

Politiche Stradali

# Viabilità minore motore di sviluppo

**OBIETTIVO PUNTATO SUI NETWORK STRADALI LOCALI, SPESSO CONSIDERATI SECONDARI MA PREZIOSI PER ASSICURARE IL SOSTENTAMENTO E LO SVILUPPO ECONOMICO IN MOLTI PAESI DEL PIANETA. IN QUESTO CONTRIBUTO CURATO DAGLI ESPERTI DELL'ASSOCIAZIONE MONDIALE DELLA STRADA PRESENTIAMO IL QUADRO DELLE POLITICHE IN ATTUAZIONE SULLA SCENA NAZIONALE E INTERNAZIONALE E LE OPPORTUNITÀ DERIVANTI DALLA VALORIZZAZIONE DELLE "RURAL ROADS".**

**"S**viluppare la cooperazione internazionale e favorire il progresso nel campo della viabilità stradale". Questo è l'assunto su cui si fonda l'Associazione Mondiale della Strada. Potrebbe apparire un'ovvietà ma si tratta, invece, di un impegno di grande responsabilità soprattutto perché non riguarda i singoli Paesi membri, bensì tutta la collettività internazionale dell'Associazione. Ogni membro deve riuscire a portare la propria esperienza e conoscenza nel campo stradale all'insieme della collettività, ciascuno con un proprio apporto specifico a seconda del livello tecnico e scientifico raggiunto nel proprio territorio e nel tempo. Ogni Paese, a seconda di localizzazione geografica, anni di esperienza, contesto economico e sociale, porta bagagli diversi e esigenze diverse. Le esigenze di Paesi più sviluppati in termini di infrastrutture e tecnologie costituiscono un bacino di conoscenze che può e deve essere messo a disposizione di tutti. I grandi problemi che possono interessare i Paesi occidentali come le grandi reti autostradali, progetti innovativi come ponti, gallerie, di forte impatto sociale ed economico non sempre riescono a coinvolgere invece i Paesi dove, sia per le condizioni geografiche, climatiche e, soprattutto economiche, l'interesse vitale riguarda altri tipi di soluzioni. La viabilità che chiamiamo rurale in alcuni Paesi come quelli del continente africano sub-sahariano, ovvero la comunicazione via strada, rappresenta l'unica modalità di comunicazione. L'interesse di Paesi sconfinati come il Niger, il Mali, la Costa d'Avorio o il Congo non sono le grandi autostrade o i sistemi automatici di pedaggio, ma è quello di garantire la permanenza delle loro strade di comunicazione a fronte di eventi atmosferici spesso devastanti. Nuove tecnologie, ma-

teriali innovativi, soluzioni studiate *ad hoc* per ciascun Paese, sono le questioni fulcro della cooperazione quale scopo primario dell'AIPCR. Per questo motivo l'Italia, attraverso il proprio Comitato nazionale, sta lavorando per promuovere una rete di collaborazione con questi Paesi. Al momento l'attenzione si rivolge all'Africa sub-sahariana laddove le culture, così diverse tra di loro, potranno avere l'appoggio italiano per sviluppare conoscenze, confrontare le reciproche esperienze e, alla fine, trovare i punti di contatto per portare a un proficuo scambio.

È importante che un Paese come l'Italia, che vanta una esperienza di viabilità vecchia di millenni e che oggi ha una rete stradale di altissimo livello, dedichi questa capacità a portare collaborazione ad altri Paesi che necessitano di creare un sistema che sia volano per una loro crescita economica e sociale. L'Italia non si tirerà indietro in questa missione e si vuole proporre come attore nel progetto di organizzazione di una rete di collaborazione e cooperazione intercontinentale stabilendo un asse osmotico tra il vecchio continente e il più antico continente africano con le sue diverse realtà culturali, storiche ed economiche che sono una risorsa indispensabile ed imprescindibile per tutto il mondo.

