

XVIII Convegno Tecnico ACI
“Rete stradale: incidentalità e governo della mobilità”
(Roma , 26 e 27 giugno 2008)

IL CATASTO STRADALE E I DATI DI TRAFFICO: LIMITI ATTUALI E PROPOSTE DI ADEGUAMENTO - ing. Marcello VELLA (Direttore Centrale, Funzione Mobilità e Trasporti, Automobile Club d'Italia)

La parola CATASTO deriva dal greco “κατὰ στίχον”, letteralmente “riga per riga”, mentre concettualmente significa “registro”.

Esistono due tipi di catasto, quello rustico o fondiario per i terreni e quello urbano o edilizio per i fabbricati

Il Catasto vigente in Italia è, come recita il primo articolo della sua legge istitutiva, “geometrico”, “particellare” e “non probatorio“. Sebbene fra le sue registrazioni vi siano cenni relativi alle mutazioni di proprietà dei beni censiti, queste non hanno mai valore di piena prova della proprietà. Il catasto ha una funzione squisitamente fiscale, serve per accertare in modo uniforme il reddito imponibile sul quale verranno calcolate le tasse e le imposte sui beni immobili.

L’esigenza di un CATASTO DELLE STRADE nasce con il Codice della Circolazione Stradale e dell’Automobile del 1929, dove vengono introdotte norme per la difesa della proprietà stradale, in particolare all’art. 22 si citava “... Le strade nazionali appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico; le strade provinciali e comunali fanno parte dei beni di uso pubblico delle Province e dei Comuni; ...”

Successivamente nel “Nuovo Codice della Strada” (decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 e successive modificazioni) all’art. 13, comma 6 (Norme per la costruzione e la gestione delle strade) il concetto viene ripreso, precisando che “... Gli enti proprietari delle strade sono obbligati ad istituire e tenere aggiornati la cartografia, il catasto delle strade e le loro pertinenze secondo le modalità stabilite con apposito decreto che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti emana sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il Consiglio nazionale delle ricerche. Nel catasto dovranno essere compresi anche gli impianti e i servizi permanenti connessi alle esigenze della circolazione stradale...”.

Inoltre all’art. 225 comma 1, punto a (Istituzione di archivi ed anagrafe nazionali) si cita “...Ai fini della sicurezza stradale e per rendere possibile l'acquisizione dei dati inerenti allo stato delle strade, dei veicoli e degli utenti e dei relativi mutamenti, sono istituiti ... presso il Ministero dei lavori pubblici un archivio nazionale delle strade; ...”

Mentre l’art. 226 (Organizzazione degli archivi e dell'anagrafe nazionale) specifica ulteriormente “... Presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito l'archivio nazionale delle strade, che comprende tutte le strade distinte per categorie, come indicato nell'art. 2. Nell'archivio nazionale, per ogni strada, devono essere indicati i dati relativi allo stato tecnico e giuridico della strada, al traffico veicolare, agli incidenti e allo stato di percorribilità anche da parte dei veicoli classificati mezzi d'opera ai sensi dell'art. 54, comma 1, lettera n), che eccedono i limiti di massa stabiliti nell'art. 62 e nel rispetto dei limiti di massa stabiliti nell'art. 10, comma 8. 3. La raccolta dei dati avviene attraverso gli enti proprietari della strada, ...”.

Le specifiche di questo catasto stradale sono contenute, invece, nel Decreto del Ministero dei lavori pubblici 1 giugno 2001 “Modalità di istituzione ed aggiornamento del Catasto delle strade ai sensi dell'art. 13, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni” (G.U. n. 5 del 7 gennaio 2002- s.o. n.6). Nel dettaglio al punto 2 degli Allegati vengono precisate quali devono essere le caratteristiche del catasto delle strade: “... Il Catasto delle strade rappresenta l'inventario di tutte le strade ad uso pubblico presenti sul territorio nazionale, con l'obiettivo

primario di definire la consistenza della rete stradale nazionale in modo compatibile ed integrabile, in una prospettiva a medio-lungo termine, con i Catasti dei terreni e dei fabbricati. Il Catasto deve obbligatoriamente contenere gli elementi relativi alle caratteristiche geometriche delle strade e delle relative pertinenze nonché gli impianti ed i servizi permanenti connessi alle esigenze della circolazione. Detto inventario di base deve essere suscettibile di ampliamento, al fine di contenere quegli elementi e notizie necessarie agli enti proprietari delle strade per corrispondere alle disposizioni del Codice ed alle esigenze di costituzione dell'Archivio nazionale delle strade...”.

Il Decreto precisa inoltre, quali dovevano essere i tempi di realizzazione del catasto, rispetto all'entrata in vigore del decreto, nel dettaglio:

- autostrade e strade di interesse nazionale entro due 2 anni;
- strade regionali entro 3 anni;
- strade provinciali e comunali extra-urbane entro 4 anni;
- altre strade comunali entro 5 anni.

Veniva anche indicato come termine ultimo di realizzazione l'anno 2006.

Da evidenziare inoltre che la legge 144/1999, che ha istituito il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale con l'obiettivo di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali, tra gli strumenti da mettere in campo indicava il monitoraggio puntuale delle infrastrutture stradali. Nello specifico chiedeva la realizzazione di Sistemi Informativi di Sicurezza Stradale, una sorta di registri cartografici digitali, che per essere messi in campo necessitano della creazione di un Catasto delle Strade.

Tutte queste aspettative dei decreti e delle leggi e, soprattutto la relativa tempistica, sono state disattese. In particolare ne è scaturito un vuoto legislativo nazionale di 10 anni (dal CdS del '92 al DMLLPP del '02) che ha comportato due linee di pensiero. La prima linea è stata di “attesa di emanazione di specifiche normative”, che non sono mai state emanate, con il risultato di perdere 10 anni di tempo.

