



# Norme per la tutela e la valorizzazione del patrimonio ferroviario in abbandono e la realizzazione di una rete della mobilità dolce

## A.C. 72-599-1640-1747

Dossier n° 220 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
13 luglio 2016

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	72-599-1640-1747
Titolo:	Norme per la tutela e la valorizzazione del patrimonio ferroviario in abbandono e la realizzazione di una rete della mobilità dolce
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	8
Date:	
adozione quale testo base:	26 aprile 2016
Commissioni competenti:	VIII Ambiente, I Affari costituzionali
Sede:	referente

### Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge reca disposizioni volte, come enuciato all'**articolo 1** (comma 1) alla **realizzazione di una rete nazionale di mobilità dolce** (che d'ora in poi verrà indicata con la sigla **ReMoDo**), che favorisca il turismo, il tempo libero, l'attività fisica delle persone e la tutela e la valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali. Tale rete è realizzata in via prioritaria attraverso il **riuso**, il **recupero**, la **valorizzazione delle infrastrutture dismesse**, in stato di abbandono o sottoutilizzate, anche per la valorizzazione di itinerari di rilevante valore storico e culturale. La ReMoDo, che il testo unificato equipara alle altre reti infrastrutturali nazionali, ai fini della pianificazione e della programmazione a livello nazionale e locale, nonché a quella di livello europeo, è definita in coerenza con il sistema nazionale di ciclovie turistiche e con il Piano straordinario della mobilità turistica.

L'**articolo 2** contiene le **definizioni** funzionali all'applicazione della nuova disciplina recata dal testo unificato in esame, a partire da quella di «mobilità dolce» e di «rete nazionale della mobilità dolce», nonché di «linee guida della mobilità dolce». Queste ultime sono definite come gli indirizzi tecnici e amministrativi per la realizzazione della rete nazionale della mobilità dolce e del programma regionale della mobilità dolce.

L'**articolo 3** prevede

- l'**elaborazione, entro 6 mesi** dall'entrata in vigore della legge, da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, **sentita la Conferenza Stato-Regioni**, della rete nazionale della mobilità dolce (**ReMoDo**) e delle **linee guida della mobilità dolce** (comma 1);  
*Andrebbe valutata l'opportunità di definire il provvedimento con il quale verranno adottate le linee guida, anche considerato che il comma 4 dell'articolo 3 fa riferimento al "decreto di cui al comma 1" con cui vengono altresì individuati i soggetti competenti alla manutenzione delle infrastrutture realizzate.*
- l'**elaborazione, entro 12 mesi** dall'entrata in vigore della legge, da parte delle regioni, sulla base della ReMoDo e delle linee guida della mobilità dolce, di un **programma regionale di mobilità dolce** nell'ambito delle proprie competenze di pianificazione e di programmazione territoriale (comma 2). Le regioni provvedono ad attuare tale programma anche promuovendo la partecipazione degli enti locali e dei cittadini anche attraverso contratti di partenariato sociale di cui all'art. 190 del D.Lgs. 50/2016.  
*Poiché i programmi regionali devono basarsi su ReMoDo e linee guida ministeriali, appare opportuno prevedere che il termine per la loro elaborazione non decorra dalla data di entrata in vigore della legge, ma alla pubblicazione delle linee guida e della ReMoDo.*

L'articolo 190 del nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), rubricato "Baratto amministrativo", consente agli enti territoriali di definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o

associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa.

Lo stesso articolo 3 disciplina (al comma 3) l'aggiornamento degli strumenti programmatori, prevedendo:

- l'**aggiornamento, con cadenza triennale**, da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, della **ReMoDo e delle linee guida della mobilità dolce**, con le medesime modalità di cui al comma 1;
- l'**adeguamento**, da parte delle regioni, **nei successivi 90 giorni** dalla data di approvazione dell'aggiornamento di cui al punto precedente, **dei programmi regionali di mobilità dolce**;

L'articolo 4 disciplina le caratteristiche e le finalità della ReMoDo. Secondo quanto disposto dall'**art. 4, comma 4**, le succitate **linee guida definiscono, oltre agli indirizzi tecnico-amministrativi, gli aspetti finanziari** con particolare riferimento ai contributi dei Ministeri competenti, alle modalità per la ripartizione dei fondi necessari, alle modalità per il ricorso al partenariato tra pubblico e privato e all'affidamento delle opere in fase di realizzazione o di gestione a soggetti senza fini di lucro.

Il primo periodo del **comma 1** dell'art. 5 prevede la **pubblicazione, entro 6 mesi** dall'entrata in vigore della legge, da parte del **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, dell'**elenco delle linee ferroviarie dismesse**, comprensivo dello stato di fatto e di proprietà dei singoli tratti ferroviari di competenza statale. Il secondo periodo prevede che il medesimo Ministero richieda agli enti proprietari diversi dallo Stato l'elenco delle linee ferroviarie dismesse di loro competenza.