## Le "piccole" strade indispensabili

Nel mondo, molte strade extraurbane (viabilità minore o locale) si caratterizzano per il ridotto transito giornaliero dei veicoli, transito che assume un valore estremamente variabile in relazione ai diversi contesti. Però è soltanto questa rete secondaria che assicura i collegamenti indispensabili per la popolazione insediata lontano dai grandi centri urbani, po-

**Domenico Crocco**  
Segretario Generale  
AIPCR Italia  
Responsabile Organismi  
internazionali e Legislazione  
comunitaria Anas

**Paola Villani**  
DICA Infrastrutture  
di Trasporto  
e Geoscienze Politecnico  
di Milano  
Presidente Comitato  
Tecnico 2.5 AIPCR

polazione che, pur potendo provvedere al proprio sostentamento, attingendo alle sole risorse presenti nell'area, di fatto dipende, per tutte le funzioni di ordine superiore (commercio, educazione, sanità, servizi), da questa rete stradale. Strade quindi che sono indispensabili per chi risiede lontano dai centri urbani. Ma le risorse assegnate per la manutenzione di queste arterie sono molto scarse: quando si tratta di pianificare e investire sulla rete locale, si fa ricorso ai modelli tradizionali di investimento (ivi inclusa l'analisi costi-benefici e la stima dei costi sociali connessi), modelli utilizzati per le reti di traffico di una certa rilevanza, ma del tutto inappropriati se applicati a contesti locali. Nel caso delle strade rurali le cause di ammaloramento e dissesto sono scarsamente prevedibili e spesso il traffico che vi insiste è talmente ridotto da non poter in alcun modo, applicando una tradizionale analisi costi-benefici, giustificare gli investimenti per la manutenzione. Ecco allora come molte Amministrazioni - ovunque nel mondo - procedano di fatto con interventi volti alla restrizione del transito.

In tutti i Paesi, qualora si intendano sviluppare strategie di investimento in favore della viabilità minore, i processi per la pianificazione degli interventi fanno ricorso a modelli basati su analisi multicriteri, con esplicito riferimento ai benefici di tipo sociale che potranno essere conseguiti specie laddove non siano immediatamente evidenziabili benefici aventi ricadute economiche.

In Italia non esiste un modello per la viabilità minore. E come nella maggior parte dei Paesi in via di sviluppo sono le singole Amministrazioni (Province, Comunità Montane, Consorzi, ecc.) che devono farsi carico degli interventi di riqualificazione, adeguamento, manutenzione dei tracciati. Interventi che dipendono da specifiche fonti di finanziamento e investimento per lo sviluppo e la manutenzione della rete stradale, risorse però che, è bene rammentarlo, sono decisamente esigue in rapporto all'assoluta necessità di provvedere con opere di ripristino e riqualificazione. Risorse scarse infatti limitano la

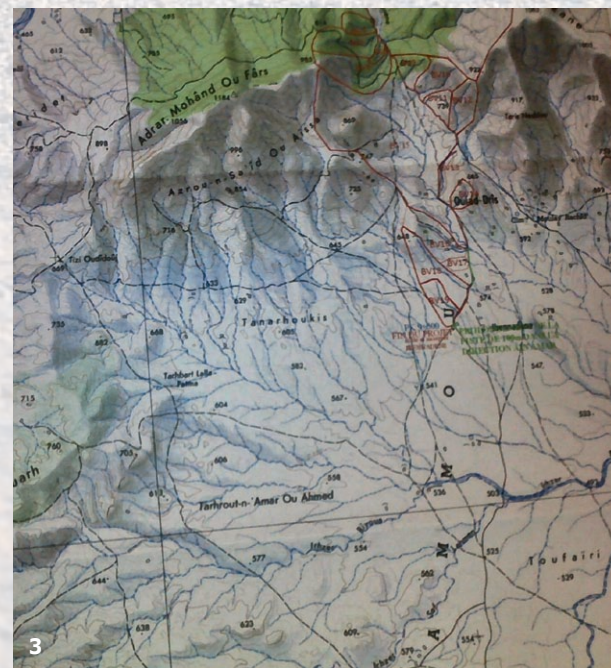
possibilità di investire e avere tracciati adeguati e durevoli, tali da poter affermare di aver messo in assoluta sicurezza le strade sui versanti collinari o montani a forte rischio di dissesto. Per trovare una soluzione a questo problema l'Italia ha messo in opera svariate iniziative all'interno dei Fondi per lo Sviluppo Rurale (FSR), iniziative finalizzate alla pianificazione di investimenti di sviluppo o manutenzione nel medio-lungo periodo.

