

LAVORI PREPARATORI

XVI Legislatura – Senato della Repubblica Atto n. 2388

Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 21.12.2010

L'atto n. S 2388 recante "Norme per la realizzazione di aree pedonali, a traffico limitato e a velocità moderata nei centri storici e nelle strade di quartiere e locali " presentato al Senato di iniziativa del Sen. Perduca ed altri, è stato assegnato per l'esame in sede referente alle Commissioni riunite VIII (Lavori pubblici, comunicazioni) e XIII (Territorio, ambiente, beni ambientali). L'analisi in Commissione non è ancora iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1^a (Aff. cost.), 5^a (Bilancio), 7^a (Pubb. istruz.), Questioni regionali.

I fini perseguiti con presente disegno di legge sono quelli di migliorare la mobilità urbana, ridurre l'inquinamento da traffico veicolare, valorizzare il patrimonio storico e riqualificare le periferie, attraverso l'incentivazione della mobilità pedonale e ciclabile, l'utilizzo dei mezzi pubblici e l'allontanamento dei flussi di traffico dalle zone abitate, e dalle urbane storiche.

Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori Perduca e Poretti

Comunicato alla presidenza il 20 ottobre 2010

Norme per la realizzazione di aree pedonali, a traffico limitato e a velocità moderata nei centri storici e nelle strade di quartiere e locali

Onorevoli Senatori. – Nonostante la presentazione nella scorsa legislatura di una proposta di legge (atto Camera n. 738, XV legislatura), di atti parlamentari e di iniziative civiche dei deputati verdi, non si sono registrate

innovazioni adeguate per quanto riguarda la realizzazione di zone pedonalizzate.

I ripetuti blocchi del traffico nelle città dovuti all'inquinamento e in particolare l'esplosione del traffico hanno avuto il grande merito di porre finalmente e con urgenza all'attenzione di tutti il gravissimo livello di insalubrità fisica, psichica e sociale delle nostre città (non solo grandi ma anche medie e piccole) e di mettere finalmente in discussione la sua causa più comune e predominante: il traffico motorizzato privato.

Esso rappresenta un problema strutturale: l'automobilizzazione di massa è un modo di vivere e di spostarsi nella città, strutturalmente incompatibile con la città stessa, perché ne espropria lo spazio pubblico di relazione, avvelena l'ambiente di vita (anche se con l'uso delle marmitte catalitiche e dei nuovi motori ciò avviene un po' meno), rende impossibili e comunque pericolosissime e cruenti le mobilità non automobilistiche soccombenti.

Per risolvere a fondo questi problemi occorre quindi una strategia molto più estesa e radicale ma anche avviabile da subito, che sia contemporaneamente:

sanitario-ambientale: maggiori controlli e rilevazioni puntuali e capillari per tutti i fattori inquinanti, con soglie di effettiva sicurezza;

urbanistica: riprogettazione della città, dei suoi spazi pubblici, dei suoi trasporti, del suo uso;

amministrativa: ripristino di un governo efficiente della circolazione e della vigilanza;

economico-fiscale: nuovi sistemi di tassazione sull'uso e sulla presenza dell'auto in città, nuovi sgravi e incentivazioni per le altre modalità non automobilistiche, nuovo sistema di sostegno e di finanziamento del trasporto pubblico.

Serve quindi una riconsiderazione complessiva della salute, dello spazio urbano, dell'organizzazione, delle abitudini, dell'economia e degli aspetti normativi che finora hanno sostenuto o consentito la massiccia automobilizzazione della mobilità urbana.

È dagli inderogabili limiti fisici di inquinamento e quindi di motorizzazione urbana che bisogna partire per la redazione dei piani di risanamento della mobilità urbana e per la riduzione del traffico autoveicolare (non più generici o addirittura contraddittori «piani del traffico») che comincino a porsi il problema, non più di quanti veicoli potrebbero stare su una strada e di come poterne aumentare l'entità, ma di quanti veicoli a priori sono accettabili perché la strada rimanga vivibile (per salubrità, socialità, gradevolezza e sicurezza), e quindi si pongano progressivi e verificabili obiettivi di conversione dei sistemi di traffico e di riduzione della mobilità motorizzata privata.