E' previsto che dell'elenco delle linee ferroviarie dismesse si avvalgano il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dei beni e delle attività culturali e le regioni per quanto previsto dall'art. 3, commi 1 e 2.

*In proposito, andrebbe valutata l'opportunità di prevedere che di tale elenco possa avvalersi anche il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, essendo anch'egli coinvolto nelle previsioni dell'art. 3, commi 1 e 2, a tal fine richiamate nel testo.*

Il **comma 2** prevede che il **Ministero per i beni e le attività culturali** possa formulare **proposte e osservazioni in ordine alla dismissione delle linee ferroviarie di interesse culturale, paesaggistico e turistico**.

In base al **comma 3**, la **proprietà delle aree di sedime delle ferrovie dismesse** rimane in capo ai soggetti proprietari che sono tenuti a consentirne l'uso come vie verdi, previa stipulazione di specifici accordi, da redigersi secondo quanto previsto nelle linee guida della mobilità dolce.

**L'articolo 6** dispone che il Ministero per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, promuove il **censimento** "degli itinerari naturalistici, storici, culturali, religiosi, artistici o sociali, fruibili a piedi e con altre forme di mobilità dolce", ossia ai "cammini" che sono definiti dalla lettera e) dell'articolo 2 (anche se la formulazione riportata nell'articolo 6 non è pienamente coincidente con tale definizione) Si prevede, inoltre, che il Ministero per i beni e le attività culturali, sulla base del censimento, effettui la **pubblicazione, entro 6 mesi** dall'entrata in vigore della legge, **dell'Atlante dei cammini d'Italia**, ai fini della promozione turistica e culturale.

**L'articolo 7**, comma 1, lettera a), aggiunge all'elenco degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico che **possono essere qualificati come "beni paesaggistici" e vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio** (D.Lgs. 42/2004): ferrovie turistiche, ferrovie sospese e ferrovie dismesse, di pregevole valore paesaggistico o inserite in ambiti territoriali di particolare valenza ambientale (nuova lettera d-bis) dell'art. 136 del Codice); strade dismesse, strade bianche, sentieri e tratturi di rilevante valore paesaggistico, ambientale o storico (nuova lettera d-ter) dell'art. 136 del Codice).

Si richiama in estrema sintesi il regime di tutela che il [decreto legislativo n. 42/2004](#) prevede per i beni paesaggistici individuati dall'art. 134 del medesimo decreto.

Ai sensi di tale articolo sono beni paesaggistici, tra l'altro, gli immobili e le aree individuati dall'art. 136 e che sono dichiarati (in seguito ad apposito procedimento, disciplinato dagli artt. 138-141) di "notevole interesse pubblico" o sono sottoposti a tutela da un piano paesaggistico regionale;

L'art. 136 elenca i seguenti beni: cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; ville, giardini e parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza; complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; bellezze panoramiche e punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

L'art. 137 prevede che le regioni istituiscano apposite commissioni, con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di "notevole interesse pubblico" degli immobili e delle aree indicati dall'art. 136.

Per i citati beni di interesse paesaggistico l'art. 146 del D.Lgs. 42/2004 prevede, in capo ai proprietari, possessori

o detentori a qualsiasi titolo, il divieto di distruggerli e di introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. A tal fine i citati soggetti hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non abbiano ottenuto l'**autorizzazione paesaggistica**, salvo particolari casi di esclusione (disciplinati dall'art. 149).

Le successive lettere del comma 1 dell'articolo 7 dettano modifiche conseguenti agli articoli 137, 139 e 140 del D.Lgs. 42/2004, al fine di contemplare anche i beni indicati dalle nuove lettere *d-bis*) e *d-ter*) nelle procedure funzionali alla dichiarazione di "notevole interesse pubblico" (presupposto per qualificare un bene come "bene paesaggistico").