Da più di vent'anni alcune Regioni (Lombardia, Emilia-Romagna) fanno ricorso a progetti pilota all'interno dei Fondi per lo Sviluppo Rurale, progetti di una certa rilevanza e che pongono al centro del processo di pianificazione le esigenze della popolazione insediata (che si fa promotrice di fatto dei singoli progetti). Ma queste modalità di intervento hanno generato non pochi problemi. In linea generale, le politiche per lo sviluppo della viabilità minore sono costruite sulla base di molteplici riferimenti normativi: molto spesso i singoli interventi sono inquadrabili in una politica generale di determinati settori pubblici (Consorzi di bonifica, ad esempio, oppure Piani per lo sviluppo locale) altre volte gli interventi, specie nei casi di nuove realizzazioni o rettifica di tratti di strada, rientrano nei già citati FSR. Si deve evidenziare come non vi sia una politica nazionale strutturata e concepita per il vasto reticolo della viabilità minore. In Italia si riscontra una quasi costante sovrapposizione di competenze, spesso tra Ministeri differenti. Proprio per questo si ritiene che molto possa essere fatto sia per raggiungere importanti e positivi obiettivi in termini di risparmio economico (giòva rammentare come il costo del dissesto in Italia sia elevatissimo) sia in termini di miglioramento e gestione delle reti esistenti. È tempo di costituire specifici piani di investimento per la viabilità minore. Tutte le politiche e tutte le strategie per migliorare la viabilità secondaria tendono a conseguire specifici risultati in termini di sviluppo. Questi possono essere così riassunti:

- La viabilità minore integra e completa il sistema dei collegamenti e si evidenziano non pochi problemi sia in termini di co-

**1. Una strada rurale: lo sviluppo, non solo viario, parte da questa tipologia di infrastruttura**

**2, 3. Viabilità minore in Marocco, Paese in cui le strategie di investimento sono sostenute da modelli basati su analisi multicriteri**



sti, sia di competenze, giacché queste ultime sono molteplici e coinvolgono settori differenti. L'identificazione delle priorità degli interventi spesso poi non viene gestita a livello nazionale, regionale o provinciale ma è lasciata alle iniziative dei singoli Comuni che, come è naturale, spesso non sanno scegliere quale sia l'intervento migliore o quello maggiormente necessario. Competenze che potrebbero invece essere facilmente reperite all'interno dei Ministeri (Infrastrutture e Trasporti, Lavori Pubblici, Interno, Ambiente). Questa situazione è sovente fonte di disorganizzazione, dispersione delle risorse economiche e assenza di sinergia, anche tra Enti Locali contermini. Mentre il principale obiettivo dovrebbe essere quello di fornire un quadro strategico coerente con lo sviluppo dei territori attraversati, nel pieno rispetto delle valenze ambientali e per la perfetta salvaguardia delle stesse.

- Per ridurre la dispersione residenziale: la mobilità sulla rete è determinata dalla qualità degli spostamenti, dalla presenza delle infrastrutture e dei servizi, dai collegamenti esistenti a livello locale. Le strategie devono essere indirizzate a modelli di sviluppo sostenibile sia per garantire lo sviluppo delle attività insediate nell'area, sia per la piena tutela della qualità ambientale.