In assenza o in attesa di queste verifiche e simulazioni sistematiche e complessive, è comunque opportuno sospendere l'approvazione e la costruzione di qualsiasi nuova infrastruttura (strada, cavalcavia, sottopasso, svincolo o parcheggio) che possa anche solo potenzialmente indurre un'aggravamento della situazione ambientale locale o generale, salvo quando verifiche e simulazioni documentate, pubbliche e verificabili sul traffico e sulla situazione ambientale realizzate appositamente per quel particolare problema, escludano in modo assoluto e univoco qualsiasi ricaduta negativa ed anzi comprovino precisi miglioramenti ambientali, sia puntualmente che a livello generale.

Oltre l'emergenza inquinamento, occorre avanzare assai più decisamente sulla strategia del recupero della vivibilità urbana e della liberazione dalle automobili.

A questo proposito occorre quindi intervenire sulle città, pedonalizzando reti di aree sempre più estese e numerose, sviluppando la sensibilità culturale per una mobilità compatibile, favorendo la mobilità ciclabile, ristrutturando a fondo la politica della sosta e dei parcheggi, non fluidificando e rallentando la circolazione.

Di seguito sono illustrati alcuni strumenti per rendere le città a misura d'uomo.

Città a misura d'uomo

Si può intervenire in vari modi per fare sì che le città siano a misura d'uomo e non di automobile, ad esempio costruendo strutture per

migliorare l'accesso dei ciclisti e dei pedoni nei diversi quartieri cittadini, dando loro la precedenza nelle zone centrali e integrando gli spostamenti a piedi e in bicicletta con il trasporto pubblico. Il sistema più efficace per rendere le città più sicure e adatte per i mezzi non a motore è quello di impedire che i veicoli a motore si impadroniscano dello spazio urbano. Le auto infatti hanno una mole e una velocità tali da occupare automaticamente le strade, intimorendo o mettendo in pericolo le persone a piedi o in bicicletta. Per rendere davvero possibili gli spostamenti dei pedoni e dei ciclisti è necessario che questi possano circolare in città senza rischio e senza essere ostacolati. Per rendere adatte alcune strade a un traffico più lento si devono imporre forti limitazioni alla circolazione delle automobili. Questi sistemi per «calmare il traffico» sono già applicati in molte città europee, allo scopo di trasformare le strade da zone di passaggio delle auto a luoghi in cui la gente vive, lavora e fa la spesa. Il principale vantaggio di tale orientamento è quello di poter accogliere nelle strade cittadine i pedoni e i ciclisti in condizioni di sicurezza, senza doverli relegare in corsie o piste spesso di importanza secondaria. È necessario «calmare» il traffico modificando il disegno delle strade delle zone residenziali, che vengono trasformate in aree vivibili o «corti urbane». In esse le auto sono costrette a circolare lentamente girando attorno ad alberi, aiuole o piccoli giardini la cui dislocazione è stata studiata con cura. Poiché il traffico motorizzato non può monopolizzare l'intera carreggiata, gran parte dello spazio diventa disponibile per i pedoni, i ciclisti e i bambini che giocano. I veicoli possono entrare nelle corti urbane ma solo come «ospiti», perché hanno la priorità i mezzi non a motore. Queste esperienze di rallentamento del traffico hanno dimostrato la loro efficacia se applicate in modo esteso, altrimenti i problemi derivanti dal traffico motorizzato vengono semplicemente spostati nelle strade vicine.

Gli obiettivi del disegno di legge

Il presente disegno di legge detta norme per l'adeguamento del sistema della viabilità comunale e in particolare delle strade comprese nel territorio urbanizzato e nei nuovi insediamenti residenziali, al fine di migliorare

l'ambiente urbano, di ridurre l'inquinamento da traffico veicolare, di aumentare la sicurezza per i cittadini, per tutelare e valorizzare il patrimonio storico, per riqualificare le periferie, per consentire una migliore funzione della città e per facilitare la vita di relazione. Perciò si propone di:

