

# SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

XI legislatura

N. 6

1 giugno 2020

## **PROGETTO DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DELLA CONSIGLIERA GIBERTONI

**MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE DEL 26 LUGLIO 2013, N. 14 (RETE  
ESCURSIONISTICA DELL'EMILIA-ROMAGNA E VALORIZZAZIONE DELLE  
ATTIVITÀ ESCURSIONISTICHE)**

**Oggetto assembleare n. 738**

## Relazione

Per bene inquadrare il tema occorre partire da tre necessarie premesse.

I. Già da molti anni, ben prima della crisi del 2008, non è più sostenibile una visione in cui “La spesa pubblica assicurava l’ombrello protettivo complessivo, cumulativo, sotto il quale ciascuno era autorizzato ad inseguire i più svariati modelli di consumo, senza alcun disegno culturale, senza alcuna vera riflessione circa l’impatto e il costo sociale di un sistema concepito in un modo così sostanzialmente divaricato e in fondo contraddittorio.”

(R. Balzani)

Oggi ancora di più un approccio di questo tipo non è sostenibile.

II. La montagna e più in generale le aree interne sono oggi e per il futuro un nodo strategico dell’assetto territoriale dell’Italia. E la crisi climatica ne accresce l’importanza. Questo vale anche per la nostra regione che vede complessivamente una situazione di abbandono e impoverimento di queste aree dovuta al modello di sviluppo e solo parzialmente attenuata da una spesa pubblica che non riesce a superare una logica assistenziale.

III. Il turismo “industriale” emargina le comunità locali e sfrutta le aree interne e i territori dell’Appennino. Al contrario un turismo di qualità e sostenibile, “turismo dolce”, ha bisogno delle comunità locali e dà un valore ai servizi materiali e immateriali della natura e alle relazioni. Oggi la spinta propulsiva del turismo “dolce” è data da una rete di ass. nazionali e locali, editori come Terre di Mezzo, Rivista del Trekking, Radio Francigena, autori e accompagnatori vari e le guide turistiche.

Lo sviluppo capillare di una rete di cammini può aiutare a sostenere nuove forme d’insediamento socio-economico e culturale (“...gli itinerari storico-culturali, nel loro insieme attraversano più di mille borghi, moltissimi nelle aree appenniniche: un consistente aumento della loro fruizione può incentivare la nascita di micro-economie legate alla gestione dell’accoglienza.” P.P.)

Chi fa turismo “dolce” ed esperienziale in gran parte vive nelle città e rappresenta pertanto un ponte per costruire una nuova relazione tra città e campagna-montagna. Molti gli alleati su questo tema e anche da parte del turismo internazionale c’è una forte richiesta di questo tipo di turismo.

Le regioni, non tutte allo stesso modo, hanno accolto in parte, ma non lavorano a un progetto politico-amministrativo organico e anche in Emilia-Romagna vi è un forte divario tra impegno politico dichiarato e risorse economiche, umane e di competenza messe a disposizione.

Da queste premesse consegue un criterio generale: tutto da adesso va misurato dalla piena coerenza con una visione strategica centrata sulla sostenibilità ambientale e sociale. Non c’è più spazio e tempo per strategie deboli e compromissorie. In questo orizzonte sta l’importanza e l’urgenza di una Legge regionale sulla rete sentieristica. Già oggi la rete sentieristica, i Cammini e in generale gli itinerari storico-culturali attraversano più di mille piccoli borghi, moltissimi in territori marginali e nelle aree appenniniche. Un consistente aumento della loro fruizione può sostenere la crescita di micro-economie legate alla gestione dell’accoglienza e quindi essere un importante contributo alla diffusione di un turismo di qualità e sostenibile (vedi anche la recente legge sui piccoli comuni).

La Legge regionale 26 luglio 2013, n. 14, “rete escursionistica dell'emilia-romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche” è stata approvata da 7 anni, è passata attraverso due legislature e sostanzialmente non ha ancora trovato attuazione. Perché? Ripercorrere le spinte che hanno portato alla sua attuale formulazione è un primo passo necessario per rispondere. La legge, inizialmente fortemente promossa e voluta dal Cai e altre associazioni ambientaliste promotrici di un turismo dolce e sostenibile, è successivamente stata ribaltata a proprio favore da chi voleva mantenere uno spazio alle attività esercitate con l'uso di mezzi motorizzati.

