

# **Ing. Angelo Farina**

**PROFESSORE ORDINARIO**  
Dottore di Ricerca in Fisica Tecnica  
Cod.Fisc. FRNNGI58P25G337F

Abitazione: Via Vito Salmi, n.3 - 43123 PARMA  
Tel. (+39) 0521 207718 – Fax. (+39) 0521 1852689  
HTTP://pcfarina.eng.unipr.it  
E-MAIL: farina@unipr.it  
PEC: angelofarina@pec.it

**Al Presidente del Consiglio Regionale  
Della Regione Emilia Romagna  
Via Aldo Moro, 50  
40127 Bologna  
E-Mail: [mrichetti@regione.emilia-romagna.it](mailto:mrichetti@regione.emilia-romagna.it)  
(con richiesta di ritrasmissione a tutti i membri del  
Consiglio Regionale)**

**Ai Membri Consiglieri del Consiglio Regionale  
Della Regione Emilia Romagna  
Loro Sedi  
PEC: [urp@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:urp@postacert.regione.emilia-romagna.it)**

**E p.c.**

**Alla Procura della Repubblica  
presso il Tribunale di BOLOGNA  
Piazza Trento e Trieste, 3  
40137 – BOLOGNA  
PEC: [prot.procura.bologna@giustiziacert.it](mailto:prot.procura.bologna@giustiziacert.it)**

**Alla Corte dei Conti di Bologna  
P.zza 8 agosto, 26  
40126 Bologna  
PEC: [emiliaromagna.controllo@corteconticert.it](mailto:emiliaromagna.controllo@corteconticert.it)**

**Al Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e  
lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri  
via della Stamperia 8  
ROMA  
PEC: [affariregionali@pec.governo.it](mailto:affariregionali@pec.governo.it)**

Oggetto: gravi profili di incostituzionalità nella proposta di legge regionale n. 3351 (prot. 44169 del 9/11/2012) intitolata “Rete escursionistica dell’Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche”.

Possibili conseguenze legali a carico dei membri consiglieri.

Parma, 16 gennaio 2013

Con la presente sono ad avvisare i Consiglieri Regionali in indirizzo dei rilevanti profili di potenziale incostituzionalità contenuti nella proposta di legge regionale in oggetto, ed a metterli in guardia rispetto ai possibili rischi cui essi si esporrebbero approvando tale proposta di legge.

Nel seguito viene anzitutto presentata una analisi dei motivi di incostituzionalità, analisi che comunque potrà essere meglio approfondita da esperti ben più competenti di me in materia.

Nella seconda parte di questa memoria, inoltre, segnalo ai Consiglieri Regionali le possibili conseguenze cui essi si esporrebbero, a livello personale, approvando una legge regionale incostituzionale.

Faccio questa seconda segnalazione non a scopi “intimidatori”, ma proprio per evitare ai Consiglieri tali nefaste conseguenze personali, e faccio questo a valle di una analoga esperienza personale, subita dallo scrivente, pur se a un livello di scala inferiore, quando ha svolto le funzioni di Consigliere di Amministrazione dell’Università di Parma, e si trovato sottoposto a processo (con profili amministrativi, civili e penali) per non aver votato contro una delibera di tale Consiglio che presentava parimenti profili di potenziale illegalità.

Infatti, anche se negli anni passati i membri eletti dei Consigli che amministrano le pubbliche istituzioni ben difficilmente sono stati chiamati a rispondere delle proprie azioni, allorché hanno approvato atti rivelatisi poi illegali, tale rischio è sempre stato presente (come la mia personale esperienza mi ha purtroppo dimostrato) ed anzi di recente questo rischio pare essere aumentato esponenzialmente.

Pertanto, nel caso qui segnalato, ove la incostituzionalità della proposta di legge è manifesta (essendoci già state sentenze che hanno cassato analoghe leggi regionali in altre regioni), e dove dalla sua iniziale approvazione e successiva abrogazione deriverebbero rilevanti danni economici a danno della Regione stessa, delle amministrazioni locali e dei cittadini, è assai probabile che i Consiglieri verranno poi perseguiti per i profili di reato amministrativi e penali, e verranno richiesti di rifondere collegialmente gli enormi danni economici conseguenti al loro incauto operato.

Peraltro, giacché con la presente segnalazione essi vengono edotti riguardo l’esistenza del problema di incostituzionalità della proposta di legge in oggetto, e vengono messi in guardia contro le possibili conseguenze di un tale atto deliberativo consistente nell’approvazione di una Legge Regionale in palese eccesso dei poteri conferiti dallo Stato alle Regioni, essi non potranno accampare scusanti generiche di “buona fede” o di non aver avuto notizia di tali possibili problemi di incostituzionalità.

E giacché copia della presente viene anche trasmessa alla Procura della Repubblica di Bologna (competente in merito i reati penali di Falso Ideologico ed Abuso d’Ufficio), alla Corte dei Conti (competente in merito alla quantificazione del danno economico subito dalle Pubbliche Amministrazioni a seguito dell’operato di codesto Consiglio Regionale) ed al Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri (competente in merito alle infrazioni amministrative ed ai rapporti Stato-Regioni), ritengo che gli stessi vengano dotati di tutti gli elementi necessari e sufficienti ad avviare le rispettive azioni legali nei confronti dei Consiglieri Regionali, nel caso essi perseverassero nel voler approvare una legge regionale incostituzionale.

Ribadisco di scrivere questa lettera proprio per evitare che tutte le suddette cose si verificino, e non certo perché lo scrivente voglia che ai Consiglieri Regionali tocchi questa sorte, che, per esperienza personale, posso testimoniare essere ben triste.

### 1) Analisi dei profili di incostituzionalità della Proposta di Legge Regionale n. 3351

Si tratta di una proposta di legge volta a regolamentare le attività escursionistiche su una vasta rete di percorsi stradali siti in Emilia Romagna (si parla di quasi 5000 km), costituiti primariamente da antiche mulattiere e vecchi tratturi, ma anche di sentieri.

Tale rete stradale risale in gran parte ad una epoca pre-romana, in cui gli appennini erano abitati da popolazioni celtiche. I celti avevano la tendenza a realizzare la loro rete stradale (principalmente percorribile a dorso di mulo, quindi mulattiere) su crinali e passando sempre in posizione la più alta possibile: si tratta quindi di percorsi molto panoramici. Al contrario, la successiva colonizzazione romana ha portato poi alla realizzazione di una diversa rete stradale, che corre invece tipicamente nei fondovalle, e che incrocia la rete stradale celtica solo in corrispondenza dei valichi.

Va anzitutto chiarito che qui stiamo parlando di una rete STRADALE, e non di percorsi pedonali. Tale rete stradale ha mantenuto nei secoli denominazioni e funzioni che ne caratterizzano un uso strumentale proprio, ai fini del trasporto di persone, animali e cose, e solo in anni molto recenti (e peraltro, solo per una frazione della sua estensione) ha assunto funzioni "escursionistiche" in senso lato.

Questo lo si vede bene dal nome che questi percorsi hanno tuttora. Ad esempio, in provincia di Parma, sono ben noti la Strada Marialonga, la Via Franchigena, la Lunga Via dei Celti Anamari, etc..

Che tali percorsi ricadano nella definizione legale di "strade", e siano pertanto soggetti alle normative sovraordinate statali di cui al Codice della Strada, appare ormai assodato in maniera incontrovertibile.

Lo dice il Codice della Strada all'art.3 punto 48 "SENTIERO o MULATTIERA o TRATTURO: strada a fondo naturale formata per effetto del passaggio di pedoni o di animali" e lo ribadisce con estrema precisione la Corte di Cassazione con la Sentenza n°02479/02, in cui, su richiesta di un gruppo di escursionisti multati per aver percorso tale viabilità in dispregio alla (all'epoca) vigente Legge Regionale della Regione Liguria, viene affermato testualmente:

*"La norma non fa riferimento solo a strade costruite dall'uomo, ....., ma anche a strade a fondo naturale, le quali possono essersi costituite mediante il calpestio di uomini o animali, e non essere state predisposte per la funzione in questione, dall'uomo, sostiene, sul piano sistematico, questa conclusione il rilievo dell'art.3 del Codice della strada, che al n. 48, per precisare cosa debba intendersi ai suoi fini per "strada", elenca anche il sentiero per l'appunto formatosi per il predetto calpestio.*

*Ed è pacifico che la legislazione secondaria di cui si tratta, che non potrebbe comunque per tale suo carattere superare i limiti di quella statale, deve essere interpretata anzitutto in coerenza con la prima."*

In conclusione di tale analisi, la Corte di Cassazione ha deliberato in favore dei ricorrenti, sconfessando l'applicabilità della Legge Regionale ligure ai percorsi stradali (che, come sopra spiegato, includono inevitabilmente anche mulattiere, tratturi e sentieri).

In sostanza, le Regioni non hanno alcun potere normativo sulla circolazione stradale.

Viceversa, nella proposta di legge regionale qui analizzata, la Regione Emilia Romagna non solo si arroga il diritto di regolare la circolazione su tale estesissima rete stradale storica, ma lo fa in totale dispregio delle procedure previste dal Codice della Strada (che prevede, per l'apposizione di divieti di circolazione a determinate categorie di utenti, che esse vengano deliberate dagli enti proprietari di ciascun tratto stradale, e che il divieto venga reso esplicito mediante apposizione di idonea segnaletica, la quale deve obbligatoriamente recare sul retro gli estremi della delibera suddetta).

Quindi, una prima causa di potenziale incostituzionalità della proposta di legge in oggetto consiste proprio nello sconfinamento dalle competenze regionali, in quanto la legge interviene su una materia (la circolazione stradale) già normata a livello sovraordinato dal Codice della Strada e dalla legislazione accessoria (come il relativo Regolamento Attuativo) e sulla quale la Regione, non essendo “ente proprietario” della viabilità suddetta, non ha alcuna competenza.

Tale causa di incostituzionalità è così profonda da rendere inopportuna “tout court” una legge regionale che regoli in qualsiasi modo la circolazione sulla rete stradale “escursionistica” della regione. Questo porterebbe pertanto semplicemente alla opportunità di non produrre alcuna legge regionale in materia, ed a considerare la proposta di legge “improponibile”. A giudizio dello scrivente, tale valutazione di “improponibilità” andrebbe effettuata direttamente dall’Ufficio di Presidenza, in modo da non sottoporre nemmeno la questione all’Assemblea Regionale. Una mancata azione in tal senso comporterebbe, ad avviso dello scrivente, pesanti responsabilità dirette a carico del Presidente del Consiglio Regionale.

Veniamo comunque poi ad analizzare nello specifico la proposta di legge, ed anche “nel merito” essa appare fortemente incostituzionale, in quanto “gerarchizza” le attività escursionistiche creando inaccettabili disparità di trattamento fra gli escursionisti stessi. Infatti, come si legge nelle premesse depositate dai proponenti, l’intera rete escursionistica regionale (e, ripeto, parliamo di 5000 km, non qualche km sito all’interno delle oasi naturalistiche, ove invece è evidente che determinate pratiche vadano regolamentate) viene finalizzata in modo pressoché esclusivo all’escursionismo gestito dal CAI, consistente in sostanza in “gite a piedi” (in gergo anglosassone, questo tipo di escursionismo si chiama specificatamente “trekking”).

Il testo della proposta di legge sembra intrinsecamente limitare il concetto di escursionismo solo a tale specifica forma dello stesso, vietando o comunque inibendo le altre attività escursionistiche praticate sulla rete viaria di cui sopra: escursionismo a cavallo, in bicicletta, con moto da trial, con i cani, con gli slittini, con gli sci, etc., in quanto pratiche sportive “pericolose” per gli escursionisti a piedi (quando invero sovente è il contrario, i rischi maggiori li corrono proprio i praticanti tali diverse forme di escursionismo).

Parimenti non vengono considerati altri utenti della rete stradale a fondo naturale della regione: cacciatori, pescatori, cercatori di funghi e tartufi, raccoglitori di bacche e frutti di bosco, fotografi, praticanti di bird-watching, etc.. In sostanza, 5000 km di rete stradale pubblica vengono assegnati ad uso esclusivo e protetto di un piccolo sottoinsieme degli attuali utilizzatori della stessa, con ciò intrinsecamente decretando una iniqua ed incostituzionale diversità di trattamento dei cittadini.

Questa seconda forma di incostituzionalità non è dunque tale, come la prima, da portare alla totale scomparsa dell’intera legge regionale, ma richiede invece una ben più articolata formulazione della stessa che, partendo dall’accettazione della parità di diritti di tutti i potenziali utilizzatori della rete stradale, porti poi, localmente, alla individuazione e specializzazione di percorsi particolarmente indicati a ciascuna di esse, senza che questo comporti l’instaurazione automatica di divieti per le altre forme.

E’ in questo senso che invito i Consiglieri Regionali a lavorare, nel caso in cui la proposta di legge dovesse arrivare in aula, nonostante la prima causa di incostituzionalità sopra esposta dovrebbe già di per se evitare tale ipotesi.

Esiste infine un terzo livello di potenziale incostituzionalità, laddove la proposta di legge, con l’art. 12, definisce le sanzioni da applicare ai contravventori dei divieti previsti, ed in particolare dei divieti di circolazione (con mezzi a motore, in bici o a cavallo) sulla Rete Escursionistica Regionale. Le sanzioni previste, infatti, sono in palese disaccordo con quelle

previste dal Codice della Strada a seguito di infrazioni commesse per circolazione su viabilità interdetta, e normate dall'art. 6, comma 14 del Codice della Strada stesso. Trattandosi di legislazione sovraordinata, la Regione non può arbitrariamente inasprire in modo così massiccio le sanzioni previste, né "inventare" sanzioni accessorie quali il "sequestro conservativo del mezzo, a garanzia del pagamento della sanzione".

Anche le modalità di contestazione dell'infrazione appaiono fortemente viziate, in quanto ad esempio si prevede che le stesse possano anche essere comminate da Guardie Ecologiche Volontarie, figure che hanno potere sanzionatorio solo in merito ad infrazioni di tipo ambientale, e non certo ad infrazioni legate alla circolazione stradale, che sono di esclusiva competenza dei corpi di Polizia, della Guardia di Finanza e dei Carabinieri (e, in virtù di apposito protocollo di intesa, del Corpo Forestale dello Stato).

In tale articolo 12, pertanto, oltre al "solito" profilo di incostituzionalità derivante dal fatto che la Regione si arroga poteri che non le competono (in quanto, sulla base del comma 4, art.6 del Codice della Strada i divieti di circolazione possono essere imposti solo dall'ente proprietario della strada), lo scrivente ravvisa anche gravi ipotesi di reato penale, in particolare falso ideologico ed abuso d'ufficio.

Ad avviso dello scrivente, l'intero articolo 12 andrebbe cassato, e si dovrebbe fare riferimento, riguardo le modalità di accertamento delle infrazioni e l'ammontare delle sanzioni, alla legislazione sovraordinata vigente (Codice della Strada).

## **2) Possibili conseguenze per i membri del Consiglio Regionale**

Nel caso la proposta di Legge Regionale in oggetto venisse approvata, anche eventualmente in forma emendata, lo scrivente ritiene che a carico di ciascun Consigliere Regionale che non abbia votato contro tale approvazione potranno verificarsi negative conseguenze legali ed economiche personali.

I tempi ed i modi dell'instaurarsi di tali conseguenze possono essere assai diversi, e discendono dall'iter giudiziario che seguirà l'approvazione di una Legge Regionale incostituzionale.

Anzitutto, l'incostituzionalità verrà dichiarata tale solo a seguito di apposita sentenza della Corte Costituzionale. Tale Corte non può venire adita direttamente, ma solo dietro richiesta del collegio giudicante di altro procedimento, laddove una delle parti in causa sollevi la questione di incostituzionalità.

Lo scenario che viene descritto nel seguito è dunque per il momento ipotetico, sinché non si manifesti il "casus belli" che dia inizio alle procedure.

Comunque appare abbastanza probabile che, se la proposta Legge Regionale entrasse in vigore, ben presto qualche escursionista "di serie B" (a cavallo, in bicicletta, in moto, in quad, con un autoveicolo 4x4, etc.) venga sanzionato per la violazione dei divieti di transito previsti dalla legge, e faccia ricorso.

A seguito del ricorso e della successiva pronuncia della Corte Costituzionale, la legge regionale viene dichiarata incostituzionale ed abrogata. A quel punto, tutte le spese fatte in attuazione della Legge Regionale stessa (si pensi solo all'applicazione di idonea segnaletica stradale su una rete di 5000 km!) diventano "spreco di denaro pubblico"; cui va aggiunto ovviamente il costo per il ripristino allo "status quo ante".

A chi la Corte dei Conti chiederà di rifondere un tale danno di svariati milioni di Euro? Ovviamente ai soli Consiglieri Regionali che non hanno votato contro la proposta di legge....

E qui vediamo la prima possibile nefasta conseguenza, cioè un rilevante esborso economico. A copertura di tale rischio, a seguito della propria esperienza personale, lo scrivente invita tutti i Consiglieri Regionali a stipulare una apposita polizza assicurativa con massimale adeguato, onde perlomeno non dover mettere a rischio il proprio patrimonio

personale. Invito comunque doveroso ed opportuno per ogni Consigliere di una pubblica amministrazione.

Ma la cosa non finisce qui. Infatti, come argomentato al precedente punto 1), nell'adozione del testo proposto lo scrivente ravvisa anche rilevanti profili di reato penale, e segnatamente dei reati di Falso Ideologico e di Abuso d'Ufficio.

Il falso deriva nel non riconoscere la natura di "strade" ai percorsi facenti parte della Rete Escursionistica Regionale, sulla base della definizione di "strada" contenuta nel Codice della Strada, e pertanto ad operare in contrasto con lo stesso.

L'abuso d'ufficio deriva dall'assumere deliberazioni limitative della circolazione stradale da parte di un organo che non ne ha la competenza, e dal definire procedure sanzionatorie arbitrarie e vessatorie nei confronti dei cittadini.

Questi sono entrambi reati assai gravi, cui si aggiunge l'aggravante legata al fatto di essere commessi da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni, e la mancata applicabilità delle attenuanti generiche e della buona fede, conseguente al ricevimento di questa stessa lettera, che funge ovviamente anche da "avviso di garanzia" (anche se forse questo non è il termine legale corretto).

Giacché tali reati prevedono anche pene detentive rilevanti, aumentate per le aggravanti di cui sopra e non ridotte a seguito dell'inapplicabilità delle attenuanti, si rischia davvero la galera, visto che la somma di tali pene detentive potrebbe superare la durata per cui viene usualmente concessa la sospensione della pena.

In conclusione, lo scrivente ribadisce il caldo consiglio ai Consiglieri Regionali della Regione Emilia Romagna a non approvare una proposta di legge regionale così palesemente incostituzionale, ed in ogni caso iniqua, in quanto favorisce una ristretta minoranza di utenti della rete stradale oggetto della legge a danno di tutti gli altri.

Non approvando tale proposta si eviterà alla Regione un inutile e sicuramente soccombente contenzioso con tali altri "portatori di interessi", si eviteranno enormi spese (che poi inevitabilmente verrà chiesto ai Consiglieri Regionali stessi di rifondere), e si eviteranno conseguenze personali sul piano penale.

Cordiali saluti.

Prof. Angelo Farina



Allegati:

- a) proposta di legge regionale n. 3351 (prot. 44169 del 9/11/2012) intitolata "Rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche".
- b) Sentenza n°02479/02 della Corte di Cassazione (in forma resa anonima eliminando i riferimenti ai nomi dei ricorrenti, per motivi di Privacy)