La seconda linea, meno “attendista”, è stata quella di mettere in campo delle esperienze, sulla base di interpretazioni soggettive di indicazioni delle Commissioni Europee, con il risultato di un'assenza di coordinamento e di una estrema eterogeneità, con banche dati non confrontabili nella maggioranza dei casi.

Tra le diverse “errate” interpretazioni da sottolineare anche la confusione su ciò che è Catasto e ciò che è Archivio. Ad esempio non tutti concordano sulla esatta collocazione della segnaletica stradale. Correttamente questa deve essere riportata nell'Archivio, poiché il Catasto deve obbligatoriamente contenere gli elementi relativi alle caratteristiche geometriche delle strade e delle relative pertinenze nonché gli impianti ed i servizi permanenti connessi alle esigenze della circolazione.

Altre criticità riscontrabili nelle linee guida per la redazione del Catasto sono:

- l'eccessiva rigidità delle norme evidenziata da coloro che hanno iniziato ad accatastare la rete stradale di competenza;
- l'integrazione del Catasto Strade con il Catasto Terreni, ancorché richiesta dal DM del 2001, è di difficile realizzazione in quanto il richiesto Catasto Strade è un Catasto NUMERICO, mentre il Catasto Terreni è un catasto DIGITALE, di minore precisione;
- la norma che prevede l'obbligo di integrare i due catasti è una norma in bianco e al momento disattesa.

Nonostante il “fosco” quadro tracciato sono, però, da registrare delle “buone pratiche” o tentativi andati a buon fine, di realizzazione del Catasto delle Strade. Tra queste esperienze “positive” da

segnalare quella della Provincia di Ferrara, ente che gestisce circa 900 Km di strade, che ad oggi ha realizzato il Catasto Stradale di 216 Km, privilegiando tra le sue strade di competenza, quelle di interesse regionale. La realizzazione è stata possibile grazie al finanziamento di € 108.000 della Regione Emilia Romagna, subordinato alla utilizzazione di Linee Guida della Regione, che, ancorché redatte secondo il Decreto Ministeriale, introducevano, però, alcune modifiche. Tra le modifiche più significative quella riguardante il rilievo della segnaletica verticale, da inserire nel Catasto.

Per lo svolgimento delle attività di rilievo la provincia ha attivata una collaborazione con la Facoltà di Ingegneria di Ferrara. La prima fase sperimentale, riguardante 50 km di strade dei 216 km rilevati, è servita per scegliere la tecnologia più adatta. L'incarico dell'Università prevedeva anche il rilievo dei cippi stradali di tutte le Strade Provinciali.

La scelta della tipologia di rilievo è ricaduta su un'approccio "classico", rispetto all'alternativa dei rilievi ad alto rendimento con veicoli attrezzati con telecamere e gps. I motivi della scelta sono stati:

- i rilievi ad alto rendimento non restituiscono tutti gli elementi (ad es. il retro dei cartelli stradali per data e numero dell'ordinanza);
- il rilievo ad alto rendimento è più veloce, ma occorre tornare, in genere a piedi, per rilevare i dati mancanti;
- l'esperienza negativa del rilievo ad alto rendimento della Provincia di Bolzano, tra le prime in Italia, che ha dovuto ripetere il rilievo con strumenti classici per l'imprecisione dei dati rilevati.

Tra le principali difficoltà riscontrate quella sulla proprietà delle strade, soprattutto a seguito delle cessioni di proprietà verificatesi con il trasferimento delle strade da ANAS alle Regioni e alle Province, e quella delle modifiche dei tracciati (ampliamenti, ammodernamenti, ...). Non è sempre chiaro dagli atti amministrativi il confine di proprietà, inizio e fine strada, mentre in altri casi il confine di proprietà è rappresentato addirittura dall'asse stradale. Anche a livello di cippi chilometrici ci sono stati pochi riscontri con i dati amministrativi, o perché i cippi non esistevano o a causa di migrazioni e spostamenti verificatesi negli anni: su alcune strade la distanza di 1 Km tra un cippo e l'altro, era diventata pari anche a 400 metri !

Ma la più importante criticità del Catasto delle Strade è risultata quella dell'aggiornamento periodico, soprattutto di quegli elementi che si modificano spesso come la segnaletica e le concessioni. La criticità porrebbe essere risolta o attenuata se queste informazioni "variabili" confluissero, come correttamente dovrebbe essere, nel cosiddetto Archivio delle Strade.

A conclusione, le proposte di ACI in materia di costituzione del Catasto delle strade possono riassumersi nei seguenti punti:

- chiarire bene ciò che è CATASTO e ciò che è ARCHIVIO anche in una logica di sistema;
- individuare e destinare le risorse necessarie alla realizzazione del Catasto e dell'Archivio delle Strade (ad es. proventi da sanzioni per infrazioni al CdS);
- definire standard "minimi" da rispettare e non "sposare" software e hardware specifici che hanno aggiornamenti e innovazioni continue;
- costituire un Archivio delle strade che dia la giusta rilevanza al "censimento" dei flussi di traffico, vista la loro importanza strategica:
 - ✓ per la sicurezza, confronto incidenti e flussi per determinare il grado di rischio di un infrastruttura;
 - ✓ per la manutenzione e gestione, la conoscenza dei flussi di traffico consente di classificare le infrastrutture per importanza (concetto dei prezzi ombra di una infrastruttura);
 - ✓ per la pianificazione, conoscere bene il quadro di riferimento per fare delle scelte "corrette".