Così la legge apre alla percorrenza dei mezzi a motore alla rete escursionistica regionale, ritenendo di fatto che il passaggio dei mezzi a motore sia compatibile:

1. con la tutela dell'ambiente tramite limitate e modeste manutenzioni;
2. con gli altri usi (escursionismo a piedi, in bicicletta, a cavallo);
3. con i diritti privati, vero peccato originale della legge anche nella sua formulazione iniziale (tema che nessuno vuole toccare, cancellando il fatto che la quasi totalità dei percorsi insiste non su terreni demaniali, bensì su terreni privati);
4. col turismo di prossimità e internazionale

Ma la legge, pur subendo le pesanti modifiche chieste dalle lobby dei motociclisti, mantiene, giustamente, anche le tutele del territorio e dell'ambiente presenti in altre e precedenti leggi e norme. Leggi e norme che fanno parte dell'importante patrimonio legislativo della nostra regione.

E qui nasce, al di là e prima degli interessi contrapposti, un problema oggettivo che i tecnici della Regione, fin dall'inizio hanno evidenziato nell'ambito del Ctc.

Il problema è il seguente: sovrapponendo le carte che rappresentano le tutele e i vincoli di varia natura presenti sul territorio regionale (ambientali, storici, archeologici, idrogeologici, ecc.) ciò che resta del territorio privo di vincoli sono solo alcune aree, o spots disgiunti. Cioè non esiste nessun sentiero percorribile con mezzi a motore che rispetti il dettato della legge unitamente alle altre norme e vincoli. Questo è un problema serio. Non può essere banalmente scavalcato e necessita di una soluzione rigorosa.

Veniamo alla legislatura passata. Nuovo Ctc, ripartono i lavori e di nuovo si arenano nella contrapposizione degli opposti interessi rappresentati dal CAI e da altre Associazioni ambientaliste e dal Coordinamento Escursionisti su Ruote (CER); interessi incardinati in pezzi del testo della Legge regionale, nonché di leggi nazionali, in particolare del Codice della Strada (C.d.S.), che non possono stare insieme e, soprattutto, non sono in grado di dare risposte concrete.

Cosa è successo sul territorio in questo lungo interregno? Gli enduristi (l'enduro è la attività motoristica più diffusa e con maggiore impatto) sono dilagati un po' dappertutto – due esempi per tutti: sui selciati romani della Via Degli Dei; nei parchi e nelle zone protette, SIC, di Natura 2000 - e le forze di polizia preposte si sono trovate il più delle volte nella situazione di non sapere cosa fare. Come reazione a questa situazione, e ai danni causati dagli enduristi, numerosi proprietari di fondi hanno chiuso i sentieri a tutti. Importante l'intervento degli agricoltori, in particolare Cia e Confagricoltura regionali, che hanno elaborato un interessante documento inviato nella passata legislatura agli assessori regionali all'ambiente ed all'agricoltura.

E' necessario affrontare esplicitamente le contraddizioni della Legge regionale 14. Riproporre una trattativa diretta, sentiero per sentiero, tra CAI (e altri) e CER servirebbe solo a perdere altro tempo. Così com'è sbagliato pensare di risolvere il problema delegando ai comuni: non è questa la dimensione territoriale idonea perché i sentieri e i Cammini attraversano aree molto vaste e delegare ai comuni determinerebbe una situazione a macchia di leopardo. Anzi si porrà in futuro il problema di un raccordo tra regioni. Varie altre ragioni rendono impraticabile questa strada.

Affrontare il tema della Rete Escursionistica del territorio regionale con una nuova Legge regionale vuole comunque dire intervenire sul territorio e sul suo uso. Cioè intervenire su un bene comune di tutti i cittadini. Ed è un bene fondamentale, delicato e limitato.

A parole quasi tutti, sicuramente la maggioranza dei cittadini e dei rappresentanti istituzionali, sono d'accordo sull'importanza di:

- a) tutelare l'ambiente
- b) indirizzare lo sviluppo favorendo uno "sviluppo sostenibile"

Ma i due temi sono tra loro strettamente connessi: la tutela dell'ambiente non può essere separata dalle scelte di valorizzazione e sviluppo.

Quale "valorizzazione"? quale sviluppo? E' qui che si aprono strade diverse, molto diverse.

Ed è qui che va riportata la discussione per trovare come uscire dalle insanabili contraddizioni della legge sulla Rete Escursionistica regionale, assumendosi, questa assemblea legislativa, la responsabilità delle necessarie valutazioni e scelte.

