

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1828

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CAPALDI, PETRUCCI e PIATTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 DICEMBRE 1996

—————

Norme per il recupero culturale, ambientale e turistico
dell’itinerario detto «Via Francigena»

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La redazione di un disegno di legge riguardante la strutturazione dell'offerta per la valorizzazione turistica, culturale ed ambientale della «Via Francigena», ha come obiettivo principale quello di concretizzare un'ipotesi di sviluppo socio-economico e territoriale delle aree interessate da questo antico itinerario, fondata essenzialmente su due assunti di base: favorire attraverso lo sviluppo del turismo a matrice culturale ed ambientale un più generale processo di integrazione e scambio sociale, economico e culturale delle regioni interessate nel contesto europeo; produrre o valorizzare, sulla base di una pluralità coerente e coordinata di progetti-prodotti definiti, nuove occasioni di sviluppo per le aree su cui insiste tale percorso - tra cui, in primo luogo, quelle connotate dalle più significative caratteristiche di marginalità socio-economica e territoriale - sia in termini di incremento di reddito e di livelli occupazionali, sia di conservazione e riqualificazione del patrimonio culturale, storico-architettonico ed ambientale esistente.

La Via Francigena, che da Canterbury portava a Roma, è un itinerario della storia, percorso in passato da centinaia di migliaia di pellegrini in viaggio per Roma. Dopo mille anni, il progetto del recupero e della rivitalizzazione di un «percorso» che rappresentò l'unione e la comunicazione tra le varie culture e le idee dei diversi Paesi d'Europa può dunque rappresentare, anche dal punto di vista simbolico, un elemento di aggregazione e coinvolgimento per iniziative pubbliche e private su scala locale, regionale, nazionale ed europea finalizzate ad ampliare e costruire concretamente occasioni di cooperazione per lo sviluppo che vadano in questa direzione. Secondo la ricostruzione che è possibile

fare dal viaggio di Sigerico, arcivescovo di Canterbury, che per primo lascia una traccia scritta dei centri attraversati da questo itinerario, l'antico percorso partiva da Canterbury attraversando i centri di Dover, Sombre, Guines, Theraname, Bruay, Arras, Dongt, Serancourt le Grand, Laon, Carboney, Reims, Chalon sur Marne, Fontaine sur Corde, Donnement, Brienne la Vieille, Bar sur Aube, Blessonville, Humes, Gronant, Cussey sur l'Oignon, Besancon, Nods, Pontarlier, Yverdun, Orbe, Lausanne, Vevey, Aigle, St. Maurice, Orsieres, Bourg St. Pierre, St. Rhemy.

Il cammino di questa via Romea attraversava poi le Alpi in Valle d'Aosta e scendeva dal Piemonte e dalla Lombardia attraversando i centri di Aosta, Poley, Santhià, Vercelli, Tromello, Pavia, Santa Cristina e Corte Sant'Andrea nella Pianura Padana, proseguendo per Piacenza, Fiorenzuola d'Adda, Fidenza e Parma, valicava l'Appennino presso Berceto, scendeva da Montelungo per la valle del Magra, raggiungeva Pontremoli, Villafranca (ove si riscuotevano i pedaggi della Romea), Aulla, Santo Stefano, Sarzana e Luni. Attraversava tutta la Toscana passando per Carrara, Massa, Ponte San Pietro, Lucca, Altopascio, Fucecchio, San Miniato, Chianni, Poggibonsi, San Gimignano, Siena, Montalcino, San Quirico d'Orcia, Abbazia San Salvatore, Radicofani e, attraverso la valle del Paglia, raggiungeva Acquapendente, Bolsena, Montefiascone, Viterbo e Sutri, arrivando a Roma attraverso l'attuale zona di Monte Mario. L'itinerario, che era costituito non da «una» strada, ma da un insieme di percorsi e sentieri che proponevano diverse varianti e che si sono modificati nel corso degli anni sulla base della sicurezza e comodità del percorso, interessa direttamente sette delle attuali regioni italiane: Valle

d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e Lazio.

Appare ovvio sottolineare l'effetto potenziale di attrazione e promozione all'utilizzo di tale percorso a fini turistici e di scambio culturale che si potrebbe ottenere mediante la proposizione di un'offerta turistica, culturale e ambientale concretamente strutturata, e preventivamente promossa e fatta conoscere al grande pubblico in occasione delle celebrazioni per l'Anno Santo di fine secolo.

Dal punto di vista della domanda sociale, la valorizzazione di questo antico percorso risponde ai seguenti obiettivi:

a) affermare nel senso più ampio l'identità culturale europea nelle sue diversità e nella sua unitarietà, in particolare attraverso la valorizzazione del suo patrimonio monumentale ed artistico;

b) fornire una risposta di elevato livello qualitativo alla flessione dei flussi turistici registrata in Europa nel corso degli ultimi vent'anni;

c) migliorare le opportunità di utilizzo innovativo del «tempo libero», offrendo agli europei nuove possibilità di *loisir* connesse alla possibilità di arricchimento e sviluppo culturale dell'individuo e della sua personalità.

La valorizzazione turistica, territoriale e culturale della Via Francigena rende imprescindibile l'avvio della strutturazione dell'offerta e la definizione del prodotto Via Francigena a partire dal tratto italiano. Tale concretizzazione si prospetta di ancor più stringente urgenza in quanto, in data 21 aprile 1994, la Direzione educazione, cultura e sport del Consiglio d'Europa ha ufficializzato il definitivo riconoscimento di itinerario culturale del Consiglio d'Europa della Via Francigena (prot. n. 459 del 4 maggio 1994).

Questa fase di «strutturazione del prodotto» Via Francigena, che non si sovrappone a quella del progetto speciale Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT)-regioni che riguarda unicamente gli aspetti promo-

zionali dell'iniziativa, deve invece porsi l'obiettivo di non disperdere, ed anzi, affrontare adeguatamente, i benefici effetti in termini di affluenza turistica che saranno presumibilmente indotti dall'azione promozionale - che peraltro rischia di rivelarsi un pericoloso *boomerang* per l'iniziativa dopo il primo impatto col mercato turistico, se il prodotto non dovesse rispondere alle attese dei nuovi pellegrini - ma di radicarla in termini di prospettiva di sviluppo e valorizzazione del territorio interessato.

Una legge che favorisca la concretizzazione degli interventi necessari alla valorizzazione turistica, ambientale e culturale dell'antico percorso e sia in grado di affiancare positivamente gli interventi e la destinazione di risorse dell'Unione europea e regionali in proposito, appare come indispensabile ai fini del perseguimento di tali obiettivi, sia per incrementare le opportunità di acquisizione e gestione di risorse specifiche da parte degli enti locali interessati per quanto riguarda i necessari interventi di tipo strutturale, sia per stimolare l'attivazione di interventi ed investimenti da parte di privati.

Le necessità di legittimare e sostenere finanziariamente i nuclei istituzionali locali per metterli in grado di perseguire, di concerto con il livello istituzionale statale, l'insieme di azioni necessarie per la strutturazione dell'offerta nelle aree territoriali interessate dal passaggio dell'antica Via Francigena inducono a definire, tramite un concreto atto politico, una specifica base di impegno per la realizzazione dell'intervento. Tale provvedimento vuole corrispondere alla necessità di affrontare organicamente ed in modo il più possibile coordinato tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti - pur nel rispetto delle rispettive autonomie e specifiche modalità d'azione - l'insieme di azioni necessarie alla strutturazione dell'offerta turistica, culturale e di fruizione ambientale necessaria per la realizzazione del progetto, al fine di garantire la comprensione dei singoli interventi nell'ambito di un progetto unitario

di chiara valenza nazionale ed europea e l'opportuna finalizzazione a tale scopo delle risorse umane e finanziarie disponibili ed attivabili.

Finalità e contenuti del disegno di legge.