L'**articolo 8** prevede l'**individuazione degli interventi prioritari volti alla tutela e alla valorizzazione socio-economica delle aree territoriali interessate dalla ReMoDo**, anche in attuazione e secondo quanto previsto dalle linee guida, tra i quali: restauro e risanamento conservativo di immobili di interesse storico--artistico di proprietà pubblica e privata; manutenzione, conservazione, integrità, risparmio energetico, sicurezza e possibilità di fruizione pubblica dei beni di interesse storico, artistico o ambientale esistenti sul territorio interessato della rete di mobilità dolce, di proprietà di enti pubblici, enti ecclesiastici, imprese, privati cittadini ed enti morali preferibilmente attraverso l'installazione di impianti che producono energia da fonti rinnovabili e interventi di bioedilizia; adeguamento della ricettività turistica con priorità agli interventi di recupero dei manufatti di interesse storico-architettonico e ai beni storico-testimoniali esistenti; iniziative in aree protette nazionali e regionali e oasi finalizzate alla valorizzazione delle zone che possono essere utilizzate per la fruizione turistica; tutela e salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

L'**articolo 9** prevede l'**istituzione, entro 3 mesi** dall'entrata in vigore della legge, di un **Osservatorio sulla mobilità dolce** demandandola a un decreto del Ministro dei beni culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente, che disciplinerà il numero dei componenti, la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio. E' lo stesso articolo 9 a prevedere che l'Osservatorio è presieduto dal Ministro dei beni culturali e che è composto dai rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni, dai rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale e di altre associazioni la cui attività si svolge negli ambiti della proposta di legge.

*Al riguardo, alla luce degli ambiti di intervento della mobilità dolce previsti dal testo (con particolare riferimento agli interventi di valorizzazione previsti dall'art. 8) andrebbe valutata l'opportunità di prevedere un coinvolgimento anche degli enti locali, facendo riferimento alla presenza nell'Osservatorio di rappresentanti della Conferenza unificata anziché della Conferenza Stato-regioni.*

L'**articolo 10** disciplina la sponsorizzazione della mobilità dolce effettuata da **aziende private o pubbliche o da persone fisiche**, indicando le **iniziative che possono essere sponsorizzate**.

L'**articolo 11** stabilisce che la legge si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

L'**articolo 12** provvede alla quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione della legge, nel **limite massimo di 20 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2016-2018**, e provvede alla relativa copertura finanziaria.

## Relazioni allegare o richieste

Alle proposte di legge originariamente presentate sono allegare le relazioni illustrative.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il testo unificato interviene, in primo luogo, sulla materia della **tutela dell'ambiente**, che la lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato e in cui è ricompresa la tutela del paesaggio. Al contempo, il testo interviene su ambiti riconducibili, per alcuni profili, alle materie "**governo del territorio**" e "**grandi reti di trasporto**", attribuite alla legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni (art. 117, terzo comma, Cost.) e, per altri profili, alle **materie reti di trasporto regionale e turismo**, attribuite alla potestà legislativa residuale delle regioni ([art. 117, quarto comma, Cost.](#) e sentenza Corte costituzionale n. 197/2003).

Si richiama, in proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 303/2003 e successive) orientata ad ammettere l'intervento statale in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni, sulla base del principio di sussidiarietà, a condizione che siano individuate **adeguate procedure concertative** e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le regioni.

*In tale quadro, andrebbe valutata l'opportunità - all'articolo 3, comma 1, che disciplina le modalità di elaborazione della rete nazionale della mobilità dolce e delle linee guida della mobilità dolce, sentita la*

*Conferenza Stato-regioni - di prevedere forme di coinvolgimento piu' stringenti della Conferenza (in particolare, nella forma dell'intesa).*

Come previsto all'articolo 2, le linee guida recano gli indirizzi tecnici e amministrativi e, in base all'art. 4, co. 4, definiscono gli aspetti finanziari anche con riferimento alla ripartizione dei fondi necessari. Si ricorda inoltre che il Piano straordinario per la mobilità turistica, previsto dall'art. 11 del decreto-legge 83/2014, richiamato all'art. 1, co. 4, è disposto d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Il testo reca inoltre misure relative alla fruizione dei beni culturali (in particolare all'articolo 6 che dispone la pubblicazione dell'Atlante dei cammini e la valorizzazione dei percorsi, previo "coordinamento con le regioni e con gli altri enti territoriali e locali"): in base all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost. la **tutela dei beni culturali** rientra tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre la **valorizzazione dei beni culturali** rientra tra le materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, terzo comma.

Con la sentenza n. 9/2004 la Corte Costituzionale ha evidenziato, in via preliminare, che "la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, nelle normative anteriori all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono state considerate attività strettamente connesse ed a volte, ad una lettura non approfondita, sovrapponibili", ha reso una definizione delle due funzioni:

- la **tutela** "è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale";
- la **valorizzazione** "è diretta, soprattutto, alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa".

Successivamente all'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte, nella sentenza n. 232/2005, ha richiamato, ai fini del riparto di competenze, le disposizioni in esso contenute: tale testo legislativo, secondo la Corte, ribadisce l'**esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali** (art. 4, co. 1) e, nel contempo, stabilisce, però, che siano non soltanto lo Stato, ma anche le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la **pubblica fruizione e la valorizzazione** (art. 1, co. 3).