Le modifiche alla legge che si propongono nascono da un'attenta analisi delle compatibilità/incompatibilità dei diversi usi della Rete Escursionistica regionale e guardando a quello che riteniamo uno "sviluppo sostenibile". Vediamo punto per punto.

1. Le attività motorizzate producono un impatto molto forte sul suolo e sull'ambiente circostante<sup>i</sup>. Questo è ciò che le differenzia dalle altre attività escursionistiche, non un'antipatia a priori. Negarlo è prima di tutto stupido e non permette di costruire una soluzione ragionata e responsabile (vedi anche documenti e scritti di parte motociclistica<sup>ii</sup>). Una foto è sufficiente e vale più di mille parole<sup>iii</sup>. Un uso generalizzato e non monitorato dei mezzi motorizzati determinerebbe un danno non sostenibile e irrecuperabile ad un territorio così fragile come quello emiliano-romagnolo.

**Consegue: vanno prima individuati con attenzione i possibili percorsi atti a sostenere l'impatto ambientale di questo specifico uso e poi costantemente monitorati.**

2. Le attività motorizzate, come mostrano le documentazioni disponibili, rendono spesso impraticabili i sentieri agli altri usi e creano una situazione di pericolo per gli utenti più deboli, escursionisti a piedi, in bici, a cavallo.

**Consegue: vanno separati i percorsi praticati con mezzi a motore e i percorsi praticati senza mezzi a motore.**

3. La quasi totalità dei percorsi (vedi base dati sentieri Web) insiste su proprietà private, non su terreni demaniali. Ora, come in tutti i casi in cui viene emanata una legge, subentra subito la questione della

interazione tra interesse pubblico e privato. Ma ciò che è certo è che non possono essere ignorati i diritti dei proprietari.

**Consegue: il catasto della REER, di cui all'art. 7, non può in alcun modo avere valore probatorio, ma solo presuntivo e va inteso come base di lavoro da parte dei Comuni e delle Unioni dei Comuni da sottoporre a verifica con le proprietà interessate, pena centinaia di ricorsi che metterebbero in seria difficoltà la legge.**

4. La compresenza su uno stesso percorso escursionistico di pedoni, cavalli e bici da una parte e mezzi a motore dall'altra, non avviene in nessun paese europeo, in particolare in quelli confinanti con l'Italia. Né nelle nostre regioni o province autonome alpine. Il turista e l'escursionista senza mezzi a motore, sia italiano che di qualunque altro paese, cerca e vuole "percorsi natura".

**Consegue: unitamente a quanto emerso dai punti precedenti, una "attrattività sostenibile" richiede percorsi separati per utenze.**

In una cornice generale di "beni comuni" i principi a cui ci siamo ispirati sono:

1. Tutela dell'ambiente
2. Tutela dei diritti privati
3. Separazione delle utenze
4. Responsabilità delle singole utenze

**La proposta avanzata apre uno spazio a tutti, ma nessuno può pretendere di occupare tutto lo spazio e lo spazio di ogni attività va commisurato con la sua utilità sociale e con le conseguenze che determina.**

**Questa è la responsabilità che si chiede di assumere a quest'Assemblea Legislativa.**

<sup>i</sup> Cosa provoca questo uso indiscriminato di mezzi a motore?

- smuovono il fondo delle strade bianche e dei sentieri a fondo naturale provocando profondi solchi che vengono dilavati dalle acque meteoriche innescando processi di denudamento del suolo di gran lunga superiori ai fenomeni erosivi naturali (effetti sempre più accentuati dalla crescente potenza dei mezzi e dalle gomme fortemente tassellate);

- le acque meteoriche trovano nei solchi vie preferenziali per scendere rapidamente a valle, si riducono i tempi di corrivazione favorendo l'insorgere di fenomeni torrentizi e impedendo al terreno di assorbire importanti quote di acqua superficiale; ne consegue una riduzione della vegetazione arborea e arbustiva e dei cotichi erbosi, che rende più esposti e fragili i terreni con tutte le conseguenze ben note;

- causano inquinamento acustico che lede i diritti di chi in montagna abita e di chi della montagna vuole fruire; inoltre disturba gli animali selvatici, in particolare l'avifauna;

- una situazione di pericolo per tutti gli altri (e a volte per gli stessi motociclisti e quadristi allorché operano mezzi agricoli e forestali) dovuta alla elevata velocità, alla scarsa visibilità e alle pietre schizzate dalle ruote posteriori;

- rende difficoltoso, impossibile e pericoloso il transito a piedi in quanto altera fortemente la morfologia originale dei sentieri e crea un'inutile moltiplicazione di sentieri.

<sup>ii</sup> "Il concetto di fuoristrada come legittima attività ricreativa e sportiva", pg. 9 Vademecum Fuoristrada, Testo pubblicato dalla FMI, giugno 2005.

"Il Territorio come risorsa da distribuire e la tutela dell'Ambiente", pg. 10,11 Vademecum Fuoristrada, Testo pubblicato dalla FMI, giugno 2005.

<sup>iii</sup> Vedi documentazione: foto e video di M.I.

**PROGETTO DI LEGGE****Art. 1**

Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 1 della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche), è inserito il seguente comma:

“3. Contribuisce all'armonizzazione delle norme regionali inerenti la valorizzazione di percorsi e delle attività escursionistiche.”.

**Art. 2**

Modifiche all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche), sono inseriti i seguenti commi:

“2. L'escursionismo, come definito al comma 1, può essere praticato a piedi, in bicicletta, a cavallo, con mezzi motorizzati.

3. Al fine di rispettare i diversi modi di praticare l'escursionismo, di cui al comma 2, di tutelare la sicurezza degli escursionisti, di definire responsabilità e regole efficaci, di tutelare l'ambiente in quanto risorsa fondamentale, delicata e finita, tenuto conto del diverso impatto ambientale prodotto dai mezzi motorizzati, la REER è suddivisa in due sottoreti:

a) dedicata all'escursionismo praticato a piedi, in bicicletta, a cavallo e preclusa ai mezzi motorizzati, da ora in poi denominata REER-P;

b) dedicata all'escursionismo praticato con mezzi motorizzati e bici, da ora in poi denominata REER-M.”.

**Art. 3**

Modifiche all'articolo 3 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Al comma 3 dell'articolo 3 della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche), tra le parole “Percorsi” ed “della REER” è inserita la seguente frase: “,di cui al comma 3 dell'art. 2,”.

**Art. 4**

Modifiche all'articolo 4 della legge regionale n. 14 del 2013

1 Il comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n. 14 del 2013 è sostituito dal seguente:

“1. La fruizione della REER comporta da parte dei fruitori l'adozione di livelli di cautela consoni al transito su sentieri, mulattiere e strade a fondo naturale.”.

2. Al comma 2 dell'art. 4 della legge regionale n. 14 del 2013 sono eliminate le seguenti parole: “a piedi, in bicicletta, a cavallo e con mezzi non motorizzati”.

3. Al comma 2 dell'art. 4 della legge regionale n. 14 del 2013 la frase finale “nonché l'apposita segnaletica” è sostituita dalla frase: “nonché opportunamente segnalate”.

4. Il comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 14 del 2013 è sostituito dal seguente:

“3. Sui percorsi della sottorete REER-P il transito motorizzato è consentito, in via ordinaria, limitatamente ai tratti di essi coincidenti con strade che rientrano nelle

tipologie destinate alla circolazione anche ai veicoli; specificatamente strade provinciali, comunali, vicinali di uso pubblico.”.

5. Al comma 4 dell’art. 4 della legge regionale n. 14 del 2013, nel primo periodo tra le parole “transito” e “è comunque” è inserita la seguente frase “dei mezzi a motore della REER-P”.

6. Al comma 6 dell’art. 4 della legge regionale n. 14 del 2013, nel primo periodo tra le parole “salvo” e “il transito” sono inserite le parole “sulla REER-P”.

7. Al comma 8 dell’art. 4 della legge regionale n. 14 del 2013, nel primo periodo tra le parole “a motore” e “è sempre” sono inserite le parole “sulla REER”.

#### **Art. 5**

Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Al comma 2 dell’art. 6 della legge regionale n. 14 del 2013, alla fine del primo periodo dopo le parole “del percorso” è inserita la seguente frase “nonché la manutenzione straordinaria sia a carico delle Amministrazioni competenti e che venga riconosciuto un eventuale incentivo economico a fronte delle limitazioni nel godimento della proprietà”.

#### **Art. 6**

Modifiche all'articolo 7 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Al comma 3 dell’art. 7 della legge regionale n. 14 del 2013, tra le parole “emiliano-romagnola)” e “fatto salvo” è inserita la seguente frase “e su questa base dati individua i percorsi delle due sottoreti REER-P e REER-M”.

#### **Art. 7**

Modifiche all'articolo 8 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Alla fine della lettera f) del comma 2 dell’art. 8 della legge regionale n. 14 del 2013, è inserita la seguente frase “e la Federazione Motociclistica Italiana (FMI);”.

