

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori TAPPARO, BEDIN, BESSO CORDERO,
CAPONI, CARPINELLI, CONTE, CORTIANA, DE ZULUETA,
DONDEYNAZ, FASSONE, GUBERT, MAGNALBÒ, MANFREDI,
MANFROI, MIGNONE, MORANDO, PERUZZOTTI, SARACCO,
SENESE, VALLETTA e ZANOLETTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 GIUGNO 1998

**Recupero, tutela e valorizzazione dei sentieri di montagna,
collina e rurali**

ONOREVOLI SENATORI. - La particolare struttura orografica dell'Italia ne ha determinato lo sviluppo sociale, storico ed economico. Fin dall'Alto medioevo i traffici di merci, lo spostamento di pellegrini e di eserciti avvenivano lungo i più importanti sentieri e valichi di montagna. Il sentiero, specie di montagna, è stato - nello stesso tempo - il vettore di traffici, di commerci e di emigrazioni. Il sentiero è stato, per secoli, una risorsa importante per la montagna e la collina, quando alle ristrettezze di un'economia marginale si sopperiva con una mobilità inevitabile e necessaria. I sentieri sono stati un patrimonio degli uomini e delle comunità e a loro spettava la manutenzione e la piena efficienza e funzionalità di questa risorsa di importanza vitale.

L'avvio del processo di industrializzazione e il più largo utilizzo della meccanizzazione nella produzione agricola ha provocato, dai primi anni del Novecento in poi, un lento, ma inarrestabile, processo di spostamento delle popolazioni della montagna e della collina prima verso il fondo valle e poi, definitivamente, verso i grandi centri della pianura. L'importante emigrazione verso la città degli anni Sessanta è stata poi fatale per la consistenza demografica di intere aree di montagna e di collina: zone in cui vivevano, un tempo, comunità di un numero significativo di persone sono oggi completamente abbandonate, per animarsi esclusivamente nei brevi mesi estivi; borgate e case sparse, senza più residenti stabili, hanno trovato nel turismo un'effimera e magra risorsa.

A pagare il prezzo più alto di questo processo di industrializzazione e di urbanizzazione sono state la montagna e l'alta collina: sempre più povere e marginalizzate. I boschi, attraversati un tempo dai sentieri,

erano oggetto delle cure attente di quanti da quelli traevano risorse e sostentamento. I sentieri, vere e proprie arterie viarie, erano oggetto delle attenzioni di quelle comunità a cui essi erano stati affidati e di cui si sentivano scrupolose responsabili. Oggi lo spettacolo offerto a chi si avventura lungo la maggior parte dei sentieri è di degrado, di decadenza e, in molti casi, di scomparsa. Il sottobosco e i roveti oggi hanno invaso boschi e sentieri, diventando così il combustibile ideale degli incendi che ogni anno spogliano il nostro patrimonio arboreo. Gli alberi, soffocati da arbusti che con essi vivono in simbiosi o aggrediti da parassiti, si ammalano cedendo alle frane che spesso corrugano i fianchi delle montagne e delle colline, minacciando il fondovalle. Borgate e case sparse, abbandonate da lungo tempo dai propri abitanti, degradano sino ad arrivare - in vari casi - allo sfascio. È la perdita di un patrimonio abitativo significativo sia per le opportunità turistiche cui potrebbe assolvere e sia per la conservazione di una memoria storica ed etnologica.

L'affermarsi di una nuova e radicata sensibilità ambientalista, di recupero e di valorizzazione delle proprie radici e della propria memoria storica ha portato, in questi ultimi anni, sempre più persone a vivere la montagna e l'alta collina, sia per turismo sia per risiedervi dopo un'esperienza forse troppo vorticoso in città.

Laddove si sono saputi coniugare il rispetto dell'integrità ambientale con le attività economiche ad essa compatibili, la montagna e la collina hanno potuto recuperare i loro insediamenti, offrendo adeguato reddito e qualità di vita ai loro vecchi e nuovi abitanti.

