

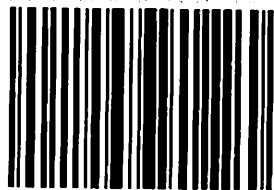


REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

Gruppo Consiliare

Movimento 5 Stelle

AOOCRT Protocollo n. 0002211/27-02-2024



LbX 11

Moz 1553

2.18.1

Firenze, 27 febbraio 2024

Al Presidente

del Consiglio Regionale della Toscana

Antonio Mazzeo

SEDE

MOZIONE

ai sensi dell'articolo 175 del Regolamento interno

OGGETTO: In merito alla circolazione mezzi a motore nelle aree di cui all'articolo 2 comma 2 della LR 48/94.

Il consiglio regionale

Premesso che:

viene evidenziata una problematica di interpretazione e applicabilità normativa relativa alla possibilità di circolazione di mezzi motorizzati sui "sentieri"¹.

Si tratta di una tematica di estremo interesse, per la diffusione nel nostro paese, e nella regione Toscana, di percorsi ed aree naturali.²

I sentieri, pur differendo nella percezione comune dalle strade³, sono ricompresi al comma 1,

¹ La segnalazione prende le mosse dai sentieri CAI, per l'importante funzione di "sussidiarietà" svolta dallo stesso nella loro tutela; l'articolo 118, quarto comma, della Costituzione recita infatti come "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"). La legge n. 91 del 1963 sul Club Alpino Italiano (CAI), all'articolo 2, co. 1, lett. b), prevede che il CAI "provvede, a favore sia dei propri soci sia degli altri, nell'ambito delle facoltà previste dalla Statuto, e con le modalità ivi stabilite (...) al tracciamento, alla realizzazione e alla manutenzione di sentieri, opere alpine e attrezzature alpinistiche". Nella sua attività, oltre a produrre diversi report anche normativi (da cui ho attinto a mia volta), il CAI ha istituito una propria struttura, la SOSEC – Struttura Operativa Cartografia E Sentieri, a sua volta articolata in referenti regionali.

² A livello nazionale, oltre ai "sentieri CAI", che si sviluppano per 65.000 Km., tutta la sentieristica e le aree fuoristrada si stima essere diffusa per oltre 110.000 km. Boscariol Gian Paolo, *Sentieristica della normativa e nella giurisprudenza*, CAI, 2021

³ "Area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali", ex art. 2, co. 1 del CDS); il sentiero rientra, ai sensi degli articoli 822 e 824 del Codice civile – quando non incide su una proprietà privata – fra i beni demaniali (statali, regionali, comunali)



nr.48 dell'articolo 3⁴ del Codice della strada⁵ (D.lgs. n. 285/1992).

Visto che:

Inquadriati da una serie di norme di settore⁶ che ne mostrano la percezione quale luoghi di passaggio funzionale ad attività montane, contadine, o di turismo, si trova, per quanto riguarda la possibilità di transito a veicoli a motore (soprattutto mezzi fuoristrada, e moto enduro, che vi transitano peraltro quali beni mobili non registrati, in assenza di documentazione, targa, assicurazione ed omologazione alla circolazione) in una posizione non chiara.

Valutato come:

Alcune Regioni hanno pensato a un reticolo escursionistico che includesse i sentieri: la rete escursionistica regionale⁷; la Toscana creò la "Rete Escursionistica Toscana" (RET) con Legge 20 marzo 1998, n. 17 ("Rete escursionistica della Toscana e disciplina delle attività escursionistiche")⁸. Tale "Rete" include, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 della legge, "l'insieme delle strade carrarecce, mulattiere, sentieri, piste", aggiungendo poi "ancorché vicinali e interpoderali che, ubicate al di fuori dei centri urbani e inserite nel catasto di cui all'articolo 4, consentono l'attività di escursionismo".

I percorsi della RET – alcuni dei quali gestiti dal CAI – passano quindi su diverse tipologie di aree. Alcune sono interdette dalla circolazione a motore (sempre salvo deroghe e situazioni d'emergenza, ovviamente); altre, no⁹.

⁴ L'articolo 825 del codice civile, stabilisce che "sono parimenti soggetti al regime del demanio pubblico i diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi".