- Per ridurre la pressione demografica nelle aree urbane. Nel quadro generale degli obiettivi per la promozione e lo sviluppo dei territori la viabilità minore può svolgere un ruolo importante per il turismo sia in termini di occupazione sia in termini di crescita e suddivisione delle risorse. Proprio in riferimento al turismo occorre osservare come senza l'intervento dell'Amministrazione Pubblica differenti investimenti economici determinino sovente notevoli disparità tra i territori.

## Il quadro italiano istituzionale

Gli obiettivi e le politiche in materia sono trasversali e sebbene queste interessino prevalentemente le aree di sviluppo rurale vi sono implicazioni a vari livelli di governo. La complessità, anche a livello normativo, è tale per cui si ritiene auspicabile una piena ridefinizione delle competenze in termini di pianificazione e intervento. Il quadro istituzionale è complesso poiché spesso, a vari livelli, si considerano gli interventi di riqualificazione delle strade minori, come tentativi, più o meno dichiarati, volti a un aumento della capacità della rete, allargamento della sezione stradale, tentativi di urbanizzazione in territori di notevole valenza ambientale. Spesso poi le scelte sono ancora più complesse nel caso in cui la pianificazione delle reti stradali dipende da organi di governo del territorio differenti: ad esempio in Italia la rete stradale primaria è di competenza dell'Anas e delle singole Regioni, il reticolo delle strade provinciali delle Province e la viabilità minore è in capo quasi esclusivamente ai singoli Comuni.

## Gli interventi sul network

Molto spesso, il dibattito sulle strade rurali non va al di là dello sviluppo della rete infrastrutturale. Il miglioramento delle strade minori in Italia rappresenta un problema sia per l'estensione della rete (oltre 900.000 km) ma deve costituire un importante obiettivo delle politiche per il sostegno della viabilità locale: talvolta, si preferisce impedire il transito a tutti i veicoli piuttosto che attuare interventi di riqualificazio-

ne dei tratti stradali ammalorati: spesso si permette il transito nei soli mesi estivi (e spesso il transito è soggetto a pedaggio: vi sono sbarre di accesso e il controllo è affidato alle Guardie Forestali; il pedaggio è imposto al fine di reperire risorse per la manutenzione ordinaria del manto stradale). L'esperienza in questo campo è ancora piuttosto limitata ma le motivazioni che inducono gli Enti locali a esigere un pedaggio rimandano a problemi di natura amministrativa e impositiva. Vi sono pedaggi tagliati su misura in relazione ai singoli contesti territoriali. Le motivazioni sono differenti e i pedaggi non rappresentano altro che un tentativo messo in atto dagli Enti Locali per garantirsi entrate da destinare al mantenimento della rete viaria: si rammenta che in Italia sono i Comuni che devono farsi carico delle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria. Le Amministrazioni peraltro perseguono il duplice scopo di promuovere la fruibilità del territorio e garantire comunque l'accesso alla popolazione stabilmente insediata, previo pedaggio per i non residenti. Sovente vengono riservate strade al transito di specifiche classi di veicoli, dequalificando di fatto l'ambiente (cicliste, piste per cross, piste per veicoli a trazione integrale). Si ritiene che queste non siano misure corrette, anche perché spesso si determinano veri e propri dissesti a valle, dissesti dovuti all'improprio utilizzo di percorsi non a questo destinati.

## Quel patrimonio da sostenere

Il sistema stradale in Italia viene considerato, a livello della ripartizione economica delle risorse da assegnare, quasi unicamente per strade di categoria C o superiore ed ecco quindi il proliferare di statistiche che informano quanto sia grande il deficit di strade nazionali in rapporto alla rete degli altri Paesi europei. Considerazione inidonea se applicata all'Italia poiché il nostro Paese si caratterizza, per ragioni storiche, per una rete stradale minore assai più vasta e capillare di quella ad esempio riscontrabile in Germania o in Francia. Estesa stradale che garantisce la perfetta fruibilità di territori a altissima valenza ambientale ma, estesa stradale rilevante che presenta oneri notevoli per i Comuni e gli Enti preposti alla manutenzione del reticolo viario.