- a) garantire la sicurezza, la tranquillità, la salute, la riduzione del rumore e dell'inquinamento;
- b) allontanare i flussi di traffico dalle zone abitate, densamente popolate e da zone urbane le cui caratteristiche storiche o ambientali rendono incompatibile la circolazione delle auto;
- c) favorire l'utilizzo dei mezzi pubblici e collettivi;
- d) incentivare la massima valorizzazione della mobilità pedonale e ciclabile;
- e) favorire la pratica motoria pedestre al fine di migliorare le condizioni di salute degli abitanti e consentire tempi di vita meno affannosi;
- f) favorire le attività di socializzazione e interpersonali nonché il gioco dei ragazzi in spazi urbani;
- g) recuperare gli spazi urbani occupati da veicoli in sosta o in movimento.

Il disegno di legge finanzia progetti e interventi per la pedonalizzazione e per la modernizzazione del traffico.

I principi di organizzazione. Una migliore sistemazione dell'habitat – Una nuova regolamentazione

Partendo dal principio che le attività individuali e collettive devono poter essere esercitate vicino ai luoghi di residenza, vanno sviluppati dei progetti mirati che, per le strade a prevalente uso residenziale, significano:

- non dare più la precedenza all'automobile;
- non proibire più i giochi sulle carreggiate stradali;
- non autorizzare più la sosta per tutta la lunghezza dei marciapiedi;
- abolire la velocità massima di 50 km/h;
- sistemare lo spazio secondo i criteri citati.

Le corti urbane

Una corte urbana è una parte continua dello spazio urbano dove la funzione residenziale e abitativa prende chiaramente il sopravvento sulla

funzione della circolazione, nella quale questa scelta si esprime attraverso la particolare sistemazione dello spazio.

All'interno della corte urbana, in cui accesso e uscita devono essere chiaramente indicati, sono applicate particolari norme di circolazione.

In via di principio tutti i veicoli hanno accesso alle corti urbane, che non sono quindi riservate interamente alle funzioni residenziali.

Possono essere sistematiche ugualmente come zone miste, dove negozi, chiese, scuole e spazi per il gioco si alternano con le case e con gli altri immobili.

Caratteristiche della corte urbana

La sistemazione della corte urbana deve esprimere chiaramente che i veicoli in movimento occupano un ruolo secondario nella strada rispetto ai pedoni. Ciò può essere concretizzato con elementi caratteristici che possono essere così descritti:

offrire un'immagine accogliente della strada con alberi, diverse pavimentazioni, suddivise per funzioni, aiuole per fiori, arredo urbano e possibilità di posteggio per biciclette e moto;

autorizzare la sosta unicamente in luoghi delimitati e contrassegnati sulla pavimentazione; in ogni altro luogo il parcheggio è proibito;

riservare necessariamente spazi di gioco per i ragazzi dove le auto non possono penetrare; in aggiunta si possono creare restringimenti nella strada dove i ragazzi giocano più frequentemente aumentando la sicurezza;

non fare nulla per suggerire la separazione dei traffici o la priorità del traffico automobilistico; evitare quindi carreggiate e marciapiedi lunghi e rettilinei;

concepire lo spazio nel suo insieme accessibile dovunque ai pedoni e parzialmente ai veicoli;

utilizzare differenti mezzi per modificare le caratteristiche della strada in modo tale che i veicoli siano obbligati a rallentare, per esempio, da curve molto pronunciate, sbalzoni e strettoie; evitare per le stesse ragioni i tratti di strada dritta che aumentano la visibilità e quindi la velocità.

