
XVI Legislatura – Camera dei deputati Atto n. 4444

Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del
20.9.2011

L'atto n. C 4444 recante "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle strade bianche " presentato alla Camera di iniziativa dell'On. Cenni ed altri, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici).L'analisi in Commissione non è ancora iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1^a (Aff. costit.), 5^a (Bilancio), 7^a (Cultura), 9^a (Trasporti), 10^a (Att. produt.), 13^a (Agricoltura), Questioni regionali.

Con il disegno di legge in esame si intende valorizzare la rete delle strade bianche e della viabilità minore in ambito rurale perché testimonianza di percorsi storici e culturali del nostro paese. Spesso queste strade rappresentano anche le uniche vie di comunicazione per la popolazione residente nei borghi e nei poderi isolati, oltre ad essere strumenti di sviluppo turistico, come nel caso dei percorsi alternativi legati all'enogastronomia, al trekking, al ciclismo, ai percorsi religiosi e spirituali.

La valorizzazione delle strade bianche si attua attraverso il loro censimento, la ristrutturazione e la manutenzione, con il coinvolgimento dei Ministeri competenti, degli enti locali, e delle associazioni di categoria. Inoltre si propone anche la modifica di alcuni articoli del codice della strada, riguardanti la nuova segnaletica relativa ai limiti di velocità e la regolamentazione della marcia per i cosiddetti «SUV».

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

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

Cenni, Agostini, Albini, Bossa, Braga, Brandolini, Marco Carra, Castagnetti, Catanoso Genoese, Cavallaro, Concia, Cuomo, Cuperlo, Dal Moro, De Pasquale, Fadda, Favia, Fiorio, Fogliardi, Gatti, Gianni, Ginoble, Giovanelli,

Gnecchi, Laganà Fortugno, Lo Monte, Lusetti, Madia, Marantelli, Marchi, Mariani, Meta, Migliori, Motta, Narducci, Oliverio, Mario Pepe (Pd), Pistelli, Poli, Raisi, Rampi, Realacci, Rigoni, Rossa, Rubinato, Ruggia, Sani, Sbrollini, Schirru, Servodio, Sposetti, Tidei, Torrisi, Trappolino, Traversa, Ventura, Viola, Zacchera, Zucchi

Disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle strade bianche

Presentata il 22 giugno 2011

Onorevoli Colleghi! — Il nostro Paese mantiene ancora oggi, soprattutto in determinate zone a vocazione agricola, una vasta e diversificata rete di strade bianche e di percorsi minori di viabilità rurale.

Si tratta di infrastrutture viarie che rivestono, per numerosi e diversificati motivi, un ruolo molto significativo per il contesto in cui sono inserite. In primo luogo rappresentano un sistema di viabilità spesso unica e obbligatoria per la popolazione residente nei borghi, nelle fattorie e nei poderi isolati; sono inoltre uno strumento imprescindibile per guidare verso le località prescelte dai flussi turistici alternativi e in continua espansione (legati, ad esempio, alla riscoperta della ruralità, al cicloturismo, all'enogastronomia, al trekking, al turismo «equestre», ai percorsi «spirituali» e religiosi). Senza dimenticare, poi, come questi sentieri possano essere ancora un collegamento utile per supportare l'attività agricola o zootecnica che caratterizza tali ambienti.

In secondo luogo, le strade bianche rivestono un particolare interesse di carattere storico in quanto testimonianza diretta del rapporto secolare e della coesistenza sostenibile fra civiltà e natura. Altrettanto importante è conseguentemente l'interesse paesaggistico di un territorio in cui attività umana e patrimonio ambientale si sono modellati l'uno sull'altro raggiungendo un perfettibile equilibrio armonioso.

Sempre in questo contesto è innegabile come tali tracciati rivestano un'altra preziosa accezione di carattere culturale e antropologico: le strade bianche sono infatti parte di antichi tratti di vie utilizzate, nei secoli scorsi, per il pellegrinaggio e per il commercio come, ad esempio, la via

Francigena, o per portare avanti antiche usanze agricole e pastorizie come la transumanza (testimonianze, entrambe, vive e tangibili di valori ambientali e antropici che hanno consolidato un'identità storica culturale).