L'immenso patrimonio delle strade italiane, si sottolinea nuovamente, non può essere paragonato a quello degli altri Paesi europei. L'elevata densità di popolazione in Italia, così come i fenomeni di decentramento residenziale che si sono verificati negli ultimi decenni, sono stati anche determinati dalla possibilità di raggiungere i principali centri urbani con viaggi di breve durata. I ridotti tempi di spostamento sono garantiti da una rete stradale che presenta scarsi flussi di traffico, traffico che si intensifica solo nelle aree periferiche per poi divenire insostenibile nelle aree centrali.

## Strade e turismo

In Italia, gli spostamenti vengono effettuati prevalentemente con veicoli privati a due o quattro ruote: grazie alla rete stradale abbastanza articolata e capillare, italiani e stranieri sono invogliati a visitare l'intero territorio nazionale che si caratterizza per la presenza di un patrimonio storico, artistico, ambientale particolarmente diffuso. Il territorio, ma ancora più la valenza paesaggistica, rappresentano valori inestimabili.

TAB. 1 CONFRONTI INTERNAZIONALI

	Estesa complessiva strade (urbane ed extraurbane pavimentate e non pavimentate) in km	Estesa complessiva rete primaria (autostrade e strade statali in km)	Superficie territoriale Stato (kmq)	Popolazione	Densità rete primaria (autostrade e statali) km/kmq
Germania	656.813	52.529	357.121	81.859.000	0,15
Francia	1.028.260	20.260	551.208	61.538.000	0,04
Spagna	681.000	10.412	504.600	46.000.000	0,02
Italia*	850.825	25.879	301.340	59.619.000	0,09
USA	6.588.199	260.000	9.826.675	301.121.657	0,03
CINA	2.000.000	93.720	9.596.961	1.344.413.526	0,010

\*Per l'Italia sono state conteggiate soltanto le strade pavimentate

	Percentuale della rete secondaria o minore o rurale sull'intera rete stradale	Percentuale della rete primaria (autostrade e strade statali) sull'intera rete stradale	km strada ogni 1.000 abitanti	km autostrade e statali ogni 1.000 abitanti	Densità rete secondaria (strade Categoria "C" o "F" o minore o rurale) km/kmq
Germania	92,00	8,00	8,0	0,6	1,84
Francia	98,03	1,97	16,7	0,3	1,87
Spagna	98,47	1,53	14,8	0,2	1,35
Italia	96,96	3,04	14,3	0,4	2,82
USA	96,05	3,95	21,9	0,9	0,67
CINA	95,31	4,69	1,5	0,07	0,21

Fonte: rispettivi Governi nazionali

## I costi di manutenzione

Sebbene occorra investire enormi risorse, si deve necessariamente mantenere o adeguare la viabilità minore esistente. Occorre intervenire per scongiurare dissesti imputabili ai mutamenti climatici e occorre provvedere alla manutenzione ordinaria con assoluta regolarità. Occorre un diverso approccio al problema e iniziare a considerare la viabilità minore come la vera rete stradale che caratterizza una nazione. Oggi, in presenza di risorse limitate, occorre dare la priorità alla manutenzione, anche attraverso

specifiche azioni mirate a migliorare le sole infrastrutture stradali esistenti, promuovendo misure atte a preservarne le caratteristiche di tracciato, segno e testimonianza delle diverse epoche storiche. Occorre capacità di innovazione nella gestione della rete, nella programmazione degli interventi di manutenzione. Occorre applicare strategie efficaci e misure efficienti. Accessibilità, qualità ambientale e tutela delle risorse esistenti rappresentano obiettivi fondamentali che contribuiscono a una politica per lo sviluppo delle strade rurali. ■■

**4. Valorizzare i territori attraverso il progresso stradale: un processo in cui le "rural roads" possono rivelarsi strumento fondamentale**