Questi casi hanno dimostrato che la valorizzazione di un territorio non può prescindere

dere dal preventivo recupero della storia locale che, riannodando i fili della memoria, riaffermi nei residenti i legami affettivi per la propria terra, ma anche la possibilità, per i nuovi residenti, di riconoscersi in tale ambiente naturale, storico e civile. Conoscere, amare e difendere il territorio da interventi incompatibili o impropri diventano allora le fasi di un processo culturale che costituisce il presupposto della sua valorizzazione.

Di qui l'opportunità di ogni iniziativa tesa a tutelare tutti gli elementi costitutivi del territorio, prima che l'incuria o maldestri interventi ne cancellino le tracce, rendendo difficile, se non impossibile, ogni ulteriore progetto di recupero e di valorizzazione della sua storia.

I sentieri che uniscono borgate e case sparse di montagna, di collina e rurali, e questi con strade comunali e provinciali e che raggiungono alpeggi o località per il tempo libero, come piste sciistiche e rifugi e luoghi cari e significativi alla memoria storica locale e al culto religioso, sono percorsi di collegamento definitivi, nel tempo, al seguito dell'instaurarsi e del perdurare di relazioni e attività umane, anche transfrontaliere. Così pure le mulattiere e i tratturi della transumanza sono emblemi di mezzi e modi di produzione scomparsi o trasformati, sebbene ancora fortemente radicati nella memoria e nella tradizione popolare.

I sentieri sono una vera e propria rete capillare che, dove non assorbita e trasformata in strutture di collegamento moderne, conserva comunque una validità per le comunità locali, ai fini insediativi, produttivi, turistici e ricreativi o anche solo di memoria di passate relazioni e attività umane. Inoltre, non va trascurato che nel corso del tempo questa rete si è evoluta per adattarsi alle esigenze nate da un'intensificazione dei passaggi, arricchendosi di opere di varia natura, come muri di contenimento a secco, pavimentazioni con pietre o rocce tagliate a gradoni, manufatti realizzati, tradizionalmente, con tecniche originali e materiali locali.

La finalità dichiarata del presente disegno di legge è, dunque, il recupero, la preservazione e la valorizzazione dei sentieri di montagna, di collina e rurali e delle loro pertinenze, mediante il loro censimento, attraverso interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e promuovendone la fruizione pubblica a fini sociali ed economici. Restano esclusi dal suo campo di applicazione i sentieri compresi in aree territoriali già tutelate naturalisticamente da parte di enti statali o regionali, in quanto già oggetto di specifici interventi.

All'esame specifico dell'articolato va premesso che l'impianto generale del disegno di legge delega alle regioni l'emanazione della normativa di merito, limitandosi a fissare rapporti generali e competenze dei vari livelli istituzionali delle autonomie locali e alcune prescrizioni caratterizzanti, quali, ad esempio, la preoccupazione di garantire spazi di intervento alle attività associative su base volontaria, o senza scopo di lucro, o a imprese cooperative di giovani e disoccupati appartenenti alle comunità locali. Va evidenziato che alcune associazioni, molte di volontariato, hanno da tempo attivato interventi, lodevoli per le intenzioni e le finalità, nei riguardi degli elementi paesaggistici e della rete dei sentieri, risentendo, per una adeguata operatività, della esiguità delle risorse. Infatti, tali interventi appaiono episodici e perciò scarsamente incisivi. Encomiabile è la funzione fin qui svolta dal Club Alpino Italiano (CAI) che da lungo tempo ha attuato una prassi di manutenzione dei più importanti sentieri. L'impegno del CAI non può, e del resto esulerebbe dalle sue competenze statutarie, intervenire sulla ricca rete di percorsi e sentieri. Si tratta di un intervento più complesso che investe l'autorità e la competenza di enti e organismi diversi. Il presente disegno di legge cerca, quindi, di colmare tale lacuna offrendo uno strumento di coordinamento tra le diverse associazioni interessate al recupero e alla salvaguardia dei sentieri e delle risorse della montagna e gli enti locali, a tutti i livelli, con particolare attenzione

alla funzione di indirizzo che le regioni possono assolvere.

Il disegno di legge è ispirato a una concezione della tutela naturalistica non puramente conservativa, «museale», ma dinamica, e finalizzata alla valorizzazione di tutte le componenti territoriali, sociali, culturali ed economiche.

L'articolo 1 definisce le finalità della legge e la natura degli interventi previsti, escludendo dagli ambiti di intervento la rete di percorsi già soggetti a tutela naturalistica.

L'articolo 2, nel precisare la definizione del sentiero e delle sue pertinenze, per l'applicazione della legge, estende il concetto originario assimilandovi tutti i tipi di percorso che storicamente integrano il patrimonio viario o che ad esso sono funzionali (è il caso - ad esempio - dei ricoveri di emergenza sempre aperti che possono avere anche il carattere dei posti-tappa, assimilati alle pertinenze dal comma 3).

L'articolo 3 istituisce un catasto regionale dei sentieri, quale base documentaria per la programmazione degli interventi e l'esercizio della tutela e della vigilanza. Il comma 2 dell'articolo 3 impone, ai soggetti che operano interventi in base alla legge, di conferire i dati in loro possesso al catasto regionale. Il comma 3 attribuisce ai percorsi rilevati, censiti e accatastati il valore di interesse pubblico per giustificarne la conseguente tutela e legittimare i poteri di vigilanza, che vengono attribuiti alle province in base a valutazioni legate alla natura tradizionale ed al consolidato ruolo istituzionale di ente territoriale sovracomunale che essi rivestono.

L'articolo 4 precisa i soggetti che possono attuare gli interventi compresi nelle finalità della legge: essi vengono individuati *in primis* tra i comuni, quali enti territoriali di primo livello, e le comunità montane, laddove esistono, per intuibili ragioni di valorizzazione, tutela e promozione dei rispettivi territori. Tuttavia, accanto a questi enti, vengono ammessi soggetti che, definiti con l'accezione generale di *enti*, possono com-

prendere una svariata gamma di attori, pubblici e privati (in quest'ultimo caso si può pensare al ruolo dell'associazionismo), allo scopo di sviluppare sinergie e di valorizzare tutti i possibili apporti. Per introdurre una garanzia di professionalità nell'esecuzione degli interventi, la legge istituisce il registro regionale degli enti che intendono operare nell'ambito della legge, demandando alle regioni l'emanazione della normativa di merito sui requisiti e le modalità per esservi ammessi. Va da sé che le ragioni di garanzia anzidette vengono a cadere per i comuni e gli altri enti pubblici, così come per enti, quale, ad esempio, il Club Alpino Italiano, riconosciuti con legge nazionale. Il comma 4 istituisce un'apposita commissione provinciale per l'esame degli interventi da attuare e la valutazione dei finanziamenti correlati.

L'articolo 5 precisa la natura degli interventi di manutenzione ammissibili, distinguendoli in ordinari e straordinari, allo scopo di garantirli da ogni possibile stravolgimento e alterazione immotivata ai fini della tutela; inoltre, per eliminare possibili dilazioni temporali dovute a lungaggini burocratiche e semplificare l'*iter* amministrativo degli interventi, esso permette gli interventi ordinari dietro semplice comunicazione al comune territorialmente interessato. Gli interventi strutturali e straordinari sono, invece, soggetti al normale *iter* autorizzativo previsto dalla legge e dai regolamenti comunali di attuazione.

L'articolo 6 precisa ulteriormente il rapporto tra i vari ranghi istituzionali coinvolti nell'applicazione della legge, attribuendo alla regione il compito normativo di merito; mentre le province, quali soggetti delegati dalla legge regionale, provvedono ai compiti amministrativi correlati. Il comma 2 dell'articolo 6, mentre definisce i compiti delle commissioni provinciali, fissa alcune caratteristiche dell'azione regionale nella promozione delle associazioni locali che operano per le finalità della legge, esaltandone gli aspetti più legati alla valorizzazione

ne delle risorse del territorio, siano esse di natura culturale o economica (come la valorizzazione del turismo).

L'articolo 7 permette ai comuni e alle comunità montane la redazione di specifici piani di intervento per i sentieri dei rispettivi territori. Valutando le condizioni obiettive di operatività dei comuni montani e collinari, generalmente piccoli, è stato ritenuto opportuno prevedere, al comma 2, una modalità di finanziamento di questa attività, da inserire nella normativa regionale di merito.

L'articolo 8 stabilisce i termini e le modalità di finanziamento, riservando al corrente esercizio finanziario una quota di lire 10 miliardi per la spesa di primo avviamento e di lire 90 miliardi per i successivi due esercizi, considerando l'incremento motivato sul funzionamento a pieno regime della legge e ritenendo che, successivamente all'opera di recupero (più onerosa), l'impegno finanziario dello Stato possa ridursi dovendo sostenere opere prevalentemente di mantenimento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. I sentieri di montagna, di collina e rurali, quali patrimonio culturale e territoriale vengono recuperati, tutelati e valorizzati a fine sociale, economico, ambientale e storico.

2. Gli interventi a tutela e valorizzazione dei sentieri prevedono:

a) la rilevazione e il censimento dei sentieri di montagna, di collina e rurali;

b) il recupero, la tutela e la conservazione dei sentieri di montagna, di collina e rurali, mediante interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria;

c) la promozione della fruizione pubblica a fini sociali, economici, turistici, ambientali e culturali.

3. Sono esclusi dagli interventi della presente legge i sentieri compresi in aree territoriali già soggette a tutela naturalistica da parte di enti statali, regionali o di provincia autonoma.

Art. 2.

(Definizione di sentiero di montagna, di collina e rurale e delle sue pertinenze)

1. Il sentiero di montagna, di collina e rurale è quel particolare tracciato o pista, non classificato nella viabilità di competenza di alcun livello amministrativo, anche se non rilevato cartograficamente, che unisce borgate e case sparse di montagna, collina e rurali, comunque definite, e questi con strade comunali e provinciali, che raggiunge alpeggi, boschi, località agro-silvo-pastorali, località per lo sport e il tempo libero, rifu-

gi, luoghi cari e significativi alla memoria storica locale e al culto religioso o luoghi di interesse naturalistico e paesaggistico.

2. Ai fini della presente legge, le mulattiere, le piste d'esbosco, le piste forestali (eclusi i viali tagliafuoco) e i tratturi, quali vie della transumanza, sono assimilati ai sentieri.

3. Si considerano pertinenze dei sentieri, ai fini della presente legge, i muri di sostegno e di contenimento, la pavimentazione con pietre, il taglio delle rocce a gradoni e tutte le opere e i manufatti realizzati, nel corso del tempo, anche qualora non più esistenti, direttamente funzionali all'uso dei sentieri stessi, nonchè le strutture con funzione di ricovero provvisorio o di emergenza, non assimilabili ai rifugi e bivacchi.

Art. 3.

(Censimento, accatastamento e vigilanza)

1. Ogni regione istituisce un catasto dei sentieri di montagna, di collina e rurali, come definiti all'articolo 2.

2. I soggetti pubblici e privati, operanti nell'ambito e con le finalità della presente legge, sono tenuti a conferire al catasto regionale le rilevazioni, le elaborazioni e ogni altro elemento attinente, di cui vengono in possesso.

3. I sentieri accatastati assumono interesse pubblico. Le province esercitano la vigilanza, con potere di disporre il ripristino e la rimozione onerosa di eventuali occupazioni abusive o impedimenti e limitazioni all'uso pubblico dei percorsi censiti.

Art. 4.

(Soggetti preposti all'attuazione degli interventi)

1. Sono soggetti preposti all'attuazione degli interventi di cui al comma 2 dell'articolo 1 i comuni e i loro consorzi, le comunità montane, gli enti di cui ai commi 2 e 3.

2. Ogni regione istituisce un registro degli enti che intendono operare per il recupero, la salvaguardia e la valorizzazione dei sentieri di montagna, di collina e rurali, stabilendo i requisiti e le modalità per esservi iscritti.

3. Gli enti che intendano accedere ai benefici della presente legge devono essere iscritti al registro di cui al comma 2. Per i comuni e i loro consorzi, per le comunità montane nonché per le associazioni già riconosciute con legge nazionale, regionale, delle province autonome o ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e per le loro articolazioni territoriali, non è previsto tale obbligo.

4. Ogni provincia istituisce un'apposita commissione, composta da rappresentanti della regione, della provincia, dei comuni o loro consorzi, delle comunità montane, del Corpo forestale dello Stato, delle associazioni agricole e di protezione ambientale e degli enti iscritti al registro regionale di cui al comma 2 e di quelli di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

Art. 5.

(Interventi di manutenzione)

1. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, si considerano manutenzione ordinaria: gli interventi di pulizia, il mantenimento della praticabilità mediante consolidamento statico, livellamento e pulizia del sedime e ogni altro intervento tendente al mantenimento dello stato d'uso del sentiero e delle sue pertinenze. Hanno invece natura di manutenzione straordinaria gli interventi di ripristino della funzione d'uso del sentiero mediante costruzione o ricostruzione del medesimo o delle sue pertinenze, anche mediante modifiche, da apportarsi esclusivamente nei casi di esigenza di messa in sicurezza, direttamente connesse all'uso dei percorsi.

2. Gli interventi di manutenzione ordinaria dei sentieri ammessi al beneficio della

presente legge devono essere preventivamente comunicati ai comuni interessati territorialmente. Gli interventi di carattere straordinario e strutturale richiedono, quale condizione preliminare per l'accesso al finanziamento, l'autorizzazione da parte del comune.

Art. 6.

(Modalità degli interventi)

1. La regione stabilisce i criteri e le modalità per l'accesso al finanziamento degli interventi, delegando alle province la loro valutazione, il loro finanziamento e la conseguente e correlata attività di controllo sull'attuazione degli interventi stessi.

2. La regione promuove lo sviluppo delle associazioni che operano nell'ambito delle finalità di cui all'articolo 1, valorizzandone le potenzialità sul piano turistico, culturale, ambientale e ricreativo. La valutazione e l'eventuale conseguente finanziamento degli interventi di cui all'articolo 5 sono compiuti dalla commissione di cui all'articolo 4, comma 4. Nella valutazione degli interventi, ai fini del finanziamento, è considerato elemento qualificante la valorizzazione di attività agro-silvo-pastorali, turistiche ricreative e di recupero etnologico e di ricerca storiografica relativa all'utilizzazione e alla storia dei sentieri.

Art. 7.

(Piani di intervento per i sentieri)

1. I comuni o le comunità montane, ove istituite, predispongono, valendosi dell'assistenza della provincia, specifici piani di intervento per i sentieri dei rispettivi territori. Essi sono depositati presso il catasto dei sentieri di cui all'articolo 3 e sono sottoposti a periodiche verifiche ed aggiornamenti, a cura dei comuni o delle comunità montane.

2. Le regioni riservano una quota delle risorse, da destinare alle finalità della presente legge, al finanziamento della redazione e dell'aggiornamento dei piani di cui al comma 1.

Art. 8.

(Norme finanziarie)

1. Per il finanziamento degli interventi previsti dalla presente legge è istituito un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente. A tal fine è autorizzata la spesa di lire 10 miliardi per l'anno 1998 e di lire 90 miliardi per ciascuno degli anni 1999 e 2000. A decorrere dal 2001 si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362, alimentato dalle risorse di cui al comma 3.

2. Il Ministro dell'ambiente provvede annualmente, con proprio decreto adottato di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, delle politiche agricole, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al riparto tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano delle risorse del Fondo di cui al comma 1.

3. All'onere derivante dalla presente legge, determinato in lire 10 miliardi per il 1998 e di lire 90 miliardi a decorrere dal 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio pluriennale 1998-2000, nell'unità previsionale di base di parte corrente denominata «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1998, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro.

4. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 9.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

