il gruppo di lavoro sulla finanza sostenibile<sup>42</sup>.

#### 4) Sistemi di fissazione del prezzo del carbonio

L'internalizzazione delle esternalità ambientali attraverso strumenti quali la fissazione del prezzo del carbonio potrà assicurare che le tecnologie di riduzione delle emissioni producano benefici economici tangibili. La possibilità che il prezzo del carbonio continui ad aumentare nel tempo incoraggerà le imprese e i consumatori a investire in prodotti e tecnologie a basse emissioni.

#### 5) Informazione non finanziaria

Il Decreto legislativo 254/2016 sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario da parte delle grandi imprese costituisce un buon punto di partenza per disciplinare in maniera generale il tema dell'obbligatorietà dell'informazione non finanziaria, verso il quale prima o poi tutte le società, con modalità e gradazioni differenti, dovranno tendere. L'informazione non finanziaria copre anche i temi ambientali, inclusi l'utilizzo di risorse energetiche rinnovabili e non rinnovabili, l'impiego di risorse idriche; le emissioni di gas serra e le emissioni inquinanti in atmosfera; l'impatto sull'ambiente associato ai fattori di rischio ambientale. Il provvedimento in oggetto ha al momento valore su un numero limitato di aziende che, spesso, già da tempo redigono un report di sostenibilità.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Il 30 giugno 2020 si è insediato il gruppo di studio di supporto che svolgerà ricerca sui temi dello sviluppo sostenibile nel quadro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile nelle Nazioni Unite e proposte normative in ordine alle più rilevanti questioni economico-ambientali. In particolare il Gruppo lavorerà sui seguenti ambiti: sistemi di rating e di valutazione della finanza verde; metodi di "nudging", ovvero la cosiddetta economia comportamentale, per lo stimolo all'adozione di stili di vita e di consumo responsabili; green public procurement, cioè gli acquisti verdi per le pubbliche amministrazioni; gli incentivi all'adozione di iniziative in direzione della sostenibilità ambientale; campagne di promozione della sostenibilità ambientale; smart working e sostenibilità ambientale.

<sup>43</sup> Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra.

## 11. Piano nazionale ripresa e resilienza (PNRR)

Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese<sup>44</sup>. Il Governo intende aggiornare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima.<sup>45</sup>

La missione mira a rendere, entro il 2026, il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione indicata dall'Unione Europea con le strategie connesse allo *European Green Deal* e di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'agenda 2030 delle Nazioni Unite.

L'attuale sistema delle infrastrutture del trasporto in Italia sconta carenze e ritardi che hanno effetti significativi sul potenziale di crescita e sulla competitività del Paese. Tale debolezza è acuita dal permanere di forti divari territoriali, che travalicano l'usuale differenza fra Nord e Sud; ma anche tra aree urbane e aree interne e rurali, che rappresentano un forte ostacolo alla convergenza economica e sociale e determinano livelli di qualità dei servizi di trasporto molto difforni sul territorio; limitano di fatto le possibilità di movimento delle persone, lasciando intere comunità isolate; e rappresentano un forte ostacolo alla convergenza economica<sup>46</sup>.

Alla missione dedicata alle Infrastrutture per una modalità sostenibile sono dedicati 25,40 mld di euro.

Al settore autostradale, in particolare, è dedicata la Componente 1 della Missione 3, quella relativa alla sicurezza stradale.

Il piano denominato: "sicurezza stradale 4.0", è un intervento volto a riformare e ad aumentare gli investimenti nazionali riguardo la messa in sicurezza, il contrasto e l'adattamento al cambiamento climatico della rete stradale, con una forte componente di ammodernamento tecnologico attraverso un sistema di monitoraggio digitale avanzato.

Il PNRR elenca due riforme che vanno in questa direzione:

- 1) Trasferimento della titolarità delle opere d'arte (ponti, viadotti e cavalcavia) relative alle strade di secondo livello ai titolari delle strade di primo livello (autostrade e strade extraurbane principali).

La riforma prevede l'attuazione del "Decreto Semplificazioni" (Decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, convertito in Legge n. 120 dell'11 settembre 2020) nella parte in cui prevede il trasferimento della titolarità di ponti, viadotti e cavalcavia sulle strade di secondo livello a quelle di primo livello (autostrade e strade statali), in particolare dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni allo Stato. Ciò consentirà un aumento della

<sup>44</sup> G. MATTEO, N. GARBELLINI, *Le politiche industriali nel Pnrr*, 2021.

<sup>45</sup> L. CAVALLI et al., *The contribution of PNRR investments to the 2030 Agenda in light of the European Commission's assessment*, FEEM Policy Brief No.3, 2021.

<sup>46</sup> P. VILLANI, *Se 32 miliardi vi paion pochi*, Protecta Web, 2021.

sicurezza complessiva della rete stradale, in quanto la manutenzione di ponti, viadotti e cavalcavia sarà di competenza dell'ANAS e/o delle società concessionarie autostradali, che hanno capacità di pianificazione e manutenzione migliori rispetto ai singoli comuni o alle province.

- 2) Attuazione delle Linee guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti esistenti (D.M. 578 del 17 dicembre 2020).

In tal senso, la riforma prevede l'attuazione del processo di valutazione del rischio di ponti e viadotti esistenti, secondo modalità definite dalle Linee guida citate, che assicureranno l'omogeneità della classificazione e della gestione del rischio, della valutazione della sicurezza e del monitoraggio dei ponti, viadotti, rilevati, cavalcavia e opere similari, esistenti lungo strade statali o autostrade gestite da Anas S.p.A<sup>47</sup>. o da concessionari autostradali.

## 12. Il Piano nazionale sicurezza stradale 2030

Il Piano Nazionale Sicurezza Stradale 2030 nasce nello spirito di fornire al nostro Paese un importante documento programmatico, che consenta, attraverso successivi programmi operativi di attuazione, di imprimere al processo di riduzione della incidentalità stradale un forte impulso, dopo un periodo di significativo miglioramento nei primi anni del 2000 ed un successivo rallentamento negli anni più recenti.<sup>48</sup>

Il Piano 2030 si colloca a valle dei due piani precedenti: PNSS 2010<sup>49</sup> e PNSS Orizzonte 2020<sup>50</sup>, che hanno costituito delle pietre miliari nel processo di miglioramento della sicurezza stradale in Italia. Nel secondo caso, tuttavia, l'assenza di adeguati finanziamenti può essere vista come uno degli elementi che hanno influito sul rallentamento del trend di riduzione di incidentalità, sebbene andamenti analoghi siano stati registrati anche in altri Paesi europei. Al riguardo si segnala che anche il Cipe<sup>51</sup>,

---

<sup>47</sup> L'ANAS (acronimo di "Azienda Nazionale Autonoma delle Strade", in precedenza Ente nazionale per le strade) è una società per azioni italiana, entrata a far parte da gennaio 2018 nel gruppo societario di Ferrovie dello Stato Italiane.

<sup>48</sup> Piano Nazionale della Sicurezza Stradale 2021-2030 Consultazione Pubblica Documento di sintesi delle Osservazioni, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, [https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2021-10/PNSS\\_2030\\_SintesiOsservazioni\\_pubbl.pdf](https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2021-10/PNSS_2030_SintesiOsservazioni_pubbl.pdf)

<sup>49</sup> Per approfondimenti v. S. DANDOLINI, *Le strategie del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la sicurezza stradale*, 2009.

<sup>50</sup> Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale con orizzonte 2020 (PNSS Orizzonte 2020), accogliendo gli obiettivi e gli indirizzi della Commissione Europea, da questa definiti nel documento: Orientamenti Programmatici sulla sicurezza Stradale per il periodo 2011 - 2020, prosegue l'azione del precedente Piano 2001 - 2010 e ne costituisce un aggiornamento. Il Ministero ha elaborato una prima versione del PNSS Orizzonte 2020, che è stato oggetto di consultazione pubblica nel mese di marzo 2014.

