

ASSOCIAZIONE INTERREGIONALE NEVE E VALANGHE

AINEVA

Ricerca su:

Aspetti giuridici della sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali dell'arco alpino italiano: la tutela delle persone fisiche e dei beni, la prevenzione nell'uso del territorio. Le normative delle Regioni e delle Province autonome. Ipotesi di linee guida per interventi di riforma legislativa.

Scheda di rilevazione e valutazione delle normative di settore della Regione Friuli Venezia Giulia, aggiornata il 30.12.2005

Sommario

PARTE 1	LA NORMATIVA DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA IN MATERIA DI SICUREZZA DALLE VALANGHE NEI COMPRESORI PER GLI SPORT INVERNALI....	1
1.1	<i>Finalità e principi generali.....</i>	<i>1</i>
1.2	<i>Definizioni delle aree appartenenti ai comprensori per gli sport invernali.....</i>	<i>2</i>
1.3	<i>Sicurezza dalle valanghe, concessioni di impianti di risalita a fune, autorizzazioni per l'esercizio di piste ed altri percorsi innevati gestiti.....</i>	<i>5</i>
1.4	<i>La disciplina delle opere di difesa dalle valanghe.....</i>	<i>11</i>
1.5	<i>Le informazioni prodotte dai sistemi regionali di previsione delle valanghe: elaborazioni ed usi finalizzati nei comprensori per gli sport invernali.....</i>	<i>12</i>
1.6	<i>La disciplina degli organismi locali di prevenzione dalle valanghe.....</i>	<i>13</i>
1.7	<i>La gestione delle situazioni di pericolo e gli interventi per il ripristino della sicurezza nei comprensori per gli sport invernali.....</i>	<i>14</i>
1.8	<i>Compiti di soggetti pubblici e privati in materia di sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali.....</i>	<i>17</i>
1.9	<i>Le norme sui comportamenti degli utenti.....</i>	<i>24</i>
1.10	<i>La sicurezza dalle valanghe su percorsi innevati gestiti non classificati come piste da sci.....</i>	<i>24</i>
1.11	<i>Le indicazioni più significative desunte dalla legislazione esaminata.....</i>	<i>24</i>
PARTE 2	USI DEL TERRITORIO E SICUREZZA DALLE VALANGHE IN FRIULI VENEZIA GIULIA	27
	ATTI NORMATIVI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA ALLEGATI E CONSULTABILI NEL SITO AINEVA	37

Parte 1 **La normativa della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali**

1.1 *Finalità e principi generali*

Come si vedrà più dettagliatamente nella Parte 2, per quanto attiene ai profili di gestione di tutto il territorio (e quindi anche di quello impegnato da infrastrutture per gli sport invernali) la *LR 19.11.1991, n. 52, Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica* (articolo 30) e la *LR 9.5.1988, n. 27, Norme sull'osservanza delle disposizioni sismiche ed attuazione dell'articolo 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741* impongono congiuntamente e coordinatamente che nei procedimenti di formazione dei più importanti strumenti urbanistici dei Comuni esposti alle valanghe sia preliminarmente verificata la compatibilità tra le scelte di piano e la eventuale valangosità delle aree interessate.

Un altro principio generale - sempre in materia di sicurezza dalle valanghe non solo nei comprensori per gli sport invernali ma in tutto il territorio regionale - è contenuto nella *LR 20.5.1988, n. 34, Norme per la prevenzione dei rischi da valanga*, articoli 2, 3 e 5: nelle aree che l'amministrazione regionale individua come pericolose per valanghe osservate e rilevate (mediante il catasto delle valanghe) ovvero come pericolose per l'esistenza di probabilità di valanghe (mediante la carta della localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga) gli usi del territorio conoscono alcuni vincoli transitori, consistenti in limitazioni alle edificazioni ed ai mutamenti di destinazione d'uso, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici da parte delle amministrazioni comunali.

Sempre dalla *LR n. 34/1988* emerge un altro principio generale, più direttamente connesso alla gestione delle infrastrutture per gli sport invernali: in determinate aree soggette a pericolo di valanghe e aperte alla pubblica circolazione, tra cui gli impianti di risalita e le piste sciabili, la sicurezza delle persone fisiche è garantita da obblighi di prevenzione posti a carico: a) del Sindaco, che - quando esista un pericolo imminente - deve sempre esercitare il potere di limitare o vietare la circolazione ed assumere altre eventuali decisioni adeguate alla situazione (articolo 8, comma 1), dopo aver acquisito (nei soli Comuni con territori sopra quota 800 metri) il parere di una Commissione comunale per la prevenzione dei rischi da valanga (articolo 9); b) degli enti proprietari o dei soggetti gestori degli impianti di risalita e delle piste di discesa e di fondo che - quando l'imminente pericolo sia loro noto o presumibile ¹ - devono

¹ Si osservi che questa importante norma impone a tali soggetti una qualche forma di organizzazione propria e comunque una propria attività di vigilanza e di allerta (che potrebbe però anche restare circoscritta a compiti speciali affidati al personale di servizio agli impianti e alle piste, cfr. il paragrafo 1.8).

adottare ogni misura necessaria per garantire l'incolumità degli utenti, indipendentemente dai provvedimenti del Sindaco ².

L'obbligo generale di vigilanza e prevenzione imposto ai gestori delle aree sciabili è ripreso dall'articolo 149 della *LR 16.1.2002, n. 2, Disciplina organica del turismo*, che impone loro di garantire agli utenti condizioni generali di sicurezza nonché la chiusura delle piste in caso di pericolo.

Le indicazioni precedenti sono confermate dagli articoli 3 e 4 della *LR n. 2/2002* dove viene dichiarato l'obiettivo di offrire al turista presente in Regione una tutela adeguata dal punto di vista della sicurezza e dell'assistenza nelle eventuali situazioni di emergenza.

1.2 *Definizioni delle aree appartenenti ai comprensori per gli sport invernali*

Si ricorda - dal punto di vista metodologico - che l'espressione "comprensorio per gli sport invernali" è impiegata in questa scheda per descrivere in modo riassuntivo l'insieme dei percorsi innevati gestiti, delle infrastrutture e dei servizi accessori nelle aree per gli sport invernali disciplinate dalla legislazione della Regione Friuli Venezia Giulia ma non corrisponde ad espressioni effettivamente reperibili in norme regionali vigenti e non rappresenta omogeneità di regolamentazione degli oggetti sottesi.

L'insieme delle definizioni di aree innevate organizzate nella normativa della Regione, pure molto apprezzabile per certi aspetti, non costituisce una base sufficiente per ricostruire nozioni complesse su cui basare tentativi di applicazione estensiva delle prescrizioni e delle salvaguardie previste.

Rilevano innanzitutto le vigenti Norme di Attuazione del Piano Urbanistico Regionale Generale (PURG) ³ il cui articolo 14 include tra gli ambiti territoriali del piano anche i "demani sciabili", intesi come "territori ... le cui caratteristiche morfologiche, dimensionali e climatiche determinano una piena idoneità allo sviluppo delle attività sciistiche" e nei quali sono comunque localizzate le sole infrastrutture connesse (impianti di risalita e piste da sci) e comunque non le aree per lo sviluppo delle attrezzature ricettive.

Sono in secondo luogo significative le indicazioni contenute nella *LR 24.3.1981, n. 15, Disciplina degli impianti a fune in servizio pubblico per il trasporto di persone e delle piste da sci* (come integrata nel 1991) ⁴. Il titolo e l'articolo 5, comma 1, lettera d), contengono un accenno generale alle piste di discesa e di fondo quali oggetti di autorizzazioni all'apprestamento. Successivamente sono introdotte le definizioni vere e proprie. Per l'articolo 26 bis "sono considerate piste da sci, di discesa o di fondo, le superfici di terreno appositamente predisposte ed adibite, durante il periodo di

² Queste indicazioni sono presenti anche nell'articolo 26 octies, comma 3, della *LR n. 15/1981*, come integrata dalla *LR n. 26/1991*, che anzi rinvia al più preciso obbligo dei proprietari o dei gestori di sospendere l'esercizio della pista; il comma 2 dell'articolo 26 octies, inoltre, prevede un generico potere della Direzione regionale della viabilità e trasporti di sospendere l'esercizio della pista in caso esistano contingenti situazioni di pericolosità.

³ Approvato con DPGR 15.9.1978, n. 0826/Pres.

⁴ Vedi il paragrafo 1.3 per una analisi puntuale della legge.

innevamento, alla circolazione e all'uso pubblico degli sciatori" ⁵. Nell'articolo 26 quinquies (relativo ai titoli di prelazione nella realizzazione di piste) compare poi un accenno a piste "di collegamento fra più piste di discesa". Ma questo richiamo non appare configurare una categoria speciale di pista da sci e tantomeno una nozione autonoma di percorso innevato gestito diversa da quelle normalmente assimilabili alle piste da sci.

Aver impiegato una sola nozione riassuntiva per rappresentare unitariamente i due principali tipi di percorsi sciistici di un'area organizzata e complessa per l'esercizio dello sci costituisce una utile semplificazione ed un indubbio passo avanti verso la definizione di un comprensorio multifunzionale per gli sport invernali non agonistici. Manca però nelle norme in esame qualsiasi accenno alle piste da slittino, alle aree innevate segnalate destinate alle escursioni pedonali e ad altri tipi di fruizioni, con la conseguenza di rendere difficile, se non impossibile, l'estensione a queste ultime ⁶ delle disposizioni in materia di sicurezza dalle valanghe.

Una conferma della pragmatica e positiva impostazione regionale si trova nel *DPG 13.8.1981, n. 0393/Pres., Regolamento di esecuzione della legge regionale 24 marzo 1981, n. 15, concernente la disciplina degli impianti a fune in servizio pubblico per il trasporto di persone*, il cui articolo 1, comma 4 - elencando la documentazione da allegare ad una domanda per la concessione di realizzazione ed esercizio di impianti a fune destinati alla risalita di sciatori (cfr. il paragrafo 1.3) - prescrive che la planimetria indichi anche le "piste da sci esistenti o previste nel comprensorio sciistico" e gli "impianti a loro servizio, esistenti o programmati" ⁷.

Al di là delle incertezze formali, quindi, nella sostanza emerge chiaro (anche se non abbastanza sottolineato) il concetto di un'area plurifunzionale, il comprensorio sciistico, come insieme complesso di percorsi innevati organizzati e gestiti per la fruizione con sci e per l'esercizio di sport invernali diversi tra loro.

Nella linea già tracciata si muove anche l'articolo 8, comma 1, della citata *LR n. 34/1988* che - come già accennato - include anche le "piste sciabili aperte al pubblico" tra le zone in cui il Sindaco, in situazione di imminente pericolo da valanghe, deve limitare o interdire la circolazione per il tempo necessario e assumere opportune misure di sicurezza (cfr. il successivo paragrafo 1.6).

Infine la *LR 16.1.2002, n. 2, Disciplina organica del turismo*, presenta un insieme di riferimenti e di espressioni che oltre a riprendere quanto già esposto in questo paragrafo possono aprire in qualche modo nuovi spazi verso la costruzione normativa dell'area multifunzionale destinata agli sport invernali non agonistici.

⁵ Va soltanto annotato che, a differenza di altre legislazioni regionali o provinciali, qui - con una corretta impostazione teorica - le piste da sci non sono limitate ai percorsi organizzati destinati allo sci alpino (e dunque non sono esclusivamente percorsi da discesa) ma comprendono tutte le tipologie di percorsi organizzati fruibili con sci ed attrezzi equivalenti.

⁶ Si potrebbe obiettare a questa osservazione che in Regione non esistono aree sciistiche con presenza anche di percorsi pedonali o per slittino. Anche se ciò fosse vero oggi (ed appare peraltro improbabile) resterebbe comunque ignorato il problema dell'evoluzione delle aree per gli sport invernali, ove tecnicamente possibile, verso un'offerta differenziata diretta a diverse categorie di utenti potenziali.

⁷ Va annotato che la disposizione appare soprattutto qualificata dal riferimento alle piste da sci, nell'accezione ampia sopra riscontrata; l'accenno agli impianti, infatti, si adatta relativamente poco a ricomprendere anche gli sciatori di fondo, normalmente non utenti di infrastrutture di risalita. E' tuttavia abbastanza chiaro che l'interessante espressione di comprensorio sciistico non definisce soltanto la somma delle piste da sci in esso esistenti ma si riferisce anche a strutture di servizio (come gli impianti di risalita) e potenzialmente anche ad altre forme di utenza.

Nell'articolo 121 (attività delle guide alpine) si fa riferimento alla possibilità che la guida alpina accompagni i clienti in "escursioni sciistiche e sci-alpinistiche, anche fuori delle stazioni sciistiche attrezzate o delle piste di discesa o di fondo" ⁸. La stazione sciistica, come significato e peso, è equivalente a quella di comprensorio sciistico già proposta dall'articolo 4, comma 1, del *DPG n. 0393/Pres/1981*.

L'articolo 131 definisce l'attività del maestro di sci come quella di chi insegna le tecniche sciistiche "in tutte le loro specializzazioni, esercitate con qualsiasi tipo di attrezzo" ⁹, su piste da sci, itinerari sciistici, percorsi di sci fuori pista e in escursioni con gli sci che non comportino difficoltà richiedenti l'uso di tecniche e materiali alpinistici, quali corda, piccozza e ramponi" ¹⁰. Questa formula mette bene in luce la variabile tipologia di percorsi innevati organizzati che possono esistere in una stazione sciistica.

Nell'articolo 143 (Attività di prevenzione, soccorso e sicurezza) - oltre a riprendere la nozione delle piste da sci come definite dall'articolo 26 bis della *LR n. 15/1981* in relazione con lo sviluppo turistico ed economico nelle località montane - si presenta al comma 2 l'espressione di "aree sciabili" come sinonimo delle piste da sci.

Di seguito nella medesima legge vengono ancora utilizzate, con gli stessi significati già messi in evidenza, le definizioni di area sciabile (articolo 146, comma 2; articolo 149, comma 1) e di stazione sciistica (articolo 146, comma 3).

Una definizione di aree destinate agli sport invernali ancora più ampia delle precedenti si trova infine nell'articolo 161 (Contributi a favore di enti pubblici e associazioni senza fini di lucro per infrastrutture turistiche). La disposizione autorizza l'amministrazione regionale a concedere contributi pluriennali a favore di enti pubblici e associazioni senza fini di lucro per coprire oneri in linea capitale e interessi dei mutui contratti tra l'altro per "ammodernamento di impianti turistico sportivi, compresi quelli di risalita e relative pertinenze e piste di discesa, nei comuni contigui ai poli turistici invernali della regione, ovvero ad essi funzionali" ¹¹.

⁸ Di questa espressione si vorrebbero sottolineare due aspetti: da una parte che in essa la stazione sciistica non appare esattamente come la somma delle piste disponibili; dall'altra che se ne deduce logicamente un accenno ad escursioni sciistiche all'interno delle stazioni sciistiche e dunque un accenno implicito allo sci fuori pista o alla fruizione di itinerari atipici, come attività possibile e normale nelle stazioni sciistiche.

⁹ Si ricorda che nel successivo articolo 133 (Albo dei maestri di sci) i maestri sono suddivisi in maestri di sci per discipline alpine, maestri di sci per discipline del fondo e telemark, maestri di sci per discipline dello snow-board.

¹⁰ Questo uso della nozione di itinerario sciistico proviene dalle norme nazionali sulla disciplina della professione di maestro di sci. Sarebbe complesso definire l'itinerario sciistico differenziandolo sia dalla pista che dal percorso fuori pista. La norma regionale non se ne incarica. In via interpretativa, e richiamata anche la definizione data dalla norma UNI 9155 n. 5.2., si può annotare che la nozione di itinerario sciistico richiama una qualche forma di organizzazione del percorso (semplici tabelle indicatrici, manutenzione parziale o discontinua, segnalazioni di sicurezza, prescrizioni contro il pericolo di valanghe, ecc.) e che quindi può essere considerato come un percorso non classificato gestito a livelli minimali e per questo distinto sia dalla pista che dalla discesa fuori pista. In questa accezione l'itinerario sciistico può costituire anche un percorso di collegamento tra stazioni sciistiche diverse.

¹¹ Le modalità e le condizioni per accedere ai contributi sono regolate dagli articoli 15-21 del *DPR 21.8.2002, n. 0253/Pres., Regolamento concernente l'individuazione degli ambiti di intervento e delle priorità, nonché dei criteri e delle modalità per la concessione di incentivi nel settore turistico ai sensi del Titolo X, Capì I, II, IV e V della legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2*.

La pur solo accennata nozione di polo turistico invernale, quale insieme di piste di discesa ¹², impianti di risalita, loro pertinenze, altri impianti turistico sportivi, risulta più larga di quella di comprensorio sciistico e costituisce una valida premessa per giungere, con un eventuale futuro passaggio, ad una moderna ed avanzata definizione di comprensorio per gli sport invernali multifunzionale.

Queste ultime nozioni sono infine riprese dalla *LR 2.2.2005, n. 1, Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (Legge finanziaria 2005)* (in Suppl. straord. n. 1 al BU n. 5 del 8.2.2005) nel cui articolo 6, comma 129, "l'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere contributi" di 2 milioni di Euro per l'anno 2005 "a favore di enti pubblici per interventi finalizzati alla razionalizzazione di impianti sciistici esistenti, destinati alla pratica degli sport invernali, ubicati in località non incluse nei poli sciistici gestiti dalla società costituita in forza dell'articolo 1 della legge regionale 30 dicembre 1985, n. 56 ¹³, ... con capacità turistiche limitate, bacino d'utenza essenzialmente locale, non aventi le caratteristiche di turismo transfrontaliero. A tal fine hanno priorità i progetti derivati da accordi tra due o più Comuni proprietari degli impianti sciistici che hanno previsto la parziale dismissione degli stessi e che non comportano un aumento della capacità complessiva degli impianti" ¹⁴.

1.3 Sicurezza dalle valanghe, concessioni di impianti di risalita a fune, autorizzazioni per l'esercizio di piste ed altri percorsi innevati gestiti

L'obiettivo di questo paragrafo è analizzare se, in che misura e con quali contenuti la tutela dalle valanghe è una finalità direttamente o indirettamente contemplata dalla legislazione regionale sui procedimenti ed i provvedimenti di assenso alla realizzazione (e modifica) di impianti di risalita o di percorsi innevati gestiti.

L'espressione "percorsi innevati gestiti" viene qui utilizzata per richiamare riassuntivamente tutte le numerose tipologie di piste ed itinerari organizzati nei comprensori per gli sport invernali ma non corrisponde ad espressioni effettivamente impiegate dalla legislazione della Regione Friuli Venezia Giulia.

Impianti di risalita

¹² Non compare in questo caso il riferimento espresso alle piste di fondo, che tuttavia sembra implicito. Cfr. invece subito appresso la più ampia nozione di polo sciistico destinato alla pratica degli sport invernali che emerge dalla *LR n. 1/2005*.

¹³ La *LR n. 56/1985, Autorizzazione alla costituzione di una società per lo sviluppo turistico delle aree montane della regione Friuli - Venezia Giulia. Interventi straordinari a favore dei concessionari degli impianti di risalita situati nei poli montani di sviluppo turistico*, ha previsto che la società poi effettivamente nata come Promotour S.p.A. con partecipazione maggioritaria regionale, potesse (articolo 2): a) acquisire in proprietà o in uso a qualsiasi titolo e cedere impianti di risalita e relative pertinenze e piste da sci; b) progettare, realizzare, ammodernare e trasformare impianti di risalita e relative pertinenze e piste da sci; c) acquisire, progettare, realizzare, ammodernare e trasformare impianti, servizi, infrastrutture, strutture anche ricettive, situate o da situarsi nelle aree adiacenti quelle interessate da impianti di risalita, piste da sci e relative pertinenze.

¹⁴ Nel "Piano regionale di sviluppo 2005-2007" approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 23.12.2004 (II Suppl. ord. n. 4 al BU n. 5 del 2.2.2005) il programma 14.4.2, Strutture ricettive e infrastrutture in area montana, prevede tra l'altro contributi pluriennali alla Promotour S.p.A. per la manutenzione straordinaria degli impianti a fune e il miglioramento della sicurezza e contributi agli enti pubblici per la razionalizzazione degli impianti sciistici.

Secondo l'articolo 2, comma 1, della *LR 24.3.1981, n. 15, Disciplina degli impianti a fune in servizio pubblico per il trasporto di persone e delle piste da sci*, tutti gli interventi di costruzione e successivamente l'esercizio di impianti a fune in servizio pubblico sono soggetti a concessione con provvedimento della Giunta regionale.

Il provvedimento è preceduto da due pareri obbligatori ma non vincolanti: 1) quello della "Commissione regionale impianti a fune e piste"; 2) quello di un ingegnere (abilitato alla professione) dipendente della Direzione regionale della viabilità e trasporti ¹⁵, con qualifica non inferiore a consigliere tecnico.

Alla domanda di concessione l'interessato deve allegare la documentazione indicata nell'articolo 1 del regolamento di esecuzione (articolo 2, comma 3) ¹⁶.

La Commissione regionale impianti a fune e piste ¹⁷ ricopre un ruolo tecnico importante. Secondo l'articolo 5 della stessa *LR n. 15/1981* la Commissione esprime parere:

- sulla programmazione e le iniziative della Regione e di altri enti pubblici in materia di impianti a fune;
- su rilascio, rinnovo, modifica e revoca delle concessioni di costruzione oltre che sull'esercizio degli impianti (in caso di nuovi impianti il parere riguarda soltanto la ammissibilità dell'intervento sotto l'aspetto economico, giuridico ed amministrativo ¹⁸);
- sulle tariffe di esercizio e sui massimali assicurativi;
- sul rilascio dell'autorizzazione all'apprestamento delle piste di discesa e di fondo.

¹⁵ Tale, salve ulteriori modifiche, è la nuova denominazione stabilita dalla *DGR n. 1282/2001* (cfr. il paragrafo 1.8) e dalla *DGR n. 1295/2002*.

¹⁶ Cfr. il *DPG 13.8.1981, n. 0393/Pres.*, esaminato di seguito.

¹⁷ Al momento dell'istituzione la Commissione (articolo 4 della *LR n. 15/1981* in esame) era composta dal Direttore regionale viabilità e trasporti (Presidente), dal Direttore del Servizio trasporti e traffici (Vicepresidente), da un funzionario espresso da ciascuna delle Direzioni regionali della pianificazione territoriale, delle foreste, del turismo e commercio, della viabilità, dei trasporti e traffici, dei porti ed attività emporiali (quest'ultimo con qualifica non inferiore a consigliere tecnico). La Commissione è poi integrata dal Presidente dell'Azienda di promozione turistica, ove esista, dal Sindaco del Comune nel cui territorio ha sede l'impianto e/o la pista, da un funzionario del Ministero dei trasporti, Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, ove si tratti di impianti prototipi di cui all'articolo 12 del *DPR 25.11.1975, n. 902*, da un esperto designato dal Comitato carnico - giuliano della FISCI, con la qualifica di omologatore regionale, ove si tratti di piste di discesa o di fondo. Ai lavori possono essere chiamati a partecipare funzionari regionali, docenti universitari, tecnici ed esperti nel settore. La Commissione è stata ricostituita con *DPR 20.12.2002, n. 0404/Pres.*, e successivamente la sua composizione è stata modificata tra l'altro con *DPR 10.2.2005, n. 034/Pres.*, *Legge regionale 15/1981 articolo 4 - Commissione regionale impianti a fune e piste. Sostituzione componente e segretario e ricognizione* (in BU n. 8 del 23.2.2005) e con *DPR 8.11.2005, n. 0393/Pres.*, *L.R. 15/1981, articolo 4. Commissione regionale impianti a fune e piste. Sostituzione componente* (in BU n. 47 del 23.11.2005). Tenuto conto dei mutamenti di denominazione delle strutture regionali oggi la Commissione è costituita, salve le integrazioni: dal Direttore centrale della Direzione centrale pianificazione territoriale, mobilità e infrastrutture di trasporto (presidente); dal Direttore del Servizio trasporto pubblico locale (vicepresidente); da due rappresentanti della Direzione centrale pianificazione territoriale, mobilità e infrastrutture di trasporto; da un rappresentante della Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali e montagna; da un rappresentante della Direzione centrale attività produttive.

¹⁸ Il fatto che alla Commissione non sia attribuito anche un parere sull'ammissibilità tecnica dei nuovi impianti significa che questo tipo di valutazioni - diversamente da quanto accade in altre Regioni e Province autonome - è concentrato nella struttura organizzativa regionale di settore.

L'atto di concessione (articolo 7) approva il disciplinare di concessione e fissa il termine per realizzare la linea ¹⁹. La concessione può durare da un minimo di dieci anni a un massimo di trenta secondo il tipo di impianto ²⁰. Le concessioni possono essere revocate per esigenze di pubblico interesse, salvo un indennizzo al concessionario da calcolarsi secondo criteri determinati nel regolamento di esecuzione (articolo 9) ²¹.

Ottenuta la concessione, il titolare (ove non abbia provveduto in sede di domanda) deve presentare il progetto esecutivo della linea, in conformità alle norme tecniche in vigore (articolo 14); salva sempre la necessità della concessione comunale di costruzione, il provvedimento di approvazione del progetto (senza cui normalmente non possono essere iniziati i lavori) può tra l'altro prescrivere modifiche progettuali "in relazione alle speciali condizioni di impianto e di esercizio delle varie parti fisse o mobili ..." ²².

Al contrario di quanto avviene per alcune altre legislazioni regionali o provinciali, appare che le disposizioni quadro della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di realizzazione e funzionamento di linee funiviarie non si occupino direttamente della sicurezza degli impianti dalle valanghe e non contengano neppure significative norme interpretabili ed applicabili a questo scopo salvo quanto rilevato come marginalmente possibile nel provvedimento di concessione ²³. Restano ovviamente salve le norme

¹⁹ All'inizio del procedimento l'interessato o suoi incaricati possono essere autorizzati ad accedere in fondi altrui per compiere rilevazioni o altre operazioni preliminari alla progettazione, salvo il risarcimento degli eventuali danni arrecati (articolo 6). Il riferimento al disciplinare di concessione e il contenuto del successivo articolo 22 mostrano che la concessione può contenere condizioni e prescrizioni: non è dunque escluso che in condizioni particolari l'atto concessivo possa dare al concessionario indicazioni e direttive in materia di sicurezza generale dalle valanghe o di speciali interventi di difesa attiva (ma l'ipotesi non pare generalizzabile).

²⁰ Cfr. l'articolo 3 del regolamento esecutivo emanato con *DPG n. 0393/1981*.

²¹ Anche nel silenzio della norma, non sarebbe da escludere a priori che tra tali esigenze potesse intervenire una nuova valutazione di pericolosità per valanghe (come ad esempio esplicitamente previsto in Provincia di Trento in ipotesi analoga) se nuove opere di difesa passiva non fossero possibili tecnicamente o economicamente. Secondo l'articolo 10 della LR in esame le concessioni possono poi essere dichiarate decadute (per mancato adempimento agli obblighi derivanti dalla concessione o per inosservanza di norme) ovvero sospese (in attesa degli adempimenti alle prescrizioni o agli obblighi cui è tenuto il concessionario): anche queste costituiscono fattispecie standard che potrebbero comunque trovare opportune applicazioni nelle ipotesi in cui la sicurezza dell'esercizio dalle valanghe venisse eventualmente compromessa per violazioni dei disciplinari di concessione o di disposizioni normative specifiche.

²² Si ricordi comunque che l'apertura degli impianti al pubblico esercizio (articolo 15) non può intervenire senza apposita autorizzazione (distinta dall'atto di concessione) e senza l'esito favorevole di verifiche e prove funzionali (meglio specificate nel successivo articolo 16 e nel regolamento) per accertare le condizioni sicurezza e regolarità del servizio e l'osservanza delle eventuali prescrizioni di concessione. Il servizio deve poi svolgersi secondo le modalità e prescrizioni fissate nella concessione e nel regolamento d'esercizio (quest'ultimo va predisposto per ciascun impianto in conformità alle norme statali di settore) ed è oggetto di sorveglianza tecnica a cura della Direzione regionale competente (articolo 22).

²³ Ciò vale anche, per esempio, per le previsioni relative alla sospensione dell'esercizio per fatti o situazioni capaci di pregiudicare la sicurezza dell'impianto (articolo 23): il riferimento esplicito alla "eliminazione degli inconvenienti" quale condizione per la ripresa dell'esercizio indica che si resta sempre nell'ambito dei problemi del funzionamento tecnico. Non costituisce un riferimento agli interventi di difesa gestionale degli impianti di risalita dalle valanghe neppure la norma dell'articolo 1 del *DPG 11.6.1998, n. 0208/Pres., Regolamento per gli acquisti che possono farsi in economia da parte del Servizio del trasporto pubblico locale della Direzione regionale della viabilità e dei trasporti*, secondo cui la Direzione regionale della viabilità e trasporti può acquistare in economia tra l'altro "apparecchiature di controllo inerenti la sicurezza attiva e passiva degli impianti a fune". Questo non vuole ovviamente dire che nell'ordinamento regionale non esistano disposizioni che regolano l'esercizio delle linee funiviarie in casi di pericoli da valanghe: cfr. ad esempio la *LR n. 34/1988*.

della *LR n. 34/1988* relative agli interventi di gestione della sicurezza (cfr. paragrafi 1.6 e 1.7).

Fa eccezione a questo dato una poco osservata prescrizione contenuta nelle vigenti Norme di attuazione del Piano Urbanistico Regionale Generale (), Allegato A, paragrafo 9, secondo cui nelle zone G3 (territori dei demani sciabili) "le localizzazioni turistiche ... non dovranno provocare condizioni tali da aumentare la valangosità" mentre "Si dovrà avere cura di localizzare gli impianti nelle parti non soggette a valanghe, previo un attento studio sulla valangosità". La prescrizione pare valida anche per le piste da sci.

La considerazione sopra riportata a proposito della carenza di norme quadro regionali sulla localizzazione di impianti di risalita in aree non valanghive vale per il *DPG 13.8.1981, n. 0393/Pres., Regolamento di esecuzione della legge regionale 24 marzo 1981, n. 15, concernente la disciplina degli impianti a fune in servizio pubblico per il trasporto di persone*, all'interno del quale sono reperibili tre sole disposizioni che - con qualche difficoltà - potrebbero essere utilizzate per introdurre e richiedere l'osservanza di cautele e misure per la sicurezza dalle valanghe durante l'esercizio degli impianti:

- secondo l'articolo 1 il progetto di massima o il progetto esecutivo che corredano la domanda di concessione devono contenere una documentazione tecnica la cui predisposizione impone in qualche maniera al progettista e all'esercente una considerazione complessiva del contesto territoriale in cui l'impianto sorge e opera (descrizione delle finalità della linea e delle previsioni di utenza, analisi delle strutture ricettive della zona interessata, planimetria con indicazione delle piste da sci esistenti o previste nel comprensorio sciistico ed indicazione degli impianti serventi esistenti o programmati, autorizzazione dell'organo preposto alla gestione del vincolo idrogeologico) ²⁴;
- per l'articolo 9 dopo l'ultimazione dei lavori e comunque prima dell'apertura degli impianti al pubblico debbono essere effettuate una serie di verifiche e prove funzionali standard ma anche "ogni altra prova e accertamento che si ritengano necessari";
- secondo l'articolo 11 la Direzione regionale della viabilità e trasporti ²⁵ può adottare schemi tipo dei regolamenti di esercizio per i vari tipi di impianto (tenuto conto di quelli emanati dagli organi statali) con disposizioni per l'ordinato e funzionale svolgimento del servizio e disposizioni per il pubblico.

L'inosservanza delle disposizioni concernenti la costruzione, la sicurezza ed il regolare esercizio degli impianti di trasporto a fune è punita con le sanzioni previste nel *DPR 11.7.1980, n. 753* ²⁶ ed accertate dagli organi regionali indicati nella *LR 27.12.1979, n. 78* (cfr. l'articolo 25 della *LR n. 15/1981* in materia di sanzioni amministrative).

²⁴ Non è vero peraltro che i progetti di impianti di risalita non prevedono studi su eventuali aree valanghive. Ma sembra trattarsi piuttosto di adempimenti di tipo urbanistico. Si veda per esempio sul B.U. n. 20 del 18.5.2005, un *Accordo di programma tra il Comune di Chiusaforte e la Promotur S.p.A. per la realizzazione di una seggiovia biposto denominata «Gilberti»* in cui tra l'altro si ricorda che il soggetto proponente ha presentato una asseverazione firmata da un esperto in materia di valanghe del Servizio valanghe del C.A.I., secondo cui "l'area interessata dall'impianto non è soggetta a fenomeni di valangosità e ... l'impianto si trova pertanto in condizioni di massima sicurezza".

²⁵ La denominazione riportata nella norma è Direzione regionale della viabilità, trasporti e traffici; ma questa è stata cambiata dalla *DGR n. 1282/2001* e dalla *DGR n. 1295/2002*.

²⁶ Si ricorda che l'articolo 11 del *Decreto legislativo 1.4.2004, n.111, Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti*, ha lasciato allo Stato le funzioni in materia di sicurezza di cui al *DPR n. 753/1980* mantenendo invece alla Regione quelle sulla relativa vigilanza.

Piste da sci e altri percorsi innevati gestiti

Nel 1991 la normativa della *LR n. 15/1981* in materia di impianti di risalita è stata integrata con disposizioni sulle piste da sci ²⁷.

Le piste da sci (di discesa o di fondo) possono essere realizzate da soggetti pubblici o privati.

Gli interventi in questo campo da parte degli enti pubblici interessati per territorio o di altri enti pubblici competenti sono considerati a tutti gli effetti come loro opere pubbliche regolate dalle normative di settore; realizzata la pista, l'ente pubblico comunica il completamento dell'opera alla Direzione regionale della viabilità e trasporti, allegando il progetto esecutivo e una certificazione di conformità del direttore dei lavori; la Direzione regionale, sentito il parere della Commissione regionale impianti a fune e piste, può impartire eventuali prescrizioni (articolo 26 ter della *LR n. 15/1981*). Si osservi che il richiamo delle norme sulle opere pubbliche non comporta la disapplicazione delle disposizioni speciali compatibili.

Quando siano realizzate o modificate da soggetti privati le piste da sci non possono prescindere dall'autorizzazione regionale; questa è rilasciata dal Direttore della viabilità e trasporti, sentito il parere della Commissione regionale impianti a fune e piste, dietro presentazione di domanda con il progetto esecutivo della pista e con l'indicazione delle eventuali servitù coattive richieste (articolo 26 quater).

L'autorizzazione (articolo 26 sexies) può imporre - quale condizione di efficacia - l'osservanza di specifiche prescrizioni ²⁸, comporta la dichiarazione di pubblica utilità delle aree necessarie per l'esecuzione delle piste, la dichiarazione di urgenza ed indifferibilità dei relativi lavori; l'espropriazione ha per oggetto la costituzione di una servitù coattiva di pista tra i cui contenuti (praticamente corrispondenti a quelli standard conosciuti) si segnala "la possibilità di apporre l'opportuna segnaletica nonché ogni altro apprestamento per la sicurezza degli sciatori ..." ²⁹.

Anche nel caso dell'apprestamento di una pista da sci è esplicitamente previsto che possano intervenire autorizzazioni preliminari per accessi in fondi altrui prevalentemente a scopo di rilevazioni preparatorie (cfr. articolo 6).

L'ente pubblico realizzatore o il titolare privato dell'autorizzazione ³⁰ mantengono la pista con le caratteristiche previste nel progetto e osservano tutte le prescrizioni stabilite nel progetto stesso, nell'autorizzazione o successivamente dalla Direzione

²⁷ Cfr. la *LR n. 26/1991* che reca le norme da integrare.

²⁸ In questo caso possono essere introdotte alcune cautele particolari per la sicurezza dalle valanghe. Ma questioni di legittimità amministrativa (in sostanza, la pratica impossibilità di introdurre oneri rilevanti non previsti dalla legge) renderebbero comunque difficile introdurre in sede di provvedimento autorizzativo innovazioni dirette, per esempio, a costruire indirettamente sistemi avanzati di difesa attiva.

²⁹ Questa formula si riferisce principalmente alle attrezzature antinfortunistiche ma appare anche come una potenziale e parziale copertura normativa per interventi di gestione attiva in materia di sicurezza dalle valanghe, in aggiunta a quanto un po' più compiutamente previsto dal successivo articolo 26 octies. Sui contenuti e gli aspetti tecnici della segnaletica vedi ora il *Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 20.12.2005, Segnaletica che deve essere apposta nelle aree sciabili attrezzate* (in GU n. 299 del 24.12.2005).

³⁰ Nel caso delle piste, diversamente da quanto avviene per gli impianti di risalita, l'autorizzazione all'apprestamento comprende l'autorizzazione all'esercizio.

regionale della viabilità e trasporti (articolo 26 octies, comma 1) ³¹; a quest'ultima spetta in linea generale il potere di "sospendere cautelativamente l'efficacia dell'autorizzazione" - e quindi potenzialmente di sospendere anche l'esercizio della pista - "in caso vengano accertate delle contingenti situazioni di pericolosità" (comma 2). Quando poi "si presentino situazioni di pericolo per gli sciatori" l'ente pubblico realizzatore o il titolare privato dell'autorizzazione devono sospendere l'esercizio della pista; "in particolare, nel caso insorgano pericoli da valanga, sono tenuti ad uniformarsi al disposto dell'articolo 8 della legge regionale 20 maggio 1988, n. 34" ³² (articolo 26 octies, comma 3) ³³. Ma si tratta di una misura connessa all'esercizio e non all'approvazione della pista.

Per quanto generico e privo di migliori specificazioni operative il comma ultimo esaminato costituisce un chiaro esempio di gestione attiva della sicurezza dalle valanghe su un percorso innevato organizzato nel territorio regionale, anche se limitatamente agli interventi di chiusura temporanea delle piste (di sci o di fondo).

Relazioni con le procedure di VIA

Nella Regione Friuli Venezia Giulia la VIA è disciplinata dalla *LR 7/9/1990, n. 43, Ordinamento nella Regione Friuli Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale* e s.m.i e dal *DPG 8.7.1996, n. 0245/Pres., Regolamento di esecuzione delle norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di valutazione di impatto ambientale* ³⁴.

Secondo gli articoli 5-7 della legge regionale e secondo il suo regolamento esecutivo ³⁵ - e sempre relativamente ai soli campi che possono qui interessare - sono sottoposti alle procedure regionali di valutazione dell'impatto ambientale:

³¹ Si ricordi che i contributi finanziari previsti dagli articoli 163 e seguenti della *LR n. 2/2002* per il potenziamento delle strutture e degli impianti destinati allo sci di fondo e per la valorizzazione e il ripristino dei luoghi in cui viene praticato sono subordinati ad alcuni requisiti (articolo 165): tra questi c'è la realizzazione della pista in conformità alle disposizioni della *LR n. 15/1981*, come modificata dagli articoli 7 e 8 della *LR n. 26/1991*.

³² Salvo il più ampio sviluppo dedicato al tema nel paragrafo 1.7, si anticipa che il richiamo all'articolo 8 della *LR n. 34/1988* obbliga i proprietari ed i gestori degli impianti di risalita e delle piste da sci non soltanto ad eseguire le ordinanze emesse dai Sindaci per limitare la circolazione nelle situazioni di pericolo imminente da valanghe ma impone loro un generale obbligo di intervento cautelare (anche a prescindere dagli atti dei Sindaci) quando conoscano o possano presumere un imminente pericolo da valanghe. La norma è molto opportuna ma sarebbe più efficace se prevedesse una forma di coordinamento tra le due tipologie di interventi.

³³ Per le violazioni delle norme di cui al citato articolo 26 octies della stessa *LR n. 15/1981* è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da vecchie lire 250.000 a vecchie lire 750.000 (articolo 25, comma 3).

³⁴ La legge ed il suo regolamento di esecuzione attuano il *DPR 12.4.1996, Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale*. Il meccanismo stabilito dal DPR è noto. Semplificando, le Regioni e le Province autonome devono assoggettare a VIA tutti i progetti inclusi nell'Allegato A (in questo non vi sono interventi che interessano questa scheda); i progetti inclusi nell'Allegato B sono obbligatoriamente soggetti a VIA regionale/provinciale (e con soglie ridotte al 50% rispetto allo standard) ove ricadano in aree naturali protette; gli stessi progetti, ove ricadano in aree diverse, sono soggetti a VIA previa verifica dell'autorità competente in base alle rispettive caratteristiche ed ubicazioni; per determinate tipologie di interventi o di aree le Regioni e le Province autonome possono stabilire incrementi o decrementi delle soglie fissate nell'Allegato B in misura del 30%. Nell'Allegato B sono compresi interventi che interessano questa scheda: impianti meccanici di risalita con portata oraria massima superiore a 1.800 persone (escluse le scivole e le monofuni a collegamento permanente aventi lunghezza inclinata non superiore a 500 m); genericamente, altri progetti.

³⁵ Di questo regolamento cfr. soprattutto gli articoli 4-5 e l'Allegato con particolare riferimento alle categorie di interventi XI (Progetti di infrastrutture) e XII (Altri progetti). Cfr. anche il *DPR 30.12.2004, n.*

- i progetti di legge e di regolamento in materie di rilevanza ambientale o comunque riguardanti l'assetto del territorio, la vegetazione, la fauna ed altri beni ambientali, nonché le proposte di approvazione degli atti amministrativi della Regione a contenuto programmatico e pianificatorio aventi analogo oggetto ³⁶;
- nelle aree sensibili ³⁷, i progetti di nuovi impianti meccanici fissi di risalita (esclusi palorci fissi e mobili) con lunghezza dell'inclinata superiore a m. 100 complessivi ed inoltre le opere per lo svolgimento di sport invernali ivi compresi gli impianti di risalita e le piste da sci (con esclusione di quelle da fondo) con lunghezza superiore a Km. 0,500 o con superficie complessiva superiore a 5 ettari;
- al di fuori delle aree sensibili, i progetti di nuovi impianti meccanici fissi di risalita (esclusi palorci fissi e mobili) con lunghezza dell'inclinata superiore a m. 1000 complessivi ed inoltre le opere per lo svolgimento di sport invernali ivi compresi gli impianti di risalita e le piste da sci (con esclusione di quelle da fondo) con lunghezza superiore a Km. 1,5 o con superficie complessiva superiore a 5 ettari.

1.4 *La disciplina delle opere di difesa dalle valanghe*

Una prima previsione organica in materia di opere di difesa passiva dalle valanghe si trova nella *LR 8.4.1982, n. 22, Norme in materia di forestazione*, il cui articolo 9 include tra le opere di sistemazione idraulico-forestale ³⁸ anche quelle di sistemazione, consolidamento e conservazione dei terreni a coltura agraria e pascoliva soggetti a frana o valanga (e le relative strade di servizio).

In secondo luogo, una previsione riferibile anche a programmi di opere per la difesa passiva dalle valanghe si trova nell'articolo 10 della *LR 4.5.1992, n. 15, Ulteriori norme procedurali per la formazione degli strumenti urbanistici e per la programmazione ed attuazione degli interventi regionali di prevenzione dei rischi naturali. Modificazioni ed integrazioni alle leggi regionali 9 maggio 1988, n. 27 e 28 agosto 1982, n. 68*. Il comma 1 prevede che le opere di prevenzione contro calamità naturali (di competenza della Direzione regionale dell'ambiente) ³⁹ vengano inserite in

0433/Pres., Legge regionale 43/1990, articolo 22 - Commissione tecnico-consultiva V.I.A. - Ricostituzione (in BU n. 2 del 12.1.2005).

³⁶ Gli atti elencati devono perciò essere accompagnati da una relazione sui possibili effetti ambientali della rispettiva applicazione (articoli 8 e 9). La norma costituisce il presupposto per una procedura di VIA su un eventuale piano di settore in materia di impianti di risalita e percorsi organizzati in aree per gli sport invernali.

³⁷ Il concetto di area sensibile nell'ordinamento della Regione riprende ed amplia quello di area naturale protetta presente nell'articolo 1 del *DPR 12.4.1996*. L'articolo 7 della *LR n. 43/1990* definisce come "aree sensibili quelle porzioni di territorio dove sia riscontrata la presenza di valori ambientali, una particolare fragilità dell'equilibrio ecologico, ovvero una rilevante concentrazione di attività e insediamenti che comportino già notevoli effetti sull'ambiente". Le aree sensibili sono individuate dal regolamento di esecuzione, tenendo conto soprattutto delle indicazioni del Piano urbanistico regionale e degli strumenti della programmazione economica e sociale, generale e di settore. L'articolo 5 del *DPG n. 0245/1996* indica come aree sensibili: a) le aree di interesse naturalistico e paesaggistico (aree protette, aree a vincolo paesaggistico); b) le aree vincolate ai fini idropotabili; c) le aree a rischio industriale (aree a rischio di incidente rilevante, aree ad elevato rischio di crisi ambientale); d) le aree soggette a esondazioni, come individuate dai piani di bacino; e) le aree di interesse artistico o storico.

³⁸ A queste si provvede sulla base di programmi di massima di opere deliberate dalla Giunta regionale (articolo 29, come modificato dalla *LR n. 18/2004*). Cfr. poi nel "Piano regionale di sviluppo 2005-2007" approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 23.12.2004 (II Suppl. ord. n. 4 al BU n. 5 del 2.2.2005) il programma 11.7.1, Opere di sistemazione idraulico forestale e manutenzioni, con stanziamenti per opere di difesa dalle valanghe ai sensi della *LR n. 22/1982*.

³⁹ L'articolo 1, comma 2, della *LR n. 68/1982* definisce quali calamità naturali "l'insorgere di situazioni causate da agenti naturali che comportino grave danno o pericolo di grave danno all'incolumità delle

un programma annuale di interventi di prevenzione ⁴⁰, adottato su proposta dell'Assessore regionale all'ambiente con deliberazione della Giunta regionale (che fissa la priorità degli interventi) e subordinato alle previsioni del Piano regionale delle sistemazioni geologiche.

Nell'ordinamento regionale non esistono disposizioni che collegano direttamente le opere di difesa passiva dalle valanghe con la sicurezza degli utenti all'interno di comprensori sciistici.

1.5 Le informazioni prodotte dai sistemi regionali di previsione delle valanghe: elaborazioni ed usi finalizzati nei comprensori per gli sport invernali

Come accade per la maggior parte degli altri corpi legislativi regionali e provinciali di settore, ad eccezione della Provincia autonoma di Trento, in Friuli Venezia Giulia non sono in vigore attualmente norme che disciplinino in modo sistematico una organizzazione complessiva per la gestione dei dati nivologici, la previsione delle valanghe, l'allerta e la relativa informazione con finalità specifiche di tutela dell'incolumità pubblica e dei beni economici all'interno delle aree per gli sport invernali.

Le disposizioni regionali in materia di rilevamento neve e valanghe (*LR n. 22/1982, LR n. 34/1988*, delibere di attuazione) riguardano infatti tutto il territorio regionale senza distinzioni particolari e senza selezione di speciali obiettivi, come potrebbe essere quello della gestione della sicurezza nelle aree regionali destinate agli sport invernali.

Non sono neppure da considerare quali sistemi operativi rivolti in particolare a tali aree quei pur efficaci strumenti a valenza prevalentemente urbanistica (solo in questa Regione) come il catasto delle valanghe e la carta della localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga.

Le norme poche regionali esistenti sui flussi di informazioni in materia di valanghe verso i comprensori sciistici sono in realtà finalizzate a regolare alcuni adempimenti semplici in materia di segnalazione dei pericoli (cfr. paragrafo 1.7).

L'articolo 8, comma 4, della *LR n. 34/1988* stabilisce con previsione di ordine generale che durante l'inverno ed eventualmente in altri periodi la Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna ⁴¹ utilizza i dati in proprio possesso per emettere comunicati sulla probabilità di valanghe dando ad essi idonea diffusione.

persone e/o ai beni, e che per loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari".

⁴⁰ A stretto rigore la norma, di portata abbastanza ampia e generale, potrebbe sembrare utilizzabile anche per la programmazione di interventi di difesa attiva. Ma la connessione tra questo programma e il Piano regionale delle sistemazioni geologiche (che gli articoli 11 e 12 seguenti configurano come strumento per il contenimento dei dissesti in atto ed il risanamento ambientale) apparentemente non lascia molto spazio a tale ipotesi. Il "Piano regionale di sviluppo 2005-2007", citato poco sopra, nel programma 3.4.2 Prevenzione rischi geologici e ambientali prevede "spese per interventi urgenti e inderogabili determinati da calamità naturali e da calamità pubbliche di carattere igienico sanitario e per opere di prevenzione".

⁴¹ Prima era la Direzione regionale delle foreste e della caccia, così denominata dalla *DGR n. 1282/2001* e dalla *DGR n. 1295/2002*, modificate dalla *DGR n. 3837/2002*.

1.6 *La disciplina degli organismi locali di prevenzione dalle valanghe*

Come altri ordinamenti provinciali o regionali, anche quello del Friuli Venezia Giulia contiene norme che si occupano direttamente e indirettamente della sicurezza dalle valanghe nelle aree innevate gestite in quanto questione di protezione civile derivante da pericoli incombenti.

Le disposizioni che di seguito si commentano, peraltro, potrebbero essere considerate anche sotto diverso profilo: e cioè in quanto regolamentazione di premessa tecnica ed operativa per una determinata tipologia di interventi di difesa attiva gestionale e ripristino della sicurezza nei comprensori innevati organizzati (vale a dire come oggetto tipico del paragrafo 1.7). Ma gli aspetti di attività di protezione civile appaiono largamente predominanti.

L'articolo 8 della *LR n. 34/1988* regola alcune situazioni di imminente pericolo di valanghe su vie, aree di pubblica circolazione, impianti di risalita e piste sciabili aperte al pubblico: in tali casi il Sindaco limita o vieta la circolazione per il tempo necessario e ordina misure di sicurezza (comma 1) informandone i destinatari con apposita segnaletica ⁴² eventualmente a visibilità notturna, da sistemarsi a cura degli enti proprietari o dei gestori (comma 2). I soggetti proprietari o gestori di impianti e piste (ovvero il loro responsabile locale) devono adottare i provvedimenti di competenza e comunque le misure per garantire l'incolumità delle persone in transito, quando l'imminente pericolo sia loro noto o presumibile ⁴³, anche in assenza o in attesa dell'ordinanza del Sindaco (cui peraltro devono dare notizia della situazione e dei provvedimenti assunti) (comma 3). Si è poi già ricordato nel precedente paragrafo che nella stagione invernale, e quando altrimenti necessario, la Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna utilizza i dati raccolti per diramare (con idonei mezzