

CATASTO REL: innovazione nel rilievo e nella gestione dei dati

INCONTRO TECNICO 3 luglio 2024

Inquadramento tecnico della normativa nazionale sulla sentieristica: *problematiche e possibili soluzioni*

Gian Paolo Boscariol

Club Alpino Italiano

Incontro ERSAF - 3 luglio 2024 - Morbegno

Sul piano legislativo la **sentieristica** è materia di “**competenza residuale**” delle **Regioni** a statuto ordinario, in quanto rientrante nel turismo (art 117, quarto comma, Cost.).

Ci sono tuttavia competenze anche nei settori dell'agricoltura (programmi rurali) e dell'ambiente (parchi).

A livello di legge dello Stato c'è una **definizione** di **sentiero** (mulattiera, tratturo) nel **Codice della strada** (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, articolo 3, comma 1, n. 48):

*“strada a fondo naturale formatasi per effetto del passaggio di **pedoni** o di **animali**”.*

Il Codice della strada (art. 2, comma 2) classifica le strade in:

- A - Autostrade;
- B - Strade extraurbane principali;
- C - Strade extraurbane secondarie;
- D - Strade urbane di scorrimento;
- E - Strade urbane di quartiere;
- F - Strade locali;
- F-bis - Itinerari ciclopedonali,

e ne **disciplina la circolazione.**

L'articolo 2, comma 6, ne attribuisce la **proprietà** (e quindi la competenza in termini **gestionali**) allo Stato, alla regione, alla provincia e al comune.

Molte **Regioni a statuto ordinario** (RSO) hanno istituito una **Rete escursionistica**, che è costituita non solo da sentieri, mulattiere e tratturi, ma anche da altre infrastrutture (strade vicinali, carrarecce, strade sterrate).

Evoluzione temporale della legislazione sulle reti escursionistiche regionali

Il concetto di “rete escursionistica” è apparso nell’ordinamento giuridico con la **legge n. 9 del 1992** della Regione **Umbria**, che tuttavia è stata abrogata nel 2015 e le disposizioni (*ridotte a tre* articoli) sono state inserite in un «Testo unico sul territorio» (legge n. 1, art. 175-177).

La creazione di una **rete escursionistica regionale** e del relativo **catasto** è stata prevista solo negli ultimi due decenni con l’approvazione di una specifica legge:

- 1998: Toscana;
- 2000: Basilicata;
- 2003: Puglia;
- 2009: Liguria (*Carta inventario*);
- 2010: Marche e Piemonte;
- 2013: Emilia-Romagna;
- 2016: Abruzzo;
- 2017: Campania (*poi sostituita nel 2020*), Lombardia e Sardegna.

Le Regioni **Veneto**, **Friuli-Venezia Giulia**, **Valle d'Aosta** e le Province Autonome di **Trento** e di **Bolzano** hanno predisposto un “**elenco delle strutture alpine**”(sentieri, ferrate, rifugi, bivacchi).

Il **Molise** ha previsto un **catalogo** dei beni storico-culturali della montagna molisana e **della rete sentieristica**.

Nessuna legge specifica sulla rete escursionistica per Lazio, Calabria e Sicilia (che hanno tuttavia una legge sui cammini) e, di fatto, Molise.

*Alla legge istitutiva della rete sentieristica regionale segue, in genere, poi un **regolamento** attuativo.*

Il quadro normativo sulla rete sentieristica è rappresentato nella successiva tabella:

Regione	Legge	Regolamento attuativo	Altri atti
Abruzzo	Legge 27 dicembre 2016, n. 42	-	
Basilicata	Legge 14 febbraio 2000, n. 51	Deliberazione n. 2008 del 2008	SI
Calabria			
Campania	Legge 24 giugno 2020, n. 14	-	
Emilia Romagna	Legge 26 luglio 2013, n. 14	Deliberazione n. 1841 del 2009 (<i>vecchia normativa transitoria, in attesa del regolamento</i>)	SI
Friuli-V.G.	Legge 6 novembre 2017, n. 36		<i>Elenco</i>
Lazio			
Liguria	Legge 16 giugno 2009, n. 24	Deliberazione n. 1212 del 2010	SI
Lombardia	Legge 27 febbraio 2017, n. 5	Regolamento n. 3 del 2017	
Marche	Legge 18 gennaio 2010, n. 2	Deliberazione n. 1108 del 2011	SI
Molise	Legge 16 aprile 2003, n. 15, art. 27	Deliberazione n. 185 del 2017	

<i>Regione</i>	<i>Legge</i>	<i>Regolamento attuativo</i>	<i>Altri atti</i>
Piemonte	Legge 18 febbraio 2010, n. 12	D.P.G.R. n. 9/R del 2012	SI
P.A. Bolzano	Legge 7 giugno 1982, n. 22 <i>(modificata nel 2016)</i>		<i>Elenco</i>
P.A. Trento	Legge 15 marzo 1993, n. 8		<i>Elenco</i>
Puglia	Legge 25 agosto 2003, n. 21	Regolamento n. 23 del 2007	
Sicilia			
Sardegna	Legge 27 aprile 2016, n. 8 <i>(introdotta nel 2017 e modificata nel 2023)</i>	Delibera n. 48/36 del 2018 Delibera n. 23/80 del 2021	SI
Toscana	Legge 20 marzo 1998, n. 17	D.P.G.R. n. 61/R del 2006	SI
Umbria	Legge 21 gennaio 2015, n. 1		SI
Valle d'Aosta	Legge 26 aprile 1993, n. 21		<i>Elenco</i>
Veneto	Legge 14 giugno 2013, n. 11, art. 48- <i>bis</i>		<i>Elenco</i>

Per far parte della **rete escursionistica** della regione i percorsi devono essere inserite nell'apposito **catasto della rete regionale**.

Tuttavia ci sono “percorsi” che sono disciplinati dalla normativa regionale sulla **viabilità agro-silvo-pastorale (VASP)** e non è detto che coincidano con quelli della Rete escursionistica.

Per entrambe le tue tipologie (rete e VASP) sono tuttavia ammesse la **circolazione** di **mezzi motorizzati** in un regime di **deroga** al principio generale di **divieto**:

attività di vigilanza, controllo, soccorso, assistenza sanitaria e veterinaria, antincendio e protezione civile.

In sintesi,

la circolazione sui **sentieri non è disciplinata dal Codice della strada**

e conseguentemente non è previsto il transito con mezzi a motore,

salvo che autorizzato dalle specifiche normative regionali per casi particolari.

Nelle successive tabelle sono indicate le disposizioni vigenti di ciascuna **Regione e Provincia autonoma** riferite a:

- Leggi sulla **rete escursionistica**;
- Leggi sui **cammini**;
- Leggi/regolamenti **forestali** e silvo-pastorali;
- Leggi sulla **circolazione dei mezzi fuoristrada**.

<i>Regione</i>	<i>Rete escursionistica</i>	<i>Cammini</i>	<i>Viabilità forestale</i>	<i>Fuori strada</i>
Abruzzo	L. 27.12.2016, n. 42	L. 20.11.2017, n. 52 L. 15.2.2023, n.10 (artt. 20-21)	L. 4.1.2014, n. 3, art. 45	
Basilicata	L. 14.2.6.2000, n. 51		L. 10.11.1998, n. 42	L. 28.6.1994, n. 28, art. 30 (<i>Aree protette</i>)
Calabria		L. 15.3.2023, n. 12	L. 12.10.2012, n. 45, art. 4, co. 16 Reg. 9.4.2020, n. 2, art. 22	
Campania	L. 24.6.2020, n. 14	Delibera Giunta n. 688 del 13.12.2022	Reg, 28.9.2017, n.3, artt. 80-82	
Emilia Romagna	L. 26.7.2013, n. 14		L. 4.9.1981, n. 30 Reg. 1.8.2018, n. 3, artt. 61-62	

<i>Regione</i>	<i>Rete escursionistica</i>	<i>Cammini</i>	<i>Viabilità forestale</i>	<i>Fuori strada</i>
Friuli-V.G.	L. 6.11.2017, n. 36	L. 9.12.2016, n. 21 (art. 69- <i>quater</i> e ss,) (Aggiunto L.26/2020)	L. 23.4.2007, n. 9, art. 35 e 71-74	
Lazio		L. 10.3.2017, n. 2	L. 28.10.2002, n. 39, art. 41	L. 30.3.1987, n. 29
Liguria	L. 16.6.2009, n. 24		L. 22.4.1999, n. 4, art. 14	L. 18.12.1992, n. 38
Lombardia	L. 27.2.2017, n. 5	L. 7.10.2016, n. 25, art. 20	L. 5.12.2008, n. 31, art. 59	
Marche	L. 18.1.2010, n. 2 (<i>modificata nel 2020</i>)		L. 23.2.2005, n. 6	

<i>Regione</i>	<i>Rete escursionistica</i>	<i>Cammini</i>	<i>Viabilità forestale</i>	<i>Fuori strada</i>
Molise	L. 16.4.2003, n. 15, art. 27		L. 18.1.12000, n. 6, art. 12	
Piemonte	L. 18.2.2010, n. 12		L. 10.2.2009, n. 4, art. 7	L. 2.11.1982, n. 32, art. 11
P.A. Bolzano	L. 7.6.1982, n. 22 (<i>modificata nel 2016</i>)		L. 8.5.1990, n. 10, art. 2	
P.A. Trento	L. 15.3.1993, n. 8		L. 23.5.2007, n. 11, art. 100	L. 8.11.1993, n. 31
Puglia	L. 25.8.2003, n. 21		L. 21.3.2023, n. 1, art. 29	

Regione	Rete escursionistica	Cammini	Viabilità forestale	Fuori strada
Sardegna	L. 27.4.2016, n. 8 <i>(introdotta nel 2017, modificata nel 2023)</i>	L. 27.4.2016, n. 8 art. 38	L. 27.4.2016, n. 8, art. 8	
Sicilia		L. 13.4.2022, n. 7	L. 6.4.1996. n. 16	
Toscana	L. 20.3.1998, n. 17	L. 10.7.2018, n. 35	L. 21.3.2000 n. 39 Reg. 8.8.2003, n. 48 art. 47	L. 27.6.1994, n. 48, art. 2
Umbria	L. 21.1.2015, n. 1 Artt. 175-177	L. 10.7.2017, n. 8 art. 11-12	L. 19.11.2001, n. 28, art. 7	
Valle d'Aosta	L. 26.4.1993, n. 21			L. 22.4.1985, n. 17
Veneto	L. 14.6.2013, n. 11, art. 48- <i>bis</i>	L. 30.1.2020, n. 4	L. 31.3.1992, n.14, art. 4	

La creazione di un catasto regionale

Salvo i casi di elenchi delle strutture alpine, le normative regionali prevedono la creazione di un **catasto della rete escursionistica regionale**.

Il **CAI** da numerosi anni ha avviato la realizzazione del **Catasto nazionale dei sentieri**,

progetto indicato inizialmente nel **Protocollo d'intesa** sottoscritto nell'**ottobre 2015** tra CAI e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (**MiBACT**) per la “*valorizzazione della rete sentieristica e dei rifugi montani per un turismo sostenibile e responsabile*”

e poi confermato nel **Protocollo d'intesa** con il Ministero del **Turismo** per un “*turismo montano sostenibile e responsabile*”, sottoscritto a **giugno 2021** e rinnovato a **maggio 2024**.

Sul piano pratico si pongono alcuni problemi:

- alcune regioni **non** hanno una normativa istitutiva di un catasto della rete (Lazio, Calabria, Sicilia, Molise), ma il **CAI ha catalogato** i sentieri;
- in altre regioni l'accatastamento CAI non è ancora pienamente realizzato;
- bisogna stare attenti a non realizzare una duplicazione di attività di accatastamento, ma i “due mondi” devono parlarsi.

Nel caso della **Lombardia** la legge sulla REL (legge n. 5 del 2017) prevede, all'articolo 3, comma 3, che “*in sede di prima applicazione*, il catasto **recepisce** integralmente il **data base "Sentieri"** di cui al progetto Interreg Italia Svizzera IV A “*PTA destination*” realizzato dalla Regione con il supporto dell'ERSAF e del CAI Lombardia e **le banche dati dei percorsi già esistenti** trasmesse dagli enti territorialmente competenti secondo quanto disposto dall'articolo 3, comma 6, del Regolamento attuativo n. 3 del 2017.

Tuttavia, anche questa norma “automatica” si è inceppata ed è stato necessario introdurre, nel 2018, **il comma 3-bis**:

“Nella fase di prima applicazione è facoltà della Regione **inoltrare agli enti** che non abbiano trasmesso **anche dati di percorsi già esistenti** proposte d’inserimento nel catasto di tratti di percorso dagli stessi enti gestiti o anche di loro proprietà o sui quali risultano titolari di diritti reali, con richiesta di far pervenire osservazioni entro 30 giorni dalla data di ricevimento delle proposte.

In caso di mancate osservazioni nel termine indicato, i tratti di percorso oggetto della proposta d’inserimento sono **recepiti nel catasto**, fatte salve le disposizioni di cui all’articolo 4.

Qualora invece **pervengano osservazioni**, la Regione, con il supporto di ERSAF, valuta nei 30 giorni successivi e sentito l'ente interessato se procedere al recepimento totale o parziale dei tratti di percorso proposti, con eventuali integrazioni anche ai fini della connessione con gli stessi tratti, e fatto salvo, in ogni caso, quanto disposto dall'articolo 4.

L'accatastamento dei tratti di viabilità “sentieristica” privata

Sicuramente uno dei principali problemi relativi all'accatastamento di un sentiero è determinato dall'eventuale sviluppo del percorso in una proprietà privata.

Non in tutte le normative regionali sulle reti sentieristiche sono presenti disposizioni specifiche, anzi talvolta sono disciplinate in maniera assai sommaria.

Il legislatore lombardo è sicuramente quello che è intervenuto più volte nel modificare il quadro legislativo al fine di rendere effettiva e realizzabile tale procedura.

Il testo iniziale della legge n. 5 del 2017, all'**articolo 3, comma 5**, dispone che “gli **enti territorialmente competenti** possono proporre l'inserimento nel catasto di tratti di percorso di proprietà privata assoggettati a servitù di uso pubblico oppure oggetto di specifici accordi con i proprietari.

La Regione Lombardia **promuove** il raggiungimento di accordi fra enti territorialmente competenti e i proprietari per tratti di percorsi di particolare interesse.

Si tratta di una **norma di principio** con competenze attribuite agli enti territorialmente competenti e altre alla Regione.

La legge n. 23 del 2018 ha inserito (all'articolo 3 della legge n. 5) un **comma 5-bis**, successivamente modificato dalla legge n. 9 del 2019, disponendo che, fatte salve le procedure sulla “**prima applicazione**”, la proposta di inserimento nella REL di tratti di percorso di proprietà privata per i quali l'assoggettamento a servitù di uso pubblico non risulta da atto scritto è preceduta da formale **comunicazione** agli interessati, effettuata dagli enti territorialmente competenti ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 241 del 1990.

Che cosa dice l'articolo 8 della legge n. 241 del 1990 ??

(Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento)

1. L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante **comunicazione personale**.

2. (...)

3. Qualora per **il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa**, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante **forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima**.

Gli interessati possono proporre **opposizione entro 30 giorni** dal ricevimento della comunicazione;

in caso di opposizione, gli enti territorialmente competenti possono procedere con la proposta di inserimento, previa comunicazione agli interessati, entro i **15 giorni successivi** al ricevimento dell'opposizione, delle motivazioni della sussistenza di un diritto di uso pubblico sul tratto di percorso di proprietà privata.

La presentazione delle proposte di inserimento nella REL di tratti di percorso di proprietà privata è corredata delle comunicazioni inviate ai soggetti interessati, per le successive determinazioni da parte della struttura regionale competente.

Tale procedura viene ribadita all'**articolo 4, comma 3-bis** per gli interventi di **manutenzione** dei percorsi o gli interventi di posa e manutenzione della segnaletica che riguardino tratti di percorso di proprietà privata recepiti nel catasto in sede di **prima applicazione**, per i quali l'assoggettamento a servitù di uso pubblico non risulta da atto scritto.

Pertanto gli enti territorialmente competenti procedono alle **comunicazioni** di cui all'articolo 3, comma 5-bis, anche ai fini dell'accesso ai finanziamenti regionali di cui all'articolo 5, comma 1.

Sorge spontanea una domanda:

prima del 2017 si poteva circolare anche nelle proprietà private interessate da un sentiero ormai da decenni, a prescindere dal riconoscimento di specifiche servitù?

Probabilmente sì, salvo che i proprietari non avessero posto divieti di transito.

Con la legge sulla REL vengono posti due capisaldi in questa legislazione di settore.

In primis, l'**articolo 4, comma 1-bis**, proclama che “i **percorsi ricompresi nella REL** sono considerati di **interesse pubblico**”.

In secondo luogo, viene realizzato il **catasto della REL**, attribuendo una chiara definizione e qualifica giuridica dello status di ciascun tratto di sentiero che incide su proprietà private.

Di fatto, **anche il tratto privato** viene assoggettato ad un principio di “**disponibilità pubblica**”, stabilendo che gli enti territoriali possono procedere con la proposta di inserimento, comunicando ai proprietari le motivazioni della sussistenza di un diritto di uso pubblico sul tratto di percorso di proprietà privata.

In sintesi, la realizzazione di un catasto regionale della rete escursionistica sarà possibile solo con una forte attività della struttura regionale competente (ERSAF in Lombardia), ma si tratta di una eccezione rispetto ad un quadro normativo delle altre realtà regionali assai fumoso: un altro soggetto assai attivo è l'Agenzia Forestas in **Sardegna**.... Ma poi, nelle altre regioni... c'è il vuoto.

La Regione **Friuli-V.G.** ha riconosciuto il CAI regionale quale «principale organo tecnico di consulenza e di coordinamento delle iniziative di sviluppo, sostegno, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale, paesaggistico e turistico delle zone montane».

In alcune regioni (**Piemonte, Basilicata**) ci si affida a **convenzioni** con il CAI per la realizzazione del catasto regionale (nella Provincia di **Trento** alla SAT), ma spesso la legge regionale prevede forme molto generalizzate di implementazione del catasto da parte di enti locali e associazioni varie, tra cui il CAI.

La gestione del Catasto della rete escursionistica è «giustamente» attribuito ad un assessorato, ma può essere che altre norme regionali prevedono catasti «**settoriali**», come nel caso dei **sentieri dei parchi regionali** o dei **cammini regionali**.

Rischio di duplicazioni, conflitti di competenze, «gelosie legislative».

Siamo di fronte ad una realtà assai complessa e con la presenza di numerose complicazioni giuridiche e burocratiche da superare, ma che sarà certamente possibile realizzare solo con una attiva collaborazione tra le strutture regionali deputate e il mondo del volontariato del CAI.

Grazie per l'attenzione