2. Dopo la lettera h) del comma 2 dell’art. 8 della legge regionale n. 14 del 2013, è inserita la lettera:

“h bis) monitora la REER e verifica la compatibilità degli usi diversi dei sentieri in relazione ai diversi luoghi attraversati secondo quanto disposto dall'articolo 9 comma 1bis”.

3. Alla lettera a) del comma 3 dell’art. 8 della legge regionale n. 14 del 2013, tra le parole “il CAI” e “e con le associazioni” sono inserite le seguenti parole “la FMI”.

4. Al comma 4 dell’art. 8 della legge regionale n. 14 del 2013, tra le parole “del CAI” e “in autofinanziamento” sono inserite le seguenti parole “e della FMI”.

#### **Art. 8**

Modifiche all'articolo 9 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Dopo il comma 1 dell’articolo 9 della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell’Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche), è inserito il seguente comma:

“1bis) Il Coordinamento Tecnico Centrale monitora la REER e verifica la compatibilità degli usi diversi dei sentieri in relazione alla natura ed erodibilità dei suoli nonché alle diverse caratteristiche ambientali, paesaggistiche e storiche dei luoghi attraversati. Verifica inoltre gli eventuali danni e l’efficacia della manutenzione

effettuata, al fine di mantenere condizioni idonee alla fruizione in sicurezza dei percorsi e di evitare situazioni di progressivo e irreversibile degrado. Redige infine un rapporto annuale sullo stato della REER.”.

2. Al comma 4 dell'articolo 9 della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) dopo la lettera g) è inserita la seguente lettera:

“g bis) un rappresentante proposto dalla FMI, gruppo Emilia-Romagna;”.

3. Al comma 6 dell'articolo 9 della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) il secondo periodo avente il seguente testo è eliminato: “in particolare dovrà essere garantita rappresentanza al Coordinamento all'associazionismo che si occupa di escursionismo su ruote, all'associazionismo impegnato nell'ambito delle tematiche ambientali e all'associazionismo operante nel settore degli sport all'aria aperta”.

#### **Art. 9**

Modifiche all'articolo 10 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Al comma 2 dell'articolo 10 della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (Rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) il secondo periodo è così sostituito:

“Nella Consulta territoriale sono inoltre rappresentati il CAI, la FMI, le associazioni locali maggiormente attive sul territorio negli ambiti di interesse della presente legge, le associazioni rappresentative dei proprietari di tratti della rete, di cui all'articolo 3, comma 1, nonché le associazioni economiche che, avendone interesse, ne facciano richiesta. È sempre assicurata la partecipazione degli enti ed istituzioni di volta in volta direttamente interessati agli interventi all'esame della Consulta stessa.”.

2. Al comma 3 dell'articolo 10 della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) tra le parole “competente” è “indice” è inserita la seguente frase: “,acquisito dalla Commissione Tecnica Centrale il rapporto di cui all'art. 9, comma 1bis,”.

#### **Art. 10**

Modifiche all'articolo 11 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Alla lettera a), del comma 2 dell'articolo 11 della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (Rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) tra le parole “ricreativa” e “sostenibile” sono inserite le seguenti parole: “, sportive e”.

2. Alla lettera j), del comma 2, dell'articolo 11, della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (Rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) la frase successiva alla parola “Catasto” è eliminata.

#### **Art. 11**

Modifiche all'articolo 12 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Alla lettera g), del comma 1, dell'articolo 12, della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) le parole “di cui all'articolo 4” sono sostituite dalle seguenti parole “della presente legge”.

**Art. 12**

Modifiche all'articolo 13 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Il comma 3, dell'articolo 13, della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) è sostituito dal seguente:

“3. Chiunque acceda o transiti sulla REER con qualsiasi mezzo al di fuori delle previsioni della presente legge, ovvero tenga comportamenti e velocità tali da non consentire l'arresto del mezzo in condizioni di sicurezza sia per il conducente, sia per gli altri fruitori è soggetto a sanzione amministrativa da 100 euro a 500 euro.”.

2. Il comma 4, dell'articolo 13, della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) è sostituito dal seguente:

“4. È soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 100 euro a 500 euro chi chiuda tratti della REER.”.

**Art. 13**

Modifiche all'articolo 15 della legge regionale n. 14 del 2013

1. Al comma 1, dell'articolo 15, della legge regionale del 26 luglio 2013, n. 14 (rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche) è eliminata la frase: “limitatamente agli edifici posti sulla medesima proprietà”.