

La carenza di strutture tecniche e di strumentazione tecnica di base per la pianificazione e la gestione della mobilità e della sicurezza stradale costituisce uno dei principali fattori che si oppone al conseguimento di condizioni di sostenibilità e al miglioramento della sicurezza stradale. Su questo aspetto appare necessario intervenire con decisione per creare i presupposti e le condizioni di base per migliorare la configurazione della mobilità sia sotto il profilo ambientale sia sotto quello sociale e della sicurezza dei cittadini.

3.3.2 Gli investimenti dei maggiori Comuni nel settore della mobilità e della sicurezza stradale nel periodo 1991 - 1996

Gli interventi in materia di mobilità e sicurezza stradale intrapresi dai Comuni con oltre 30.000 abitanti nel triennio 1991-1993 risultano orientati prevalentemente in due direzioni:

- a) interventi sulla semaforizzazione (3/4 delle Amministrazioni ha investito in questo ambito;
- b) sviluppo e manutenzione della rete viaria (si sono impegnati in questo senso i 2/3 dei Comuni).

Leggermente meno diffusi appaiono gli interventi relativi ai parcheggi a raso e alla predisposizione di misure per salvaguardare la sicurezza stradale: nel complesso questi due tipi di investimenti interessano la metà circa delle Amministrazioni qui analizzate. Tutte le altre tipologie di intervento sono state attuate da un numero decisamente più ridotto di Comuni:

- gli interventi sulla pedonalizzazione, la realizzazione di corsie riservate, la sistemazione delle fermate degli autobus ha coinvolto meno di 1/3 delle Amministrazioni;
- è stata infine prevista la realizzazione di parcheggi multipiano e di scambio da circa 1/5 dei Comuni.

Questo tipo di orientamento si mantiene sostanzialmente inalterato nel triennio successivo a meno di alcune significative eccezioni.

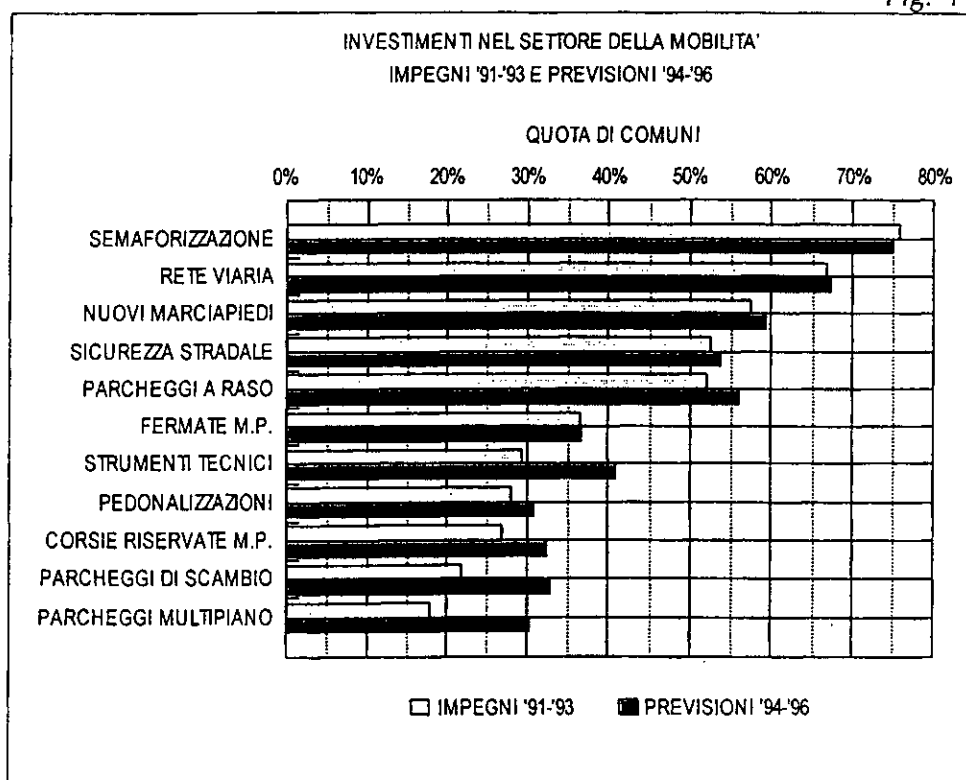
In primo luogo appare in crescita il numero di Comuni che prevede di investire nel settore dei parcheggi: l'incremento è infatti di circa il 50% (il numero di comuni passa da 84 a 133) con un indice di diffusione di questo tipo di interventi che passa dal 39,8% del primo triennio al 63% circa nel secondo triennio.

In secondo luogo, aumenta il numero di Comuni che investe nella pedonalizzazione, nella realizzazione di corsie riservate e nella sistemazione delle fermate dei mezzi di trasporto collettivo (il tasso di crescita oscilla tra il 10 e il 19%).

In sostanza, l'aumento degli investimenti nel settore mobilità sembra muoversi verso interventi legati alla sosta, al miglioramento del trasporto collettivo e alla circolazione pedonale.