Un'altra peculiarità di tali infrastrutture, solo apparentemente «minori», è riconducibile ai differenti manufatti presenti lungo i percorsi. A partire da quelli di arredo rurale, atti a supportare funzioni e attività materiali e spirituali della popolazione come i lavatoi, i tabernacoli, le significative cappelle e le pievi di campagna o le croci monumentali. Allo stesso tempo è opportuno, inoltre, valorizzare le opere di carattere strutturale come i ponti e i muri, presenti lungo il tracciato, che sono ancora oggi espressione identica di tecniche di costruzione arcaiche ma funzionali allo scopo preposto.

Queste sono le premesse per porre all'attenzione del legislatore la necessità di definire una normativa organica volta a tutelare e a valorizzare la rete delle strade bianche e della viabilità minore in ambito rurale.

Un provvedimento necessario e che si pone principalmente due obiettivi. Il primo riguarda la necessità di salvaguardare la struttura originaria e le caratteristiche strutturali di tali tracciati, rendendoli compatibili con le esigenze di mobilità della popolazione residente e dei flussi turistici indicati.

La legislazione nazionale, infatti, non dispone di provvedimenti specifici per questo tipo di viabilità prevedendo, però, tutele specifiche nel momento in cui sia inserita nell'ambito di un bene paesaggistico. L'articolo 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, prevede, infatti, che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e di aree di interesse paesaggistico tutelati non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. A tale fine la stessa norma impone ai citati soggetti di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, e di astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione. Sulla base di tale disposizione alcune soprintendenze hanno conseguentemente negato le autorizzazioni

asserendo che, ad esempio, le opere di asfaltatura delle strade bianche possano modificare sostanzialmente e negativamente l'ambito sottoposto a tutela, alterando il consolidato e tipico assetto percettivo.

In secondo luogo è altrettanto necessario recuperare, sempre con i dovuti accorgimenti, quei tratti di strada rurale (e conseguentemente i manufatti presenti lungo il percorso) utilizzati in passato ma attualmente abbandonati e non più praticabili. Rendere nuovamente fruibili tali sentieri aumenterebbe l'offerta viaria locale rafforzando e integrando l'intero sistema di mobilità locale, oltre a valorizzare il contesto paesaggistico salvandolo da un progressivo e pericoloso degrado. Un recupero che deve essere quindi omogeneo e uniforme e i cui interventi devono al tempo stesso assicurare stabilità al fondo stradale e inserirsi pienamente nel contesto ambientale originario, con l'obiettivo di creare una rete territoriale di strade bianche sicure, fruibili e parte integrante del paesaggio rurale, utili per la popolazione residente e opportunità di sviluppo turistico funzionale a molteplici tipi di visitatori.

Punto di partenza necessario per poter realizzare una rete di strade bianche è innanzitutto quello di portare a termine un puntuale e dettagliato censimento. Un censimento che registri tutti i tratti con queste prerogative presenti sul territorio nazionale, che evidenzi lo stato e le caratteristiche dei tracciati, gli interventi necessari per la loro messa in sicurezza e che contestualmente segnali il loro valore storico – antropologico – culturale e la presenza di manufatti lungo i sentieri.

Un censimento da cui non possiamo evidentemente prescindere e che deve essere coordinato dai Ministeri competenti con la diretta collaborazione degli enti locali e coinvolgendo le associazioni territoriali riconosciute, di qualsiasi natura, interessati alle finalità complessive del progetto.

Un altro elemento centrale del provvedimento in oggetto è rappresentato dalla predisposizione di un protocollo di interventi uniforme sul territorio nazionale per la ristrutturazione, la manutenzione e la salvaguardia delle strade bianche, mediante l'adozione di un regolamento,

nel quale sono coinvolti i Ministeri competenti, gli enti locali, le associazioni di categoria, oltre agli ordini professionali preposti.

In sintesi, è necessario che gli interventi sul fondo stradale siano a basso impatto ambientale, in armonia con il contesto naturale circostante e, al tempo stesso, capaci di migliorare la viabilità tenendo conto di tutte le condizioni morfologiche e le peculiarità «meteorologiche» del territorio. Un protocollo di interventi simile deve inoltre riguardare i manufatti presenti lungo le strade bianche, sia di carattere viario sia per ciò che concerne l'arredo rurale.