<sup>51</sup> Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), fino al 31 dicembre 2020 Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) è un organismo statale italiano istituito con legge 27 febbraio 1967, n. 48, art.16.

con Delibera n. 56 del 13 maggio 2010, precisava che l'assenza di finanziamenti per l'attuazione del Piano avrebbe provocato una forte battuta d'arresto sulla performance raggiunta in quel periodo in termini di riduzione dell'incidentalità. L'esperienza dei due piani precedenti ha consentito di individuare alcune difficoltà di carattere procedurale, inevitabili in un sistema così complesso, che hanno talvolta creato ostacoli nella efficace realizzazione degli interventi. Fra queste, in particolare, le difficoltà di cofinanziamento che si sono avute in alcuni casi da parte degli Enti Locali e la fase di monitoraggio dei risultati, non sempre condotta in maniera appropriata dagli Enti beneficiari.

Le organizzazioni internazionali per lo sviluppo che si occupano di trasporti e salute hanno abbracciato in modo unanime l'obiettivo etico e strategico del *Safe System*, che implica una tolleranza zero nel tradizionale compromesso tra mobilità e morti/feriti gravi sulle strade.

Il *Safe System* rappresenta un cambiamento importante rispetto all'approccio seguito nel passato. Ribalta la visione fatalistica secondo cui gli incidenti stradali sono il prezzo da pagare per garantire la mobilità. Si prefigge l'obiettivo di eliminare le vittime di incidenti stradali e lesioni gravi a lungo termine, con obiettivi intermedi da definire negli anni. L'approccio mira a sviluppare un sistema di trasporto stradale più ergonomico ed indulgente. Accetta che le persone commettano errori, sostiene la necessità di ridurre le situazioni che li possono generare e accoglie il concetto di ridondanza, applicato nel campo della sicurezza industriale, che prevede la predisposizione di una combinazione stratificata di misure per evitare che le persone muoiano a causa dei loro errori, tenuti in conto i limiti della vulnerabilità umana. L'obiettivo prioritario di questa strategia è il miglioramento della sicurezza delle infrastrutture stradali esistenti e pianificate, in coerenza ai principi del *Safe System*.

Azioni incluse in questa linea strategica riguardano:

- 1) Applicazione a tutta la rete stradale dei criteri e delle procedure per la gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali, che includono i controlli della sicurezza stradale sui progetti, le ispezioni di sicurezza sulle infrastrutture esistenti, la classificazione della sicurezza della rete stradale e la definizione delle priorità d'intervento.
- 2) Aggiornamento dei criteri di progettazione e di esercizio delle strade in modo da tener conto del fattore umano e dei comportamenti umani nelle diverse fasi del ciclo di vita delle infrastrutture.
- 3) Adozione/attivazione di sistemi di manutenzione programmata dell'infrastruttura stradale da parte degli enti gestori, al fine di evitare condizioni di ridotta funzionalità della strada e di rischio per gli utenti.
- 4) Il monitoraggio e il finanziamento di sperimentazioni, studi pilota e interventi orientati a rendere le infrastrutture stradali funzionali a livelli più elevati di automazione dei veicoli.

### 13. Conclusioni

La ricerca svolta ha messo in luce l'importanza del settore dei trasporti e, in particolare, di quello autostradale. La stessa Unione Europea, e le principali Organizzazioni nazionali e internazionali, si sono attivate e continuano ad attivarsi per adeguare tale settore alle esigenze e alle necessità dei cittadini e della società.

In particolare, gran parte dell'attenzione si è soffermata sul concetto di sostenibilità non più intesa come uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri, ma con la nuova accezione del termine. Infatti, dottrina e giurisprudenza sono ormai unanimi nel ritenere applicabile nel nostro ordinamento il concetto moderno di sostenibilità: è inteso come l'obbligo per "ogni attività umana giuridicamente rilevante [...] di conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future".

I trasporti consumano un terzo di tutta l'energia finale nell'UE. La maggior parte di questa energia proviene dal petrolio. Ciò significa che i trasporti sono responsabili di gran parte delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE e contribuiscono in larga misura ai cambiamenti climatici. Mentre gli altri settori economici, come quello della produzione di energia elettrica e l'industria, per lo più hanno ridotto le loro emissioni dal 1990, le emissioni da trasporto sono aumentate. Attualmente i trasporti sono responsabili di oltre un quarto delle emissioni totali di gas a effetto serra nell'UE e non è prevista un'inversione di tendenza. Ciò rende il settore dei trasporti un grosso ostacolo alla realizzazione degli obiettivi dell'UE in materia di protezione del clima. Autovetture, furgoni, camion e autobus producono oltre il 70 % delle emissioni di gas a effetto serra generate dai trasporti.<sup>52</sup>

E' chiaro che il settore dei trasporti e soprattutto quello autostradale debbano contribuire al soddisfacimento dei bisogno, ovvero lo spostamento di persone e merci, ma allo stesso tempo hanno l'onere di non compromettere la qualità della vita per i futuri cittadini. Per tali motivi, l'Italia con il PNRR e i successivi interventi, sta cercando di incentivare una cultura della sostenibilità anche in questo settore.

Allo stesso modo, l'Unione Europea e l'Italia hanno dedicato particolare attenzione al tema della sicurezza autostradale. Infatti, nel 2020, in Italia – anche a causa di *lockdown* dovuti all'emergenza Covid19 – rispetto all'anno precedente, gli incidenti stradali e feriti si sono ridotti di un terzo (rispettivamente -31,3% e -34%), i morti di un quarto (-24,5%), i feriti gravi di un quinto (- 20%). In numeri precisi, gli incidenti sono stati 118.298 (in media 324 al giorno, 13,5 ogni ora; erano 172.183 nel 2019), i morti 2.395 (6,5 al giorno, 1 ogni 3 ore ½; 3.173 nel 2019) e i feriti 159.249 (436 al giorno, 18 ogni ora; 241.384 nel 2019), dei quali gravi 14.102 (38,6 al giorno:

---

<sup>52</sup> Agenzia Europea dell'Ambiente, rapporto del 5 marzo 2020.

17.600 nel 2019). Tra le 2.395 vittime della strada, 1947 (81,29%) sono uomini, 448 donne (18,71%).

La diminuzione di incidenti più consistente si è registrata sulle autostrade (-39,9%), seguite da strade urbane (-31,7%) ed extraurbane (-27,5%). Sempre sulle autostrade, si è registrata la riduzione maggiore (-37,1%) di vittime. Seguono strade extraurbane (-25,7%) e urbane (-20,3%). I costi sociali dell'incidentalità stradale sono risultati pari a 11,6 miliardi di euro (0,7% del Pil), contro i 16,9 miliardi (1% del PIL) del 2019, per una riduzione del 31,4%.<sup>53</sup>

Tali dati, e di conseguenza, la riduzione degli incidenti è dettata dal periodo di lockdown forzato imposto dal Governo.

Infatti, nel mese di novembre 2021 sono in aumento gli incidenti, i feriti e le vittime mortali rispetto all'omonimo mese dello scorso anno. Secondo i dati della Polizia Stradale nell'undicesimo mese del 2021 sono stati registrati nell'intera rete 2.637 incidenti, contro i 1.344 di novembre 2020, con un aumento di 1.293 sinistri +96,2%. La media della sinistrosità sulla rete è stata di 88 incidenti al giorno. I feriti sono stati complessivamente 1.037 pari a 34 al giorno, con un aumento di 661 ingressi al pronto soccorso +175,8%, rispetto allo scorso anno. In crescita le vittime mortali. Sono state 18, vale a dire 12 in più rispetto alle 6 di novembre 2020, +200%.<sup>54</sup>

Proprio a causa delle predette considerazioni, l'impegno dell'Italia e dell'UE nei prossimi mesi sarà quello di creare una disciplina ambientale e di sicurezza idonea e completa, con l'obiettivo *in primis* di ridurre l'inquinamento, e in secondo luogo di far scendere il numero di incidenti sulle strade italiane.

---

<sup>53</sup> Rapporto ACI-ISTAT sull'incidentalità stradale 2020.

<sup>54</sup>[https://www.asaps.it/74023\\_gli\\_incidenti\\_in\\_autostrada\\_nel\\_mese\\_di\\_novembre\\_2021\\_aumento\\_degli\\_incidenti\\_9.html](https://www.asaps.it/74023_gli_incidenti_in_autostrada_nel_mese_di_novembre_2021_aumento_degli_incidenti_9.html)