Sulla base delle motivazioni e degli obiettivi illustrati si è redatto il disegno di legge, orientato a favorire la strutturazione del prodotto turistico, culturale e ambientale. L'ipotesi di lavoro prioritaria viene individuata nella necessità di finalizzare risorse specifiche ad un programma di valorizzazione e strutturazione in prodotto riconosciuto e riconoscibile del patrimonio turistico, storico-culturale, sociale ed ambientale del percorso.

Tale ipotesi operativa può essere articolata secondo le seguenti fasi:

a) riconoscimento della «priorità programmatica» dell'iniziativa nei contesti territoriali interessati ed istituzione di comitati regionali per la gestione degli aspetti di organizzazione strutturale dell'iniziativa. Questa prima fase si caratterizza come essenziale per il pieno raggiungimento degli obiettivi fissati per l'iniziativa. È indispensabile che, tra i soggetti istituzionali coinvolti, venga espressa e raggiunta l'intesa per la definizione di un accordo che dia al progetto connotazioni di «priorità» programmatica nelle materie di sviluppo turistico ed agriturismo, riqualificazione urbanistica, storico-architettonica, culturale ed ambientale nel corridoio territoriale oggetto di intervento, conferendo a questo dignità di progetto di scala nazionale. Questo deve configurarsi in primo luogo come impegno a convogliare risorse da parte dello Stato, che diverranno quota parte definita a sostegno delle risorse locali e regionali intersettoriali disponibili per i fini sopra citati, con specifica destinazione all'ambito territoriale interessato dal percorso dell'antica Via Francigena, per interventi giudicati idonei a creare un «ambiente» favorevole all'attivazione di iniziative mirate alla

concretizzazione del progetto ed, al contempo, esercitare una complessiva azione di «governo e controllo» del territorio sulla sua realizzazione. Fondamentale per la concretizzazione di questa prima fase, dovrà essere la creazione di comitati regionali di coordinamento dell'organizzazione strutturale dell'offerta sul percorso, che dovranno garantire della selezione e della coerenza delle azioni proposte con gli obiettivi di valorizzazione territoriale ed ambientale impliciti nella costruzione di questo prodotto turistico;

b) stanziamento delle risorse sulla base di proposte derivanti da programmi integrati d'iniziativa regionale o provinciale.

Al fine di assicurare il corretto utilizzo e la massima valorizzazione del territorio nella fase di strutturazione dell'offerta nell'area interessata dal percorso, sarà necessario basare la selezione degli interventi da proporre a finanziamento sulla definizione a scala regionale o sub-regionale di programmi integrati in grado di definire con precisione:

1) l'ambito territoriale interessato dall'iniziativa e lo scenario di contesto;

2) le principali emergenze di tipo territoriale, storico-culturale, ambientale e socio-economico (con particolare riferimento al settore turistico ed agriturismo) caratterizzanti gli ambiti direttamente interessati dal percorso della Via Francigena e l'offerta di servizio e fruizione attualmente proponibile;

3) la lettura e definizione degli indirizzi di pianificazione territoriale e di salvaguardia ambientale gravitanti a diversa scala sull'area interessata;

4) il censimento delle principali progettualità pubbliche e private insistenti sulle aree interessate dal percorso;

5) la proposizione e valutazione degli effetti economici inducibili dagli interventi concretamente realizzabili per la valorizzazione a fini turistici del percorso nei contesti territoriali di riferimento.

I programmi integrati dovranno anche valutare le soglie di opportunità, compatibilità e valorizzazione proprie degli interventi prospettabili dall'inserimento di ipotesi progettuali, connesse allo sviluppo turistico di matrice ambientale e culturale sul corridoio di riferimento, la loro rispondenza agli strumenti di pianificazione esistenti e la loro sinergia potenziale con altre dinamiche di sviluppo e qualificazione già esistenti o programmate nei singoli contesti territoriali analizzati.

Esito dei programmi integrati dovrà essere una selezione di azioni ed ipotesi operative di riqualificazione ed innovazione dell'esistente per la valorizzazione del patrimonio turistico, storico-culturale, sociale ed ambientale del percorso, nonché l'avvio di ricerche tematiche di approfondimento per l'attuazione di specifiche azioni rispondenti agli obiettivi esplicitati in precedenza.

I programmi integrati non avranno caratteristiche di definizione assoluta, ma anzi potranno essere arricchiti, aggiornati ed integrati nel corso del tempo dagli interventi via via realizzati dalla pluralità dei soggetti pubblici e privati coinvolti nella concretizzazione del progetto sul corridoio territoriale interessato dalla Via Francigena, diventando al contempo «memoria storica» e «strumento di riferimento» per gli operatori e gli enti locali interessati alla realizzazione del progetto. Precedenza assoluta nell'avvio di studi dovrà rivestire il censimento (e la valorizzazione, in ogni senso) di quegli elementi che più direttamente sono legati alla viabilità. Si intendono come tali i tracciati viari sopravvissuti (o rievocabili), i luoghi di accoglienza (*xenodochi*, *hospitalia*, chiese e monasteri a loro collegati, alberghi veri e propri che sorgono soprattutto ad iniziare dall'età dei comuni), ponti, guadi, oltre alle direttrici secondarie incrocianti il percorso maggiore.

Tutto questo, oltre che alla conoscenza della «cornice» religioso-culturale che sosteneva il valore e le funzioni della Via Francigena, deve portare alla rievocazione della complessa rete di comunicazioni che ne costituiva la base insostituibile. Si tratta, in sintesi, di ricostruire un territorio caratterizzato da una speciale fisionomia di grande area di transito e, quindi, di diffusione e incrocio culturale eccezionali, sia nel senso dotto sia in quello antropologico del termine «cultura». Di conseguenza ne verrà anche una più realistica comprensione di peculiari sfaccettature che in tale ambito dovevano assumere l'economia ed i suoi prodotti (finalizzati fortemente alle esigenze del viaggiare), le istituzioni laiche ed ecclesiastiche, l'arte, la cultura, il folklore ed altro, con tutto ciò che ne è rimasto e che può essere recuperato, nei limiti di un sano realismo di scelte, nell'intero contesto ambientale odierno, e si potrà trarne indicazioni indispensabili per una «politica» di sviluppo cosciente, in ogni campo, in particolare turistico e culturale. Si impone, ormai, infatti, l'esigenza di offrire sia a chi abita il territorio, sia a chi ne percorre le strade «da turista» di capirne la storia, la natura, la reale vocazione e fisionomia. Le conseguenze che ne verrebbero sono di grande utilità: dalla constatazione dell'incontrarsi lungo tutto il corso della storia di uomini e culture diverse alla sensibilità per l'ambiente (fisico e culturale) ed al suo rispetto, alla sua stessa difesa. Dai programmi integrati dovranno, inoltre, discendere specifiche analisi e risoluzioni progettuali di carattere settoriale, finalizzate a definire le caratteristiche del «prodotto» Via Francigena prospettabile dalle ipotesi di valorizzazione delineate, da cui dovranno scaturire la realizzazione di interventi puntuali nell'ambito territoriale interessato dal percorso.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Connotazioni geografico-territoriali)

1. Lo Stato, nell'ambito delle finalità di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, culturale, ambientale, artistico e paesaggistico e di promozione dello sviluppo socio-economico del Paese, riconosce l'antico percorso della Via Francigena quale risorsa culturale ed ambientale di notevole interesse pubblico. A tale scopo, lo Stato promuove la tutela, la valorizzazione e il recupero della funzione originaria di cammino di pellegrinaggio del territorio attraversato dalla Via Francigena come opportunità per il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione residente nelle aree interessate, attraverso interventi di recupero, rifunzionalizzazione e riuso del patrimonio storico-culturale e ambientale e di riqualificazione del patrimonio ricettivo esistente.

2. Ai fini della presente legge, è denominata «Via Francigena» la grande direttrice viaria che, tra l'VIII e il XII secolo, ha costituito la principale via di comunicazione tra il Mare del Nord e Roma.

3. La presente legge si applica al tratto italiano della Via Francigena che attraversa il territorio dalle Alpi fino a Roma. Il medesimo tratto è altresì parte integrante della Via Francigena riconosciuta dal Consiglio d'Europa come «Itinerario culturale del Consiglio d'Europa».

Art. 2.

(Finalità)

1. Ai fini di cui all'articolo 1 sono individuati i seguenti interventi prioritari idonei per la valorizzazione economica dell'area territoriale interessata dalla Via Francigena:

a) restauro scientifico e di risanamento conservativo di immobili di interesse storico-artistico di proprietà pubblica e privata ai fini di tutela del paesaggio e di ripristino o miglioramento delle condizioni di pubblica fruizione;

b) acquisizione di immobili di valore storico-artistico al patrimonio degli enti pubblici;

c) manutenzione, conservazione, integrità, sicurezza e possibilità di fruizione pubblica dei beni di interesse storico, artistico od ambientale esistenti sul territorio interessato dall'antico tracciato, di proprietà di enti pubblici, enti ecclesiastici, imprese, privati cittadini ed enti morali;

d) recupero di tratti originali dell'antico tracciato o loro ricostruzione od interconnessione con le infrastrutture per la mobilità esistenti al fine di migliorarne la percorribilità anche a fini escursionistici;

e) adeguamento della ricettività turistica con priorità agli interventi di recupero dei manufatti di interesse storico-architettonico ed ai beni storico testimoniali esistenti;

f) creazione di servizi di accoglienza, ivi compresa la ristorazione, e complementari alla ricettività turistica, con priorità per gli interventi di recupero per manufatti esistenti di interesse storico-architettonico, storico testimoniale od ambientale;

g) iniziative in parchi naturali, oasi ed aree protette, finalizzate alla valorizzazione delle zone che possono essere utilizzate per la fruizione turistica;

h) tutela e salvaguardia del paesaggio, anche mediante interventi di architettura del paesaggio che prevedano la valorizzazione

di tratti di paesaggi storici, l'inserimento di appropriati apparati di vegetazione utili alla riconoscibilità del percorso, la ricomposizione dell'intorno delle emergenze architettoniche e storico testimoniali a questo connesse e il recupero di aree degradate collegate al percorso o alla viabilità ad esso afferente;

i) attività di informazione e promozione del prodotto turistico-culturale ed ambientale rappresentato dalla Via Francigena;

l) attività di formazione, ricerca e documentazione sul tema;

m) sviluppo della sentieristica lungo l'itinerario;

n) installazione di cartellonistica e segnaletica sull'itinerario riportante il logo di identificazione dell'itinerario di cui all'articolo 5.

Art. 3.

(Fasi procedurali)

1. Al fine del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 2, le province interessate provvedono, con il concorso degli enti locali, a redigere programmi integrati di scala interprovinciale, nei quali individuano il quadro degli interventi anche di tutela del territorio come riferimento per la valorizzazione dell'itinerario a scala locale.

2. I programmi integrati dovranno essere redatti secondo le seguenti modalità:

a) lettura e definizione degli indirizzi di pianificazione territoriale, tutela e salvaguardia ambientale di scala comunale e sovracomunale insistenti sull'area interessata dal tracciato;

b) censimento puntuale delle risorse storico-architettoniche e ambientali e del patrimonio ricettivo e di accoglienza insistenti lungo il tracciato e nell'ambito dell'asse territoriale interessato dal percorso;

c) verifica dei livelli di tutela, salvaguardia e possibilità di recupero lungo l'in-

tero tracciato, con particolare riferimento alle emergenze censite, previste dagli strumenti di pianificazione territoriale di scala comunale in vigore, e la formulazione di eventuali indirizzi per omogeneizzare i contenuti e qualificare le prescrizioni urbanistiche in termini di valorizzazione del percorso;

d) lettura paesaggistica degli ambiti territoriali attraversati lungo il tracciato secondo le modalità di trasporto proponibili per la sua rivisitazione;

e) selezione degli interventi proposti per la strutturazione dell'offerta turistica, culturale ed ambientale nell'area interessata dal tracciato, corredata dal piano finanziario per l'attuazione e l'individuazione degli enti e dei soggetti pubblici e privati coinvolti nell'iniziativa.

3. La redazione dei programmi integrati è presupposto per l'ottenimento dei finanziamenti ai sensi della presente legge.

4. I programmi integrati presentati dalle province e gli specifici interventi in essi proposti sono esaminati dal comitato tecnico regionale di coordinamento per la valorizzazione della Via Francigena, di cui all'articolo 4, che formula un parere vincolante in ordine all'ammissibilità degli interventi.

Art. 4.

(Organizzazione)

1. Al fine di assicurare lo sviluppo omogeneo e coordinato degli interventi nel rispetto dei criteri e finalità della presente legge, sono costituiti i seguenti comitati:

a) Comitato nazionale di pilotaggio, composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle amministrazioni centrali dei beni culturali ed ambientali, dell'ambiente, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle amministrazioni regionali interessate. Il Comitato svolge funzioni di indirizzo e

coordinamento; sorveglianza in merito all'omogeneità ed unitarietà degli interventi; fornisce indicazioni in ordine ai raccordi con le istituzioni sovranazionali e le organizzazioni internazionali; individua le modalità di inserimento della Via Francigena nel programma generale degli interventi per le celebrazioni del Giubileo del 2000; promuove gli accordi di programma ed i protocolli di intesa, ai sensi della normativa vigente, ai fini della sottoposizione alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per l'adozione degli strumenti finanziari necessari; studia la possibilità di costituire una fondazione per la valorizzazione della Via Francigena; esamina la possibilità di proporre al Consiglio d'Europa varianti aggiuntive e prolungamenti del tracciato. I membri del Comitato nazionale di pilotaggio sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;

b) comitati tecnici regionali di coordinamento, composti da rappresentanti degli assessorati competenti in materia di cultura, ambiente, turismo, trasporti, programmazione economica, urbanistica e edilizia, agricoltura e formazione, nonché della soprintendenza competente in materia di beni ambientali, architettonici, artistici e storici. I comitati regionali verificano la compatibilità dei programmi integrati provinciali di cui all'articolo 3 con le finalità della presente legge; esprimono parere sulle proposte di intervento contenute nei programmi integrati; forniscono alla giunta regionale i necessari elementi di valutazione per l'adozione delle delibere conseguenti; promuovono lo sviluppo degli interventi di valorizzazione lungo la Via Francigena; coordinano le iniziative promozionali;

c) comitati tecnici provinciali di coordinamento, composti da rappresentanti degli assessorati competenti in materia di: cultura, ambiente, turismo, trasporti, urbanistica e pianificazione territoriale, agricoltura e formazione. I comitati tecnici provinciali di coordinamento sono responsabili della ge-

stione e dello sviluppo sul territorio dei programmi integrati; curano i rapporti con i comuni e gli altri enti locali presenti sul territorio per lo sviluppo e l'attuazione delle iniziative di valorizzazione dell'itinerario; promuovono e coordinano la fruibilità ed accessibilità ai beni che si pongono come elementi di attrazione puntuale per il flusso turistico.

Art. 5.

(Logo)

1. Per le iniziative di comunicazione, informazione e di promozione pubblicitaria degli interventi di sviluppo della Via Francigena dovrà essere utilizzato il logo di cui all'allegato A alla presente legge, previa autorizzazione delle autorità competenti.

Art. 6.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante ricorso, in via prioritaria, agli stanziamenti di bilancio concernenti l'utilizzo dei fondi comunitari per le zone di cui agli obiettivi 2 e 5b del regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, e successive modificazioni, e quindi alle disponibilità del fondo nazionale per il turismo. Agli eventuali ulteriori oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1996.

ALLEGATO A
(*Articolo 5*)