Passando all'articolato del disegno di legge, l'articolo 1 definisce le finalità generali e in particolare dispone l'adeguamento del sistema della viabilità comunale al fine di migliorare l'ambiente urbano, ridurre l'inquinamento da traffico veicolare, aumentare la sicurezza per i cittadini, salvaguardare e valorizzare il patrimonio storico, riqualificare le periferie. L'articolo 2 dispone che negli atti di programmazione e di pianificazione territoriali e in materia di viabilità e di trasporti dei comuni si prevedano misure adeguate per la valorizzazione della mobilità pedonale, nel rispetto delle finalità della legge. L'articolo 3 dispone da parte dei comuni la delimitazione delle aree pedonali e a traffico limitato, da individuare con i criteri elencati nell'articolo 4, mentre gli articoli 5 e 6 individuano in modo puntuale le aree pedonali e le loro caratteristiche tecniche. Le disposizioni dettate dall'articolo 7 si riferiscono ai piani per le aree pedonali che i comuni presentano alle regioni, la cui attuazione deve avvenire attraverso la realizzazione di programmi annuali corredati di progetti esecutivi. Le modalità di finanziamento dei piani da parte delle regioni nonché le quote previste per i contributi regionali sono stabilite dall'articolo 8, e la consultazione da parte degli enti locali interessanti delle associazioni ambientaliste dall'articolo 9. L'articolo 10 detta norme speciali per favorire la realizzazione di aree pedonali limitando il traffico veicolare in zone ben individuate. Infine l'articolo 11 prevede nelle aree pedonali il recupero e il ripristino delle pavimentazioni e degli elementi di arredo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità generali)

1. La presente legge reca norme per l'adeguamento del sistema della viabilità comunale e in particolare delle strade comprese nel territorio urbanizzato e nei nuovi insediamenti residenziali, al fine di migliorare l'ambiente urbano, ridurre l'inquinamento da traffico veicolare, aumentare la sicurezza per i cittadini, tutelare e valorizzare il patrimonio storico,

riqualificare le periferie, consentire una migliore fruizione della città e facilitare la vita di relazione.

2. La presente legge, in particolare, reca norme per:

- a) garantire la sicurezza, la tranquillità, la salute e la riduzione del rumore e dell'inquinamento;
- b) allontanare i flussi di traffico dalle zone abitate, densamente popolate e da zone urbane le cui caratteristiche storiche o ambientali rendono incompatibile la circolazione delle auto;
- c) favorire l'utilizzo dei mezzi pubblici e collettivi;
- d) incentivare la massima valorizzazione della mobilità pedonale e ciclabile;
- e) favorire la pratica motoria pedestre al fine di migliorare le condizioni di salute degli abitanti e consentire tempi di vita meno congestionati;
- f) favorire le attività di socializzazione e interpersonali nonché il gioco dei ragazzi in spazi aperti;
- g) recuperare gli spazi urbani occupati da veicoli in sosta o in movimento.

Art. 2.

(Disposizioni generali)

1. Negli atti di programmazione e di pianificazione territoriali e in materia di viabilità e di trasporti dei comuni, nonché nella progettazione e nella esecuzione di opere viarie devono essere osservate le disposizioni della presente legge, prevedendo le misure più idonee per la realizzazione di sistemi integrati di protezione basati sulla massima valorizzazione della mobilità pedonale.

2. I nuovi strumenti urbanistici comunali o le varianti di quelli vigenti classificano la rete viaria comunale nelle seguenti categorie di strade, in relazione al grado di integrazione con il contesto insediativo circostante:

a) strade primarie, con funzioni di entrata e di uscita dalla città e al servizio del traffico di scambio tra il territorio urbano ed extraurbano e del traffico di transito rispetto all'area urbana;

b) strade di scorIMENTO, la cui funzione è quella di garantire la fluidità degli spostamenti veicolari di cui alla lettera a) con scambio anche all'interno della rete viaria cittadina, nonché di consentire un elevato livello di servizio degli spostamenti a più lunga distanza interni all'ambito urbano;

c) strade di quartiere, con funzioni di collegamento tra quartieri limitrofi, spostamenti a minore distanza sempre interni alla città o, per le aree urbane di più grandi dimensioni, tra i punti estremi di un medesimo quartiere, tra gli insediamenti principali urbani e di quartiere e i servizi e le attrezzature;

d) strade locali, al servizio diretto degli insediamenti.

Art. 3.

(*Aree pedonali e a traffico limitato*)

1. I comuni provvedono, nell'ambito dell'intero territorio di competenza, a delimitare aree di particolare rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico.

2. I comuni, analogamente a quanto previsto al comma 1, provvedono a delimitare le aree pedonali urbane e le aree a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio.

Art. 4.

(*Circolazione pedonale*)

1. Tra gli interventi per la circolazione pedonale rientra in via prioritaria l'organizzazione di itinerari completamente riservati ai pedoni, sia per le zone centrali sia per i quartieri periferici, al servizio delle residenze, delle scuole, delle zone verdi e delle attività direzionali commerciali e ricreative.

2. È altresì valorizzata l'individuazione di aree a traffico veicolare limitato, nelle quali è completamente eliminato il traffico veicolare di transito per privilegiare le esigenze locali e, in particolare, quelle relative all'utenza pedonale. Tali aree sono organizzate solo con strade di quartiere e locali.

3. Gli attraversamenti pedonali assicurano la continuità ai percorsi pedonali in corrispondenza delle intersezioni stradali e consentono l'attraversamento delle carreggiate in condizioni di sicurezza e di fluidità del traffico.

4. Nel caso di attraversamenti di strade a due o più corsie per senso di marcia, è necessario prevedere sulla carreggiata isole salvagente segnalate e protette, al fine di consentire un più sicuro e agevole attraversamento.

5. È assicurata particolare protezione per l'accesso alle scuole, sia attraverso l'esame della localizzazione ottimale degli ingressi, da non prevedere di norma su strade classificate ai sensi delle lettere *a)* e *b)* del comma 2 dell'articolo 2, sia con uso di sovrappassi o di sottopassi pedonali.

Art. 5.

(Definizione delle aree pedonali)

1. Ai fini della presente legge, per aree pedonali si intendono:

a) le sedi viabili proprie dedicate esclusivamente ai pedoni, realizzate in ambito urbano ed extraurbano;

b) le sedi viarie e gli altri spazi liberi antistanti le zone edificate complessivamente riorganizzate in funzione del prevalente uso pedonale, con particolare riferimento alla ricreazione e alla sosta, di seguito denominate «corti urbane», le cui caratteristiche tecniche sono specificate all'articolo 6;

c) le strade residenziali, dove i mezzi motorizzati devono circolare a una velocità non superiore a 20 chilometri orari;

d) le «strade a velocità moderata», dove i mezzi motorizzati, attraverso opportune modificazioni fisiche della sede stradale, devono circolare ad una velocità non superiore a 30 chilometri orari;

e) le piste ciclabili collocate sulla sede stradale che ospita il normale traffico automobilistico, adeguatamente separate con protezioni e segnalazioni che ne permettono l'esercizio in condizioni di sicurezza;

f) le piste ciclabili, adeguatamente segnalate, collocate in aree pedonali.

Art. 6.*(Caratteristiche tecniche delle corti urbane)*

1. La corte urbana è costituita da uno spazio libero compreso tra una pluralità di costruzioni e dal quale si accede a residenze, servizi pubblici e privati, organizzato in funzione di polo dell'unità di vicinato.

2. Le funzioni che coesistono nella corte urbana sono quelle che interessano lo svolgimento delle quotidiane attività di vita quali l'abitare, l'accedere ai servizi elementari strettamente connessi alla residenza come asili nido, scuole primarie e secondarie, centri civici e culturali, aree per il gioco, la ricreazione e la sosta, limitate attività commerciali, luoghi di culto. Tali funzioni non hanno caratteristiche tali da essere generatrici di traffico.

3. Dalle corti urbane è escluso il traffico di attraversamento e le strade possono avere la sola funzione di servizio locale. Le strade sono organizzate evitando la suddivisione fisica e altimetrica della carreggiata e dei marciapiedi e la presenza di elementi verticali e di piante e di arbusti che impediscono la visibilità. Gli accessi alle corti urbane sono indicati, ben riconoscibili e con sezione ristretta. Gli spazi di parcheggio sono delimitati e numerati. Gli accessi e gli spazi carrabili sono dotati di dispositivi per la riduzione della velocità e per allontanare i veicoli dagli edifici.

4. Le aree per il gioco e per la ricreazione sono identificabili e distinte dalle aree utilizzabili per i veicoli.

5. Le corti urbane sono adeguatamente illuminate con particolare riferimento ai dispositivi per la riduzione della velocità.