Il maggiore impegno economico-finanziario da parte dei Comuni non sembra tuttavia supportato da un'ampia strumentazione tecnica di base, elemento di importanza rilevante ai fini della pianificazione e della programmazione della mobilità e, soprattutto, ai fini della definizione di **nuovi modelli di mobilità**, così come indicato in tutti gli ultimi documenti comunitari e internazionali. ⁽¹⁰⁶⁾

Fig. 44

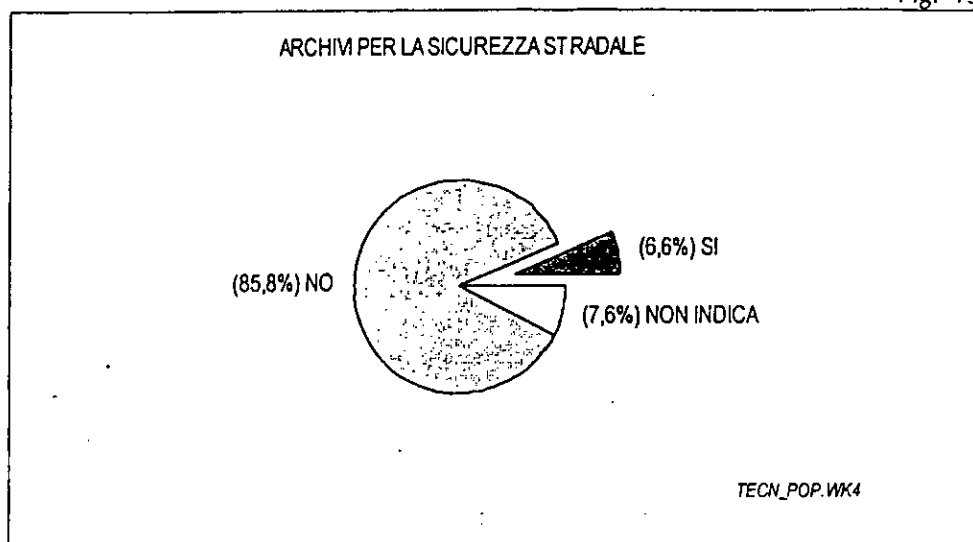


Fonte: rilevazione diretta RST.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. sopra il § 1.5, "Politiche e programmi europei".

In questo senso, sembra assumere un significato del tutto particolare la **scarsa dotazione di archivi e sistemi per il governo della sicurezza stradale** (solamente il 6,6% dei comuni ne è dotato). Il dato, se confrontato con il rilevante numero di comuni che dichiara di investire in strumentazione tecnica (circa il 30%) e in sicurezza stradale (oltre la metà), appare piuttosto preoccupante.

Fig. 45



Fonte: rilevazione diretta RST, 1995

All'interno di questo scarso 7% di Comuni che dispongono di una conoscenza puntuale della sicurezza stradale, le Amministrazioni che utilizzano concretamente tali strumenti a fini di pianificazione e gestione della mobilità risultano essere meno della metà, mentre l'**incidenza dei comuni che realizzano analisi sulla sicurezza o costituiscono Osservatori stabili sulla incidentalità scende bruscamente a meno dell'1%.**⁽¹⁰⁷⁾

I dati sembrano suggerire in sostanza che la scarsa dotazione di strumentazione tecnica non derivi tanto da una bassa volontà o da una bassa capacità di spesa, quanto da una **difficoltà di creare in questo specifico ambito un insieme organico e stabile di risorse e supporti.**

⁽¹⁰⁷⁾ Si segnala tuttavia che nel periodo più recente diverse Amministrazioni hanno avviato iniziative in tale direzione.

In relazione a tali difficoltà sembrerebbe opportuno prevedere forme di incentivazione, di coordinamento e di assistenza tecnica così come indicato esplicitamente dal *"Programma 1997 - 2001 per la sicurezza stradale"* elaborato dalla Commissione europea. ⁽¹⁰⁸⁾

3.3.3 L'impiego dei proventi delle sanzioni amministrative

Da un'indagine condotta dal Ministero dei Lavori Pubblici sui Comuni con popolazione superiore di 5.000 abitanti emerge che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie ammontano mediamente a **poco più di 30.000 lire pro capite**.

Si tratta di un volume finanziario non trascurabile che il Codice della Strada indica debba essere utilizzato per una quota non inferiore al 5% per migliorare le condizioni di sicurezza stradale. ⁽¹⁰⁹⁾

L'esame della effettiva destinazione delle somme, così come emerge dalle indicazioni fornite dagli stessi comuni, evidenzia come i proventi vengono assorbiti in larga maggioranza (il 63,2% del totale) da:

- manutenzione stradale (19,8% del totale);
- altre spese non attinente il traffico (18,4%);
- miglioramento della circolazione (13,6%);
- uffici e personale (11,4%).

Per la redazione dei Piani Urbani del Traffico vengano impiegati solamente il 2,6% dei proventi, mentre le quote relative a *"studi e ricerche finalizzate alla sicurezza stradale"* incidono per appena lo 0,5% sulle entrate complessive ottenute dalle sanzioni amministrative. Per le campagne di *"educazione stradale"* viene speso lo 0,2% dei proventi.

Cfr. Tabella 13 e Fig. 46 alla pagina seguente

⁽¹⁰⁸⁾ Cit.

⁽¹⁰⁹⁾ Art. 208 del Codice della Strada. Si nota che i DDL citato in precedenza propone di elevare tale quota al 7%.

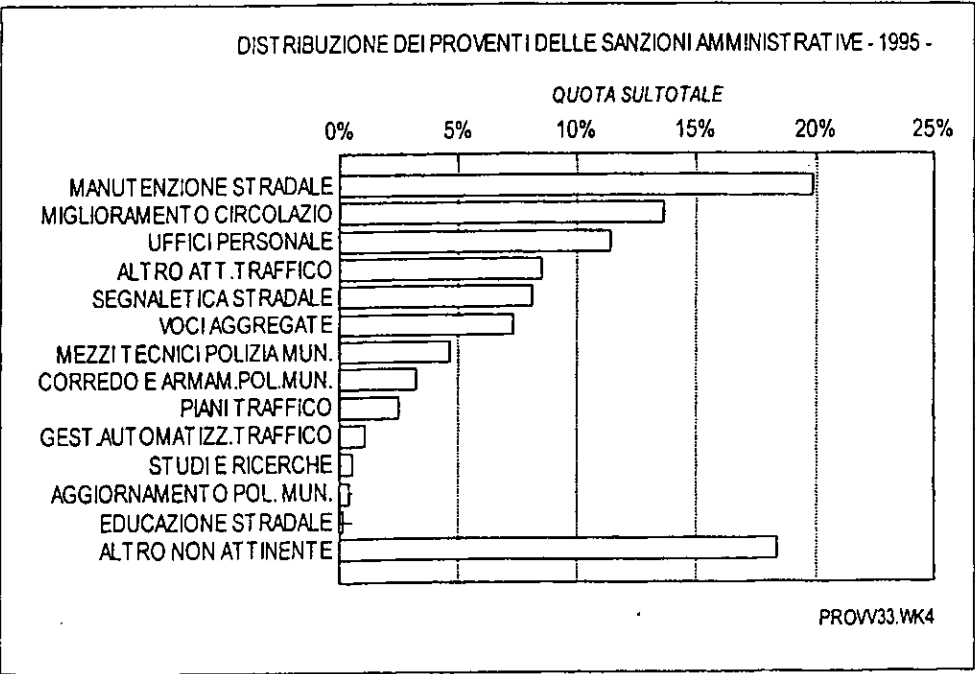
Tabella 13

UTILIZZAZIONE DEI PROVENTI CONTRAVVENZIONALI (ART. 8 CODICE DELLA STRADA)

VOCE DI SPESA	QUOTA % SU TOTALE
MANUTENZIONE STRADALE	19,8%
MIGLIORAMENTO CIRCOLAZIONE	13,6%
UFFICI PERSONALE	11,4%
ALTRO ATT.TRAFFICO	8,5%
SEGNALETICA STRADALE	8,2%
VOCI AGGREGATE	7,3%
MEZZI TECNICI POLIZIA MUN.	4,7%
CORREDO E ARMAMENTARIO DELLA POLIZIA MUNICIPALE	3,3%
PIANI TRAFFICO	2,6%
GEST.AUTOMATIZZ.TRAFFICO	1,1%
STUDI E RICERCHE	0,5%
AGGIORNAMENTO POLIZIA MUNICIPALE	0,4%
EDUCAZIONE STRADALE	0,2%
ALTRO NON ATTINENTE	18,4%
TOTALE SPESE INDICATE	100,0%

Elaborazione RST su dati Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, 1997

Fig. 46



Elaborazione RST su dati Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, 1997

Nel complesso dunque la spesa che più direttamente riguarda il governo della mobilità e la sicurezza stradale non raccoglie più del 3,3% dei proventi. Sembrerebbe dunque auspicabile rafforzare l'obbligo a destinare quote dei proventi contravvenzionali a strumenti e interventi mirati a conseguire condizioni di mobilità sostenibile e sicurezza stradale. ⁽¹¹⁰⁾

⁽¹¹⁰⁾ A tale proposito si segnala che la maggior parte dei rappresentanti tecnici delle Amministrazioni comunali che fanno parte del Gruppo di Lavoro "Mobilità sostenibile e sicurezza stradale" lamenta una insufficiente finalizzazione dei proventi contravvenzionali ad interventi per la pianificazione e gestione della mobilità e per la sicurezza stradale. In particolare Relativamente all'applicazione dell'art. 208 del Nuovo Codice della Strada alcune Amministrazioni comunali sollecitano un chiarimento della questione del reimpiego dei fondi in tema di sicurezza (Bologna), mentre altre (Modena) segnalano che il 208 è sostanzialmente disatteso. Si ricorda inoltre che su questa materia è stato presentato un DDL nel 1996 per portare la quota destinata alla sicurezza stradale al 7% (attualmente è pari al 5%).

3.4 LA PRIMA GENERAZIONE DEI PIANI URBANI DEL TRAFFICO

3.4.1 L'obbligo alla redazione dei Piani Urbani del Traffico

Il Codice della Strada stabilisce l'obbligo alla redazione e adozione del Piano Urbano del Traffico (PUT) per tutti i Comuni con oltre 30.000 abitanti. Si tratta di 286 Comuni che raccolgono 26 milioni di abitanti, il 45,6% della popolazione italiana. ⁽¹¹¹⁾

La stessa norma attribuisce alle Regioni il compito di estendere l'obbligo alla redazione dei PUT ai "... *Comuni con problemi di circolazione legati al turismo, pendolarismo ed altri particolari ragioni [...]* (che comunque siano fonte di rilevanti problematiche derivanti da congestione della circolazione stradale cui dare soluzione". ⁽¹¹²⁾ Queste, in tempi diversi, hanno fornito l'elenco degli ulteriori Comuni obbligati alla redazione del PUT individuando prevalentemente quelli interessati da intensi flussi turistici e - in misura meno marcata - quelli che fanno parte di grandi sistemi urbani (Torino, Milano, Napoli, etc.) o che costituiscono parte di un continuum edificato (alcuni tratti della via Emilia, la costa romagnola, etc.).

Occorre tuttavia notare che la reiterazione dell'obbligo al PUT per tutti i Comuni che fanno parte di un unico sistema insediativo **non fornisce una soluzione soddisfacente al governo della mobilità e della sicurezza**. La presenza di diversi strumenti autonomi di regolazione del traffico che insistono su una struttura urbana unitaria e su un unitario sistema di mobilità pone infatti pressanti problemi di coordinamento e raccordo che non trovano adeguata risposta nella attuale normativa. Il problema si accentua nel caso - molto diffuso - di sistemi insediativi complessi ove una parte dei Comuni è sottoposta all'obbligo del PUT e la rimanente no.

Questo problema è stato affrontato dalle Amministrazioni locali almeno in due casi, l'area urbana di Torino e quella di Bologna, dove -

⁽¹¹¹⁾ Art. 36, comma 1°. Il Piano Urbano del Traffico definisce le regole per determinare il migliore uso del sistema infrastrutturale esistente ai fini della mobilità, della sicurezza stradale dell'impatto ambientale. In questa logica il PUT deve prevedere solo limitati interventi infrastrutturali mentre è mirato a definire le regole affinché la circolazione e la sosta dei vettori individuali e collettivi sia ottimizzata rispetto agli obiettivi di accessibilità, di sicurezza stradale, di tutela delle utenze deboli e a rischio, di impatto ambientale e sociale, di impatto economico diretto e indiretto.

⁽¹¹²⁾ Art. 36, comma 2°

con modalità diverse - si è cercato di definire un meccanismo che assicuri una sostanziale coerenza di scelte e di gestione nel campo del traffico e della sicurezza stradale.⁽¹¹³⁾

È tuttavia evidente che la soluzione ad un problema che si presenta sistematicamente in gran parte del territorio nazionale e che appare di importanza critica per individuare forme efficaci di governo del traffico e della sicurezza, non può essere affidato a soluzioni elaborate volontaristicamente e individualmente caso per caso. Tale materia richiede un tempestivo aggiornamento della norma.⁽¹¹⁴⁾

3.4.2 La distribuzione territoriale dei PUT

Allo stato attuale i Comuni obbligati alla redazione del Piano Urbano del Traffico risultano essere 842, rappresentano il 10,4% delle circoscrizioni amministrative del Paese (8.102) e raccolgono una popolazione di 33,3 milioni di abitanti, il 58,4% del totale nazionale.

Gli effetti della norma nazionale e delle scelte regionali hanno determinato una *"mappa dell'obbligo"* fortemente differenziata, in relazione alle caratteristiche della macrostruttura insediativa regionale, con una quota di popolazione ricadente nei Comuni obbligati che varia da un massimo del 78% (nel Lazio) ad un minimo del 28% (nella Basilicata). Si possono individuare quattro raggruppamenti regionali, caratterizzati da una diversa incidenza dell'obbligo alla redazione dei PUT.

- a) Regioni ad elevata presenza di *"popolazione obbligata"*, si tratta del Lazio (78,1%) e Liguria (75,8%).
- b) Regioni dove l'obbligo alla redazione dei PUT investe tra il 60,1% e il 75,7% della popolazione residente. Si tratta di 6 regioni: Emilia Romagna (69,1%), Campania (65,1%), Puglia (63,7%) Toscana (60,3%), Piemonte (60,7%) e Umbria (60,2%).

⁽¹¹³⁾ Nel caso dell'area urbana di Torino la scelta, alla quale ha collaborato l'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale del Ministero dei Lavori Pubblici, è stata quella di individuare un Comune capofila e di definire un doppio livello del PUT: quello delle scelte strutturali, che riguardano l'intera area, e quello delle scelte locali, che vengono autonomamente determinate dai singoli Comuni dell'area. Nel caso di Bologna la scelta è stata quella di definire una struttura unitaria - con la partecipazione della Provincia - alla quale affidare la promozione della concertazione tra i Comuni dell'area e la definizione degli indirizzi generali.

⁽¹¹⁴⁾ Nel § 4.6.2, *"Il governo della mobilità a livello di area vasta"* viene illustrata una proposta specifica, definita anche in base alle indicazioni elaborate dal Gruppo di Lavoro su *"Mobilità sostenibile e sicurezza stradale"* costituito presso il Ministero.

- c) Regioni dove l'obbligo è compreso tra il 60% e il 45%. Si tratta complessivamente di sei regioni: Marche (59,4%), Friuli Venezia Giulia (59,2%), Lombardia (55,7%), Sicilia (50,2%), Veneto (46%), e Valle d'Aosta (45,5%).
- d) Regioni a bassa presenza di "popolazione obbligata", dove l'incidenza sul totale della popolazione obbligata è inferiore al 45%. Si tratta di cinque regioni: Trentino Alto Adige, Abruzzo, Sardegna, Basilicata e Calabria).

Si nota inoltre che le integrazioni operate dalle Regioni all'elenco dei Comuni obbligati al PUT dalla norma nazionale ha creato una folta platea di piccoli e piccolissimi Comuni obbligati alla formazione del PUT. Questa scelta determina oneri di pianificazione e gestione particolarmente gravosi per Amministrazioni comunali con dimensioni minime (vi sono alcuni Comuni con meno di 1.000 abitanti). A tale proposito occorre infatti ricordare che anche nei Comuni di dimensioni medio-grandi (dotati di ben più ampie risorse) era stata rilevata una diffusa inadeguatezza di strutture, di risorse professionali e di strumentazioni tecniche di base. ⁽¹¹⁵⁾

Rispetto alla distribuzione territoriale della mobilità e dell'incidentalità la mappa dell'obbligo alla redazione dei PUT sembra presentare alcune **sfasature**. Esistono aree scarsamente presidiate dai PUT sia rispetto al volume medio degli spostamenti e dell'incidentalità, sia rispetto alla densità demografica, sia - infine - rispetto all'assetto infrastrutturale. Tale fattori non sembrano aver inciso in modo determinante sulle scelte regionali in materia.

In sostanza, l'ampliamento dell'obbligo ai PUT previsto dalla norma nazionale per favorire il raggiungimento di un più efficace governo della mobilità e della sicurezza stradale, non appare basato direttamente su valutazioni specifiche riguardanti i caratteri della mobilità, dell'incidentalità, del sistema infrastrutturale e territoriale.

Emerge comunque un disegno di fondo: l'obbligo al PUT interessa, nella maggior parte dei casi, comuni ad alta densità demografica il cui territorio è attraversato da tratti di rete autostradale. I comuni

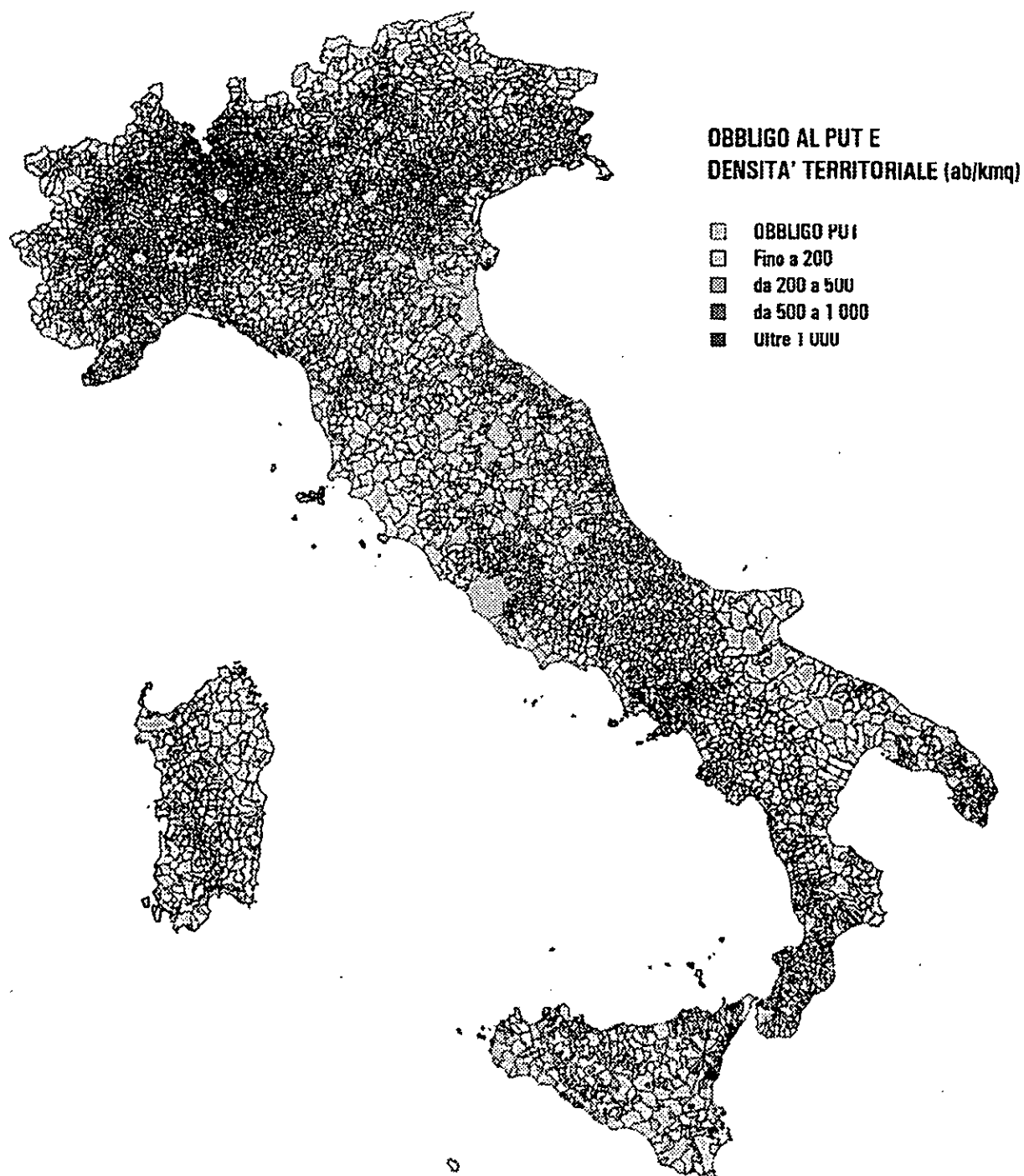
⁽¹¹⁵⁾ Cfr. sopra il § 3.3, "L'azione delle Amministrazioni locali"

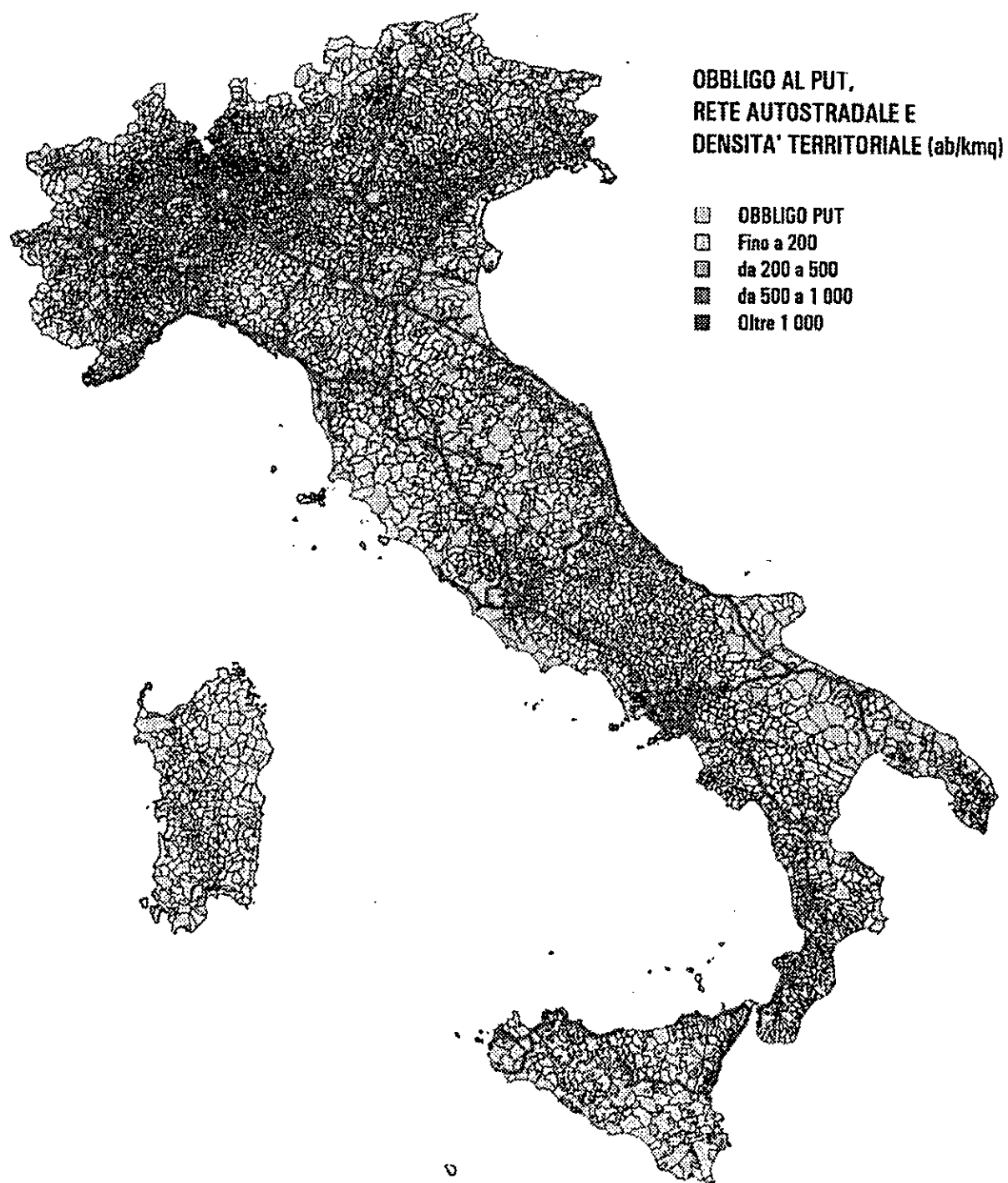
obbligati al PUT, costituiscono a livello nazionale un "mosaico territoriale" che si addensa lungo le principali direttrici della rete autostradale. In numerose porzioni di questo "mosaico" l'autostrada diventa automaticamente anche un canale di traffico urbano tra centri di comuni limitrofi o tra zone di uno stesso comune.

Si nota tuttavia che in un numero elevato di casi si registra una dissimmetria tra un sistema insediativo ad elevata densità che non presenta soluzione di continuità e una mappa dell'obbligo al PUT che lascia sguarnite ampie porzioni del sistema urbano. ⁽¹¹⁶⁾

Cfr. Mappa D et E alle pagine seguenti

⁽¹¹⁶⁾ Per ovviare a tali carenze il Gruppo di Lavoro "Mobilità sostenibile e Sicurezza Stradale" indica che sarebbe opportuno accelerare un processo di sensibilizzazione e stimolo dei Comuni demograficamente più piccoli a catastare, gerarchizzare le strade e attuare anche solo un semplice regolamento viario analogo a quello previsto dalle direttive del PUT, al fine di conseguire una sostanziale continuità e completezza nella disciplina della mobilità e della sicurezza stradale.





3.4.3 Lo stato di attuazione dei PUT nei Comuni del 1° elenco

Nonostante la "novità" dello strumento e la limitatezza di risorse tecniche delle nostre Amministrazioni ⁽¹¹⁷⁾ il processo di formazione/adozione dei PUT - a due anni dalla pubblicazione delle *"Direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico"* - è in una fase di **sostanziale consolidamento**.

Gli 842 Comuni obbligati ad adottare il PUT alla data del 7 dicembre 1997 presentano la seguente situazione. ⁽¹¹⁸⁾

- a) Hanno **adottato** il Piano Urbano del Traffico 161 Comuni (il 24% del totale) e altre 106 Amministrazioni (il 16% del totale) hanno **avviato la procedura per l'adozione**. Le Amministrazioni comunali che alla data del 7 dicembre 1997 hanno completato o stanno completando l'iter rappresentano dunque il 40% del totale.
- b) Le Amministrazioni che sono attualmente in fase di **redazione** del Piano sono 133 (il 20% del totale).
- c) I Comuni che si trovano ancora nelle **fasi preliminari** (procedure di affidamento dell'incarico, studi preliminari, etc.) sono 215 e rappresentano il 32,4% del totale.
- d) Infine, risulta che 49 Comuni **non hanno ancora definito alcuna opzione** (il 7,4% del totale).

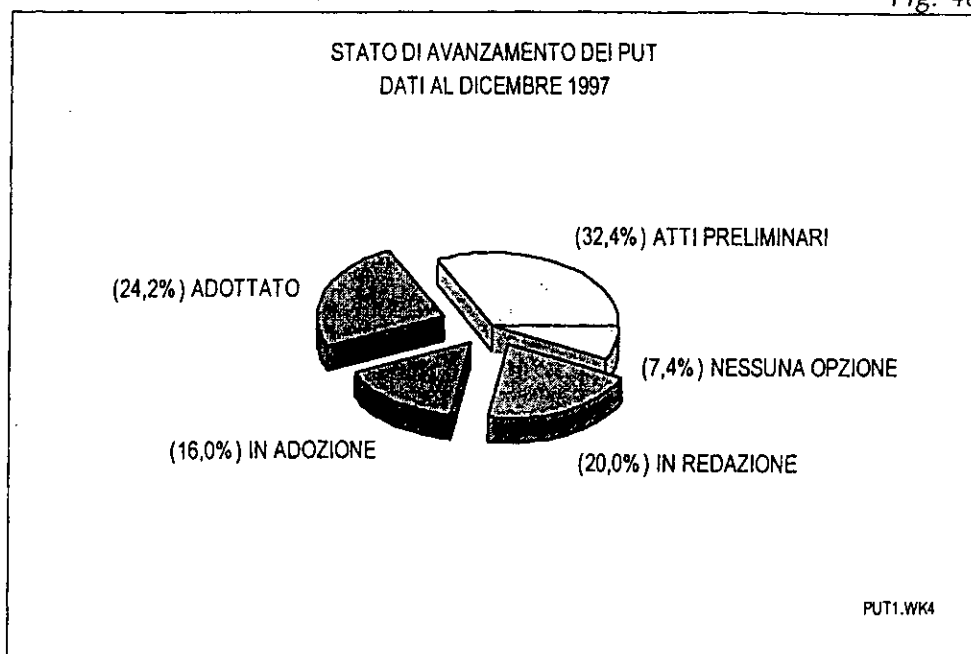
In definitiva i dati sullo stato di attuazione dei PUT sembrano indicare che:

- in un arco di tempo relativamente breve circa il 60% delle Amministrazioni obbligate disporrà di un Piano Urbano del Traffico;
- per circa il 30% delle Amministrazioni questo traguardo sembra raggiungibile in un orizzonte temporale di medio periodo;
- per circa il 10% delle Amministrazioni la redazione e adozione del PUT costituisce un problema di difficile soluzione.

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. §§ 3.3.1, *"Priorità e impegni concreti"* e 3.3.2, *"Gli investimenti dei Comuni nel settore della mobilità e della sicurezza stradale nel periodo 1991 - 1996"*.

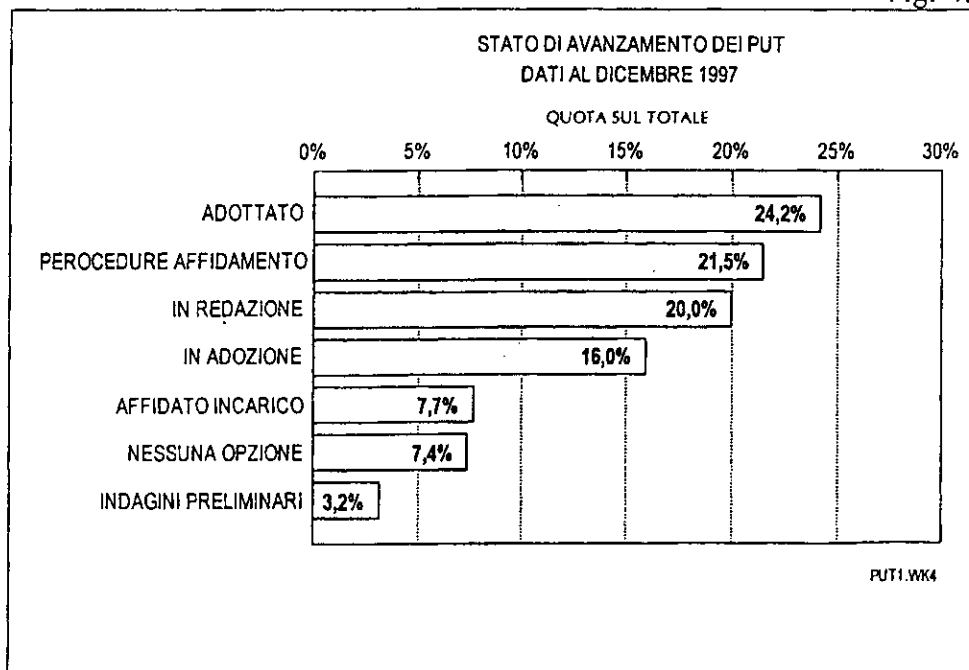
⁽¹¹⁸⁾ Lo stato di attuazione della formazione dei PUT si riferisce ai 664 Comuni che hanno compilato il questionario inviato dal Ministero dei Lavori Pubblici.

Fig. 48



Elaborazione RST - Ricerche e Servizi per il Territorio su dati del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, 1997

Fig. 49



Elaborazione RST - Ricerche e Servizi per il Territorio su dati del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, 1997

3.4.4 I motivi di ritardo indicati dalle Amministrazioni comunali

Il processo di formazione dei PUT sembra essere stato ostacolato principalmente da una scarsa dotazione di strumentazione tecnica di base, dalle esigenze di coordinamento e dalle procedure. ⁽¹¹⁹⁾

Il principale gruppo di fattori che ha determinato la mancata adozione nei termini è costituito dalla esigenza di raccordare la redazione del PUT con la revisione del PRG o con altri interventi, oppure da necessità di coordinamento. Tali motivi di ritardo sono stati indicati dal 23% delle Amministrazioni.

Al secondo posto per ordine di importanza si evidenziano i motivi riguardanti la mancanza di dati, o di strumentazione tecnica, o di strutture tecniche: il 18% circa dei Comuni indica questa carenza come motivo del ritardo. Nel 19% dei casi le Amministrazioni indicano come motivo del ritardo la lunghezza e la complessità delle procedure.

Sono invece solo l'11% le Amministrazioni per le quali l'adozione del PUT è stata ritardata dalla limitatezza dei fondi.

Nel restante 30% dei casi non viene indicato alcun motivo (o viene richiesto l'esonero dalla redazione). ⁽¹²⁰⁾

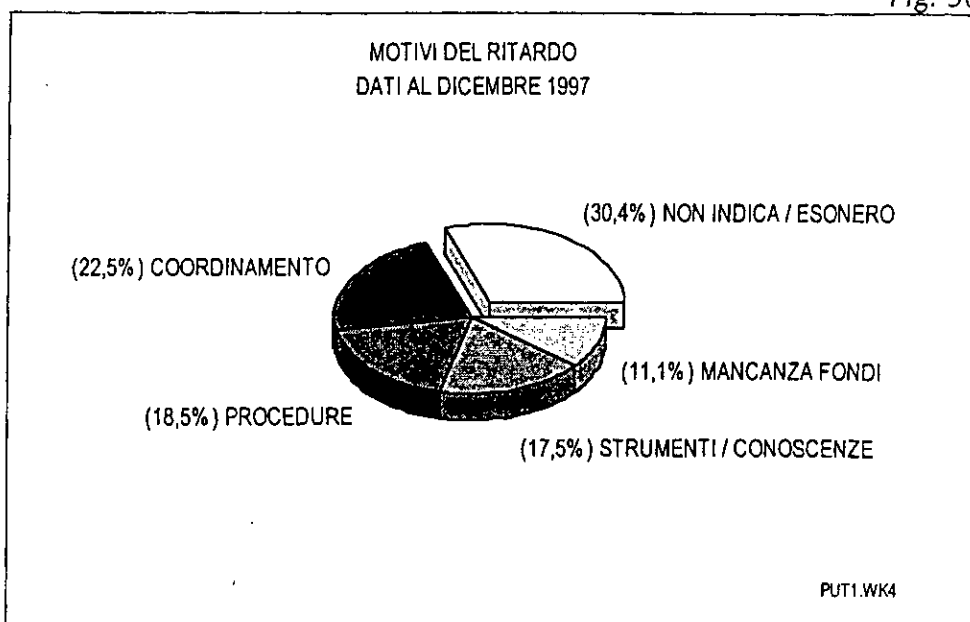
In sostanza sembra di poter affermare che **i ritardi sono dovuti per oltre il 60% a carenze di risorse e strumentazione tecnica, a esigenze di raccordo e coordinamento, a questioni procedurali.** Per una minoranza (l'11%) il problema è costituito da carenze di risorse finanziarie.

Per il restante 30% dei Comuni i motivi sono del tutto vaghi al punto da non poter essere precisati. Non sembra potersi escludere che in alcuni di questi casi la vaghezza delle motivazioni mascheri una scarsa sensibilità al problema del governo del traffico e della sicurezza.

⁽¹¹⁹⁾ Una descrizione dettagliata delle dotazioni di risorse tecnico professionali e di strumenti dei Comuni è contenuta in: Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, *"Le risorse tecnico amministrative e l'intervento su mobilità e incidentalità nei 286 Comuni obbligati al PUT dalla norma nazionale"*, Sezione 2°, Tomo 3° di *"Studio per l'individuazione di linee guida per un Piano di interventi per migliorare la sicurezza stradale e favorire condizioni di mobilità sostenibile"*, RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1998.

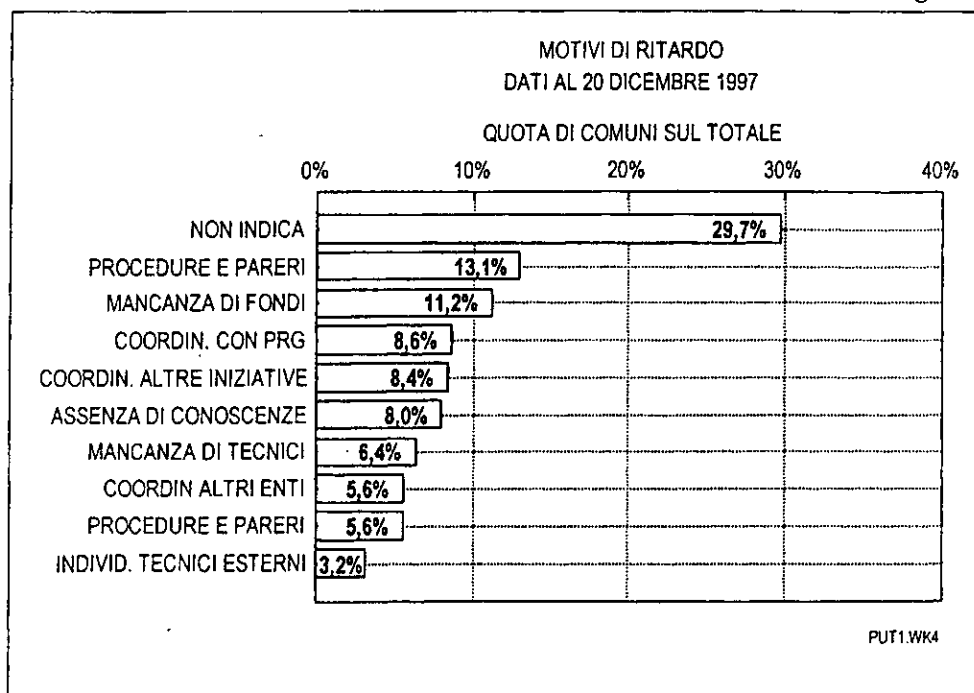
⁽¹²⁰⁾ In questa particolare casistica si trovano alcuni comuni di minime dimensioni demografiche, in alcuni casi inferiori a 600 abitanti (!), indicati dalle Regioni per le problematiche di congestione veicolare relative ai flussi turistici.

Fig. 50



Elaborazione RST - Ricerche e Servizi per il Territorio su dati del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, 1997

Fig. 51



Elaborazione RST - Ricerche e Servizi per il Territorio su dati del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, 1997