Va poi elaborata una segnaletica apposita, anch'essa uniforme in tutta Italia, dedicata alle strade bianche. Indicazioni efficaci e puntuali con lo scopo sia di promuovere la viabilità alternativa sia di informare sulle caratteristiche morfologiche del tratto in oggetto, oltre che di segnalare (soprattutto per i turisti) i luoghi di pregio e le attività ricettive e ricreative del territorio.

Altrettanto importante è prevedere alcune modifiche al codice della strada di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, che tengano conto dei nuovi e diversificati flussi veicolari che le strade bianche potrebbero supportare dopo essere state censite, ammodernate e riqualificate. Vanno introdotte quindi nuove segnaletiche e conseguenti limiti di velocità per salvaguardare la possibile presenza di flussi turistici alternativi (pedonali, in bicicletta o a cavallo), oltre a regolamentare maggiormente la presenza dei cosiddetti «fuoristrada» o «SUV», che sono stati fino ad oggi fruitori privilegiati e spesso unici di molti tratti rurali e spesso anche i principali corresponsabili (a causa delle caratteristiche tecniche dei veicoli e di stili di guida non «opportuni») del peggioramento del dissesto di manti stradali non asfaltati.

Per quanto riguarda i finanziamenti per riqualificare complessivamente le strade bianche sono necessari stanziamenti appositi, che possono essere comunque distinti per tipologie di intervento: per il censimento i Ministeri competenti devono attivare le risorse, d'intesa con gli enti locali, per effettuare la propedeutica classificazione di tutte le strade bianche, definendo in via preliminare un protocollo in cui sono riportati i parametri

atti a tale rilevazione; per quanto riguarda la riqualificazione complessiva e organica delle strade e dei manufatti (sia di carattere viario sia per ciò che concerne l'arredo rurale), qualora siano di proprietà e di gestione pubbliche, è altrettanto indispensabile un adeguato stanziamento economico dei Ministeri competenti e degli enti locali. È necessaria, nello specifico, l'istituzione di un apposito fondo nazionale, a cui sono chiamati a compartecipare gli enti locali territoriali, per finanziare i progetti elaborati. Per quanto riguarda le strade bianche e i relativi manufatti di proprietà privata vanno individuati, al tempo stesso, incentivi fiscali e misure di sostegno economico per incentivarne la riqualificazione e la manutenzione, che non possono ricadere esclusivamente a carico delle aziende agricole territoriali. Parallelamente alla riqualificazione delle strade bianche vanno promossi, dai differenti livelli istituzionali coinvolgendo ogni forma interessata di associazionismo locale, strumenti adeguati e progetti per poter anche pubblicizzare la fruizione delle strade, oltre alla platea dei residenti, incentivando quelle attività che potrebbero usufruire direttamente di tale ammodernamento viario. In primo luogo, per attirare quei flussi turistici alternativi già citati (riferiti ad esempio al pellegrinaggio, al trekking, al cicloturismo, alle passeggiate equestri, all'enogastronomia, alla riscoperta dei prodotti tipici e delle riserve naturali), che rappresentano oggi una notevole quota di mercato. È innegabile, infatti, il legame che esiste oggi fra la presenza di aziende agricole e agrituristiche e lo sviluppo delle strade bianche a fini sportivi, turistici e ricreativi.

Basti pensare, per fare alcuni esempi indicativi sul cosiddetto «turismo rurale», che nel 2010 sono state circa 12 milioni le presenze negli agriturismi del nostro Paese, senza dimenticare che il movimento del cicloturismo coinvolge ormai annualmente oltre 700.000 persone. Inoltre al «giro d'Italia», ormai da alcuni anni, sono previste tappe su tratti di strade bianche che, oltre che a rappresentare uno spettacolare evento sportivo di livello internazionale, sono da valutare come eccellente volano per la promozione turistica dei territori rurali.