⁵ Che li definisce (anche con la denominazione di mulattiera, tratturo) quale "strada a fondo naturale formatasi per effetto del passaggio di pedoni o di animali"

⁶ "Sentieri di montagna" (art. 1, legge n. 457 del 1954, imposta di consumo sulle bevande vinose); "sentieri pedonali" (art. 8, legge n. 191 del 1974, sentieri di servizio per il personale delle ferrovie); "sentieri ed itinerari alpini" (art. 14, legge n. 6 del 1989, n. 6, sulle guide alpine); "sentieri per l'escursionismo" (decreti istitutivi di parchi nazionali); "sentieri militari" (art. 1, legge n. 78 del 2001, tutela del patrimonio della Prima guerra mondiale); "sentieri di alta quota" (art. 8, legge n. 93 del 2001, in tema aree naturali protette, riferito a quelli situati nella provincia di Cuneo); "sentieri antincendio" (DM Protezione civile 20 dicembre 2001, sulle linee guida dei piani regionali per la prevenzione e la lotta agli incendi boschivi); "sentieri di avvicinamento" (art. 6, D.M. Interno 26 ottobre 2007, n. 238, Regolamento recante norme per la sicurezza antincendio negli eliporti ed elisuperfici, relativamente a quelli a livello del terreno); "sentiero ciclabile" o "percorso natura": itinerario in parchi e zone protette, sulle sponde di fiumi o in ambiti rurali, anche senza particolari caratteristiche costruttive, dove è ammessa la circolazione delle biciclette (art. 2, legge n. 2 del 2018)

⁷ Rete che provvede a indicare le tipologie di percorsi in essa rientranti, e che è diversa in base alle caratteristiche morfologiche del proprio territorio. La normativa al riguardo è piuttosto frastagliata: l'Umbria legiferò per prima con legge n. 9 del 1992 sulla "rete viaria sussidiaria della Regione composta dalle strade carrarecce, mulattiere, sentieri, piste, strade vicinali e interpoderali". Si parlava, nel caso di rete "ubicata al di fuori dei centri urbani, veniva definita viabilità minore" (art. 2).

⁸ Questa, che andava a "proteggere", senza snaturare, i sentieri sviluppatisi negli anni per le finalità di cui sopra, è stata poi attuata con D.P.G.R. n. 61/R del 2006 ed integrata da altri atti.

⁹ Ci possono essere ad esempio, "tratti di viabilità di uso privato", ed allora la legge si premura di vietare la circolazione a motore (salvo che al proprietario); in tal senso l'articolo 5 comma 2 della legge. Ci possono però anche essere, in questi percorsi, "parti" di tracciato di "strade vicinali" che, ai sensi del codice della strada (articolo 3 comma 1 lettera 52) denominate anche poderali o di bonifica, sono strade private fuori dai centri abitati ad uso pubblico.



Valutato come:

Né l'appartenenza alla RET¹⁰, né tantomeno il monitoraggio da parte del CAI, impediscono che i sentieri (molti dei quali sono peraltro fuori da entrambi i regimi) siano legittimamente accessibili a mezzi a motore.

Considerato che:

Il punto nodale¹¹ per capire dove i mezzi a motore possono circolare si trova nella legge regionale 27 giugno 1994, n. 48¹² che avrebbe dovuto disciplinare in maniera esaustiva, ma nel rispetto della normativa nazionale, e con soli fini di tutela ambientale, la circolazione dei veicoli a motore “al di fuori delle strade indicate dagli articoli 2 e 3 del Nuovo Codice della Strada” (art. 1 comma 1).

Ebbene, in una sua prima versione, la legge del 1994, fra le altre cose¹³, proibiva il traffico motorizzato in una serie di aree e zone di pregio¹⁴ e, in generale, in tutte quelle che “non sono strade”¹⁵.

Alcuni di tali tratti di viabilità sono concepiti dal codice della strada per la circolazione pubblica e, anche se vengono “inseriti” in un percorso escursionistico, non possono essere genericamente e universalmente inibiti alla circolazione a motore da una legge regionale. Il risultato è che ci si trova di fronte a tratti “ibridi” aperti sia ai mezzi a motore che agli escursionisti.

¹⁰ Come anche in replica ad un parere richiesto alla Regione Toscana da parte di un comando della Polizia Municipale, anche per quanto riguarda il transito con i veicoli a motore sulla viabilità (non privata) inserita nella RET occorrerebbe fare riferimento a quanto previsto dalla legge regionale 27 giugno 1994 n. 48 “Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore”; quindi, le sanzioni amministrative in merito alla circolazione fuori strada sono applicabili non in base alla l.r. 17/98 ma in base alla l.r. 48/94.

A maggior ragione, per assorbimento, alla stessa 48/94 si deve fare riferimento per i sentieri CAI, e per tutti gli altri sentieri.

¹¹ Che crea problemi in ipotesi di applicazione di sanzioni amministrative per la circolazione a motore sulla RET (art. 10, comma 4 LR 17/98) ed anche sugli altri sentieri CAI (e non CAI)

¹² legge regionale 27 giugno 1994, n. 48 recante “Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore”

¹³ Vieta di costruire impianti fissi per sport con mezzi motorizzati idonei al fuoristrada e/o allestire tracciati e percorsi per gare da disputare con gli stessi mezzi, in una serie di aree (parchi, alvei e corsi d’acqua, etc....)

¹⁴ Art.2 c.1. L’obiettivo è quello, come indicato anche dalla replica a interrogazione al Comune di Prato nr. 2 del 2.1.2023, di limitare “i mezzi motorizzati (ad eccezione delle mountain bike incluse quelle a pedalata assistita) nel fuoristrada riguarda i sentieri ricompresi nelle seguenti aree: a) zone soggette a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, ivi comprese le categorie di beni indicati nell’articolo 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431; b) nei parchi e riserve naturali nazionali e regionali; c) nelle ulteriori aree comprese nel sistema regionale delle aree protette, come individuate dal piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 296 del 19 luglio 1988 e successive modificazioni; d) negli alvei di corsi d’acqua pubblici di cui al R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, ad eccezione degli attraversamenti a guado colleganti strade esistenti; e) nelle zone facenti parti del patrimonio agricolo-forestale della Regione ai sensi della R. 64/76; f) nelle zone adibite o destinate a parchi territoriali urbani dagli strumenti urbanistici comunali; g) nei territori di protezione della fauna selvatica di cui all’art. 10, lett. a), b) e c) della legge 11 febbraio 1992, n. 157; h) nelle zone soggette a vincolo idrogeologico ai sensi del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, limitatamente alla costruzione di impianti fissi e all’allestimento di tracciati o percorsi per gare.” - Comune di Prato, Replica a interrogazione nr. 2 del 2.1.2023.

¹⁵ Attraverso l’articolo 2, comma 1, inibendo i mezzi motorizzati ovunque “al di fuori delle strade di cui all’articolo 1” (che richiama le “strade” come intese dal codice della strada).



Movimento 5 Stelle

Per i sentieri, però, con una modifica del 1998, la Regione ha stabilito di vietare la circolazione “fuori strada con mezzi motorizzati” anche “nei sentieri a fondo naturale quali mulattiere, tratturi, di cui all’articolo 3 comma 1 punto 48 del Nuovo Codice della Strada, nonché nelle piste da esbosco e cesse parafuoco” (art. 2 comma 2¹⁶).

Entrando però la legge regionale, in questo modo, nel cuore della normativa nazionale, che considera - inserendoli nell’articolo 3 comma 1 punto 48) del cds - i sentieri, a tutti gli effetti, “strade”.

Visto come:

Questo generico divieto, all’interno di una normativa che, come in replica ad una interrogazione del Movimento 5 Stelle presso il Comune di Prato¹⁷, viene giustamente definita avente “finalità di tutela dell’ambiente, ed in particolare della fauna, e non quello di disciplinare la circolazione stradale (comparto che costituzionalmente è riservato in via esclusiva allo Stato in quanto attinente la sicurezza pubblica)”, solleva forti perplessità.

Valutato che:

Il divieto, peraltro, è di fatto inattuato. Diverse interpretazioni, anche fornite da Uffici della stessa Regione Toscana, si orienterebbero verso una visione che disapplica la normativa stessa. Sembrerebbe in altre parole pacificamente permessa, salvo divieti specifici, la circolazione a motore in aree sentieristiche.¹⁸ In questo modo, l’applicabilità e la stessa legittimità dell’art 2 comma 2 delle legge del 1994¹⁹ sarebbero oggetto di forti dubbi.

¹⁶ così modificato con legge regionale 26/1998, art. 1

¹⁷ Comune di Prato, Replica a interrogazione nr. 2 del 2.1.2023

¹⁸ “I Monti della Calvana” sono inseriti nel sito Rete Natura 2000, considerato Zona Speciale di Conservazione (ex SIC); recentemente è stata specificamente interpellata la Regione Toscana – Servizio Aree Protette al fine di comprendere le limitazioni di transito dei veicoli a motore nei sentieri CAI. La risposta della Regione evidenziava che in detti sentieri i veicoli a motore possono transitare ad esclusione che: 1) siano posti all’interno di una Area Protetta-Riserva naturale che è specificamente regolamentata;

2) i comuni competenti rispetto ai sentieri/percorsi sopra detti adottino limitazioni/regolamentazioni.