Art. 7.*(Piani per le aree pedonali)*

1. I comuni presentano alle regioni i piani per le aree pedonali, comprensivi dei piani per le corsie urbane, e per le aree a traffico limitato e a velocità moderata, corredati di relazioni, planimetrie, sezioni e preventivi di massima per la realizzazione delle opere di cui all'articolo 6, in modo da incentivare:

a) nei centri storici, la pedalizzazione delle strade e l'allontanamento dei veicoli a motore;

b) nei parchi urbani, lungo i corsi d'acqua e nelle aree destinate a parco e a riserve naturali, la realizzazione di sentieri pedonali come mezzo per la frequentazione delle aree pedonali nel rispetto delle specifiche caratteristiche ambientali.

2. Il piano per le aree pedonali indica i collegamenti con la rete della viabilità urbana e interurbana, con il sistema dei trasporti pubblici e con le aree riservate ai ciclisti.

3. L'esecuzione del piano delle aree pedonali avviene attraverso la realizzazione di programmi annuali corredati di progetti esecutivi di lotti funzionali.

4. I progetti esecutivi di cui al comma 3 sono considerati opere di pubblica utilità, comprese nelle opere di urbanizzazione primaria.

Art. 8.

(Contributi regionali)

1. Entro il 31 marzo di ogni anno, la città metropolitana, i comuni e gli enti gestori dei parchi e delle riserve naturali presentano alla regione il piano per le aree pedonali, completo del programma annuale e dei relativi progetti esecutivi.

2. La regione concede annualmente ai soggetti di cui al comma 1 contributi in conto capitale:

a) fino al 25 per cento per i costi relativi ai piani, ai programmi e ai progetti di cui alla presente legge;

b) fino al 40 per cento per i costi relativi alla realizzazione di aree pedonali e a traffico limitato nonché alla loro segnaletica, compresa la progettazione esecutiva;

c) fino al 60 per cento per i costi relativi alla realizzazione di corti urbane.

Art. 9.

(Partecipazione)

1. La regione consulta annualmente gli enti locali interessati, le associazioni ambientaliste e quelle finalizzate alla tutela dei cittadini sulle iniziative e sulle proposte finalizzate all'attuazione della presente legge.

2. Gli enti locali competenti consultano le associazioni di cui al comma 1 in merito ai piani, ai programmi e ai progetti esecutivi predisposti ai sensi della presente legge.

3. I comuni aggiornano i regolamenti edilizi con norme per il recepimento delle disposizioni della presente legge sia in caso di nuove edificazioni sia in caso di ristrutturazioni edilizie e urbanistiche.

4. La regione, la città metropolitana, le province, i comuni e gli enti di gestione dei parchi e delle riserve naturali, nell'esercizio delle funzioni di propria competenza, assumono adeguate iniziative per incentivare la mobilità pedonale.

5. Ai fini dell'attuazione della presente legge la regione può emanare specifiche norme tecniche e regolamentari.

Art. 10.

(*Protezione dei monumenti e dei complessi insediativi storici*)

1. Ai monumenti e ai complessi insediativi storici individuati ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o sottoposti a restauro scientifico dal piano regolatore generale, è assicurata un'adeguata protezione dal traffico e dalla sosta al fine di consentirne la conservazione e la fruizione, tramite la sistematica inclusione in aree pedonali.

Art. 11.

(*Recupero e ripristino delle pavimentazioni e degli elementi di arredo*)

1. Nelle aree pedonali sono recuperati e ripristinati gli elementi di arredo storici e di tradizione quali lampioni, corpi illuminati, fittoni, panchine, aiuole, giardini, targhe, lapidi, segnali, edicole, chioschi, fontane, tabelloni e vetrine, favorendo il mantenimento dell'identità e della memoria dei luoghi e recuperando l'aspetto ambientale e di insieme.

2. Nelle aree pedonali le pavimentazioni stradali manufatte in lastre, pietra, ciottoli, mattoni e simili sono mantenute, restaurate e ripristinate.

Sono altresì rimossi i manti di asfalto eventualmente sovrapposti a tali pavimentazioni.

3. Le aree storicamente e per tradizione non pavimentate mantengono tali caratteristiche quando sono trasformate in aree pedonali.