È in questo contesto che va promossa un'efficace campagna di informazione istituzionale (supportata da un apposito sito internet dedicato) che utilizzi i molteplici mass media. Una campagna di informazione che sia capace di segnalare, con puntualità ed efficacia, tutte le ricchezze ambientali, paesaggistiche, storiche, architettoniche e alimentari presenti lungo le strade bianche, valorizzando al tempo stesso le numerose iniziative, di qualsiasi natura, promosse nelle località raggiunte da tale circuito, oltre a evidenziare l'offerta complessiva delle strutture ricettive e ricreative, artigianali e di prodotti tipici presenti sul territorio.

Promuovere la riqualificazione delle strade bianche e incentivare le attività e le località presenti lungo i tracciati è infatti un'ulteriore opportunità di valorizzazione complessiva del «made in Italy».

La presente proposta di legge si compone di 9 articoli.

L'articolo 1 stabilisce le finalità del provvedimento riconoscendo, tra l'altro, il valore storico, paesaggistico e logistico delle strade bianche prevedendo interventi di recupero e di manutenzione. L'articolo 2 reca la definizione di strade bianche, mentre l'articolo 3 tratta del censimento di tali infrastrutture rurali e dei relativi manufatti presenti lungo i percorsi (da effettuare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge). L'articolo 4 approfondisce nello specifico le misure relative alle iniziative di recupero, di sostegno e di valorizzazione delle strade bianche e dei manufatti storici che costituiscono parte integrante degli itinerari. Tali progetti coinvolgono direttamente anche i piani urbanistici e di assetto del territorio predisposti dai vari livelli amministrativi. L'articolo 5 istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il Fondo per la valorizzazione e per la riqualificazione delle strade bianche. Entro il 31 marzo di ogni anno, infatti, «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, acquisito preventivamente il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, approva la ripartizione della quota annuale del Fondo tra le regioni in proporzione ai fondi stanziati autonomamente da ogni singola regione per le finalità di cui alla presente

legge». L'articolo 6 elenca i beneficiari pubblici e privati dei contributi indicando anche le priorità degli interventi, mentre l'articolo 7 prevede, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'elaborazione di una mappatura delle strade bianche da inserire nel «proprio portale cartografico nazionale». L'articolo 8 inserisce nel citato codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 la nozione di «strade bianche di rilevante valore paesaggistico ambientale e storico» e l'articolo 9 prevede, infine, la copertura finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità).

1. La Repubblica riconosce il valore storico e paesaggistico delle strade bianche, come definite dall'articolo 2, e promuove la realizzazione di interventi per la tutela degli itinerari che si snodano lungo le strade bianche, quali percorsi di valore storico-culturale e turistico-sportivo.

2. La Repubblica prevede, attraverso specifici interventi e iniziative, il recupero, il sostegno, la valorizzazione, nonché l'inserimento nei circuiti escursionistici delle strade bianche censite ai sensi dell'articolo 3.

Art. 2.

(Definizioni).

1. Ai sensi della presente legge si intende per:

a) strada bianca: un tratto viario di interesse ambientale, storico e paesaggistico, caratterizzato dalla superficie di usura prevalentemente in stabilizzato calcareo, posta su un'adeguata fondazione sassosa e che costituisce l'elemento tipico delle infrastrutture viarie del territorio rurale;

b) viabilità rurale minore: l'insieme delle strade vicinali, interpoderali e forestali, appartenenti ad una rete di percorsi prevalentemente destinati al raggiungimento delle aziende agricole e zootecniche e delle aree boschive, caratterizzata da una bassa percorrenza;

c) manufatti strutturali rurali: le opere infrastrutturali necessarie alla funzionalità delle strade bianche, quali ponti e muri di sostegno;

d) manufatti di arredo rurale: i manufatti minori, quali lavatoi, fontanili, tabernacoli, cappelle, atti ad abbellire i percorsi di viabilità rurale o a renderne più confortevole la fruizione.

Art. 3.

(Censimento).

1. Ai fini dei benefici previsti dalla presente legge, le strade bianche, i manufatti strutturali rurali e di arredo murale presenti sul territorio nazionale sono individuati tramite l'iscrizione in appositi elenchi regionali, redatti dalle singole regioni, in collaborazione con le province e con gli enti locali.

2. Gli elenchi di cui al comma 1 sono redatti entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 4.

(Iniziative per il recupero, per il sostegno e per la valorizzazione delle strade bianche).

1. Per la realizzazione delle finalità di cui all'articolo 1, lo Stato promuove:

a) interventi per il recupero e per la manutenzione delle strade bianche, con particolare attenzione alla regolarizzazione del sedime stradale, alla regimazione delle acque, al rifacimento delle cunette e a tutte le opere accessorie necessarie per contenerne il degrado;

b) azioni volte al recupero ai fini turistici, storici e culturali delle strade bianche favorendo la mobilità dolce e sostenibile;

c) progetti mirati a inserire le strade bianche all'interno dei percorsi escursionistici quale completamento e valore aggiunto per gli ambienti nei quali si trovano;

d) iniziative finalizzate a far conoscere il valore sociale e storico delle strade bianche;

e) interventi volti alla tutela ambientale del patrimonio delle strade bianche;

f) agevolazioni finanziarie per le aziende agricole che contribuiscono alla realizzazione degli interventi di manutenzione delle strade bianche.

2. Gli interventi di cui al comma 1 perseguono l'obiettivo di:

a) identificare e riqualificare le direttrici storiche di rilevanza internazionale, interregionale, interprovinciale e locale;

b) orientare i piani urbanistici e di assetto del territorio secondo finalità rivolte alla tutela delle direttrici storiche quali beni culturali e alla conseguente fruizione legata alle diverse caratteristiche tipologiche, facendo riferimento ai piani territoriali paesaggistici regionali;

c) favorire e valorizzare i manufatti strutturali parziali e di arredo rurale storici che costituiscono parte integrante degli itinerari percorsi dalle strade bianche.

Art. 5.

(Fondo per la valorizzazione e per la riqualificazione delle strade bianche).

1. Presso lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è istituito il Fondo per la valorizzazione e per la riqualificazione delle strade bianche, di seguito denominato «Fondo».

2. Ogni anno, entro il 31 marzo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, acquisito preventivamente il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, approva la ripartizione della quota annuale del Fondo tra le regioni in proporzione ai fondi stanziati autonomamente da ogni singola regione per le finalità di cui alla presente legge.

Art. 6.

(Beneficiari dei contributi).

1. Possono beneficiare dei contributi stanziati a valere sulle risorse del Fondo i comuni, le province e le comunità montane, anche in concorso con soggetti pubblici o privati, interessati alla tutela e alla valorizzazione degli itinerari percorsi dalle strade bianche.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottano entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un regolamento per disciplinare le modalità di erogazione dei contributi di cui al presente articolo.

3. I contributi di cui al presente articolo sono destinati preferibilmente:

- a) all'elaborazione di studi e di progetti di fattibilità;
- b) alla realizzazione di interventi di recupero e di valorizzazione di manufatti strutturali rurali e di arredo rurale storici di proprietà pubblica che costituiscono parte integrante degli itinerari percorsi dalle strade bianche;
- c) alla tutela e al recupero delle sedi della viabilità storica e dei manufatti strutturali rurali e di arredo rurale, anche mediante il ripristino di tratti dismessi o non fruibili;
- d) il recupero e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali posti lungo gli itinerari percorsi dalle strade bianche;
- e) lo sviluppo di sistemi di fruizione alternativi alla percorrenza automobilistica e motorizzata nel rispetto delle caratteristiche della viabilità storica e della tutela ambientale.

Art. 7.

(Mappatura delle strade bianche).

1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare predispone, in collaborazione con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, una mappatura delle strade bianche da inserire nel proprio portale cartografico nazionale.

Art. 8.

(Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

1. Al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 136, comma 1, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:
«d-bis) le strade bianche di rilevante valore paesaggistico, ambientale o storico»;
- b) all'articolo 137, comma 1, le parole: «e d)» sono sostituite dalle seguenti: «, d) e d-bis)».

Art. 9.

(Disposizioni finanziarie).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, determinato nella misura di 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, si

provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per il medesimo anno dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2011-2013, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2011, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.