La Polizia Provinciale fa riferimento altresì a giurisprudenza sul punto (Sentenza Cass. Civ. Sez. I, 21.02.2002, n. 2479 riferita alla L.R. Liguria analoga alla Legge Toscana in materia) nella quale veniva avanzata la legittimità sull’utilizzo della normativa regionale quale strumento idoneo al divieto di circolazione sui sentieri naturali poichè:

1. la Legge Regionale è finalizzata alla tutela del suolo e dei beni ambientali quali prati, sottoboschi, greti dei corsi d’acqua ovvero ambienti naturali detti “fuori strada” perché troverebbero nocimento dalla circolazione di mezzi motorizzati;

2. secondo il D.Lgs 285/92 per “strada” deve intendersi anche quella a fondo naturale o strabilizzato, includendo anche la nozione di sentiero o mulattiera o tratturo;

3. la legislazione secondaria (quella regionale in materia di circolazione stradale) non può superare i limiti di quella primaria (D.Lgs, 285/92) e deve essere interpretata in coerenza con quest’ultima” - .Comune di Prato, Replica a interrogazione nr. 2 del 2.1.2023

¹⁹ “Ciò posto risulta dubbia l’efficacia giuridica dell’art. 2 c. 2 della L.R.T. 48/94 quale mezzo normativo idoneo a vietare la circolazione dei veicoli a motore su sentieri o simili, rendendo necessaria la ricerca di più appropriati strumenti. La L.R.T. 48/94 – così come interpretata dalla Polizia Provinciale – riferita alla circolazione dei veicoli a motore fuoristrada può essere applicata solo in territorio “boscato” o all’interno di “alvei/torrenti” e quindi non nei sentieri”. - Comune di Prato, Replica a interrogazione nr. 2 del 2.1.2023



I sentieri²⁰ sarebbero quindi percorribili a motore,²¹ nonostante la norma regionale.²²

Preso atto che:

Sull'argomento era già stata presentata una mozione, protocollata con il numero 1223, decaduta e due successive (1327 e 1478) ugualmente decadute. Occorre, considerata l'attualità della questione, presentare un nuovo atto.

Tutto ciò premesso e considerato:

Impegna la Giunta regionale:

A chiarire la portata e la legittimità della legge regionale 48/1994 nella parte in cui vieta, ai sensi dell'articolo 2 comma 2, la circolazione con mezzi motorizzati al di fuori delle strade di cui agli articoli 2 e 3 del Nuovo Codice della Strada, estendendo tale divieto anche ad una tipologia di strade indicata nell'articolo 3, comma 1 punto 48 dello stesso codice, ovvero i sentieri a fondo naturale quali mulattiere, tratturi.

A modificare, ove necessario, la lettera di tale normativa, anche coordinandosi con il Parlamento in modo da prevedere, tramite eventuale adattamento della normativa nazionale, l'inibizione al traffico a motore in alcune tipologie di sentiero, non più assimilabili a strade, e privi della funzione di circolazione generale.

La Consiglieria Regionale

²⁰ Finché restano tali; al pari delle strade vicinali, i singoli Comuni possono, in determinati casi ed a determinate condizioni, operare alcune declassificazioni che li rendono non più percorribili.

²¹ in presenza dei requisiti di omologazione e tecnici e documenti (carta di circolazione, immatricolazione) richiesti, in base all'area di circolazione, ai mezzi a motore, ed ai titoli (patente) e dispositivi di protezione che devono esser posseduti ed indossati dai loro conducenti

²² “ Relativamente a strade, stradelli, sentieri CAI o non CAI occorre – sempre secondo l'impostazione proposta dall'organo di Polizia Provinciale e condiviso dal servizio competente della Regione Toscana - un divieto specifico applicato anche con lo strumento ordinatorio (ai sensi degli artt. 2 e 6 del Codice della Strada) ma dovrebbe essere motivato con le finalità previste dal codice della strada (di sicurezza stradale/pubblica) e non per tutela ambientale dopodiché il divieto dovrebbe essere reso palese con idonea segnaletica conforme al codice della strada su ogni possibile accesso.” - Comune di Prato, Replica a interrogazione nr. 2 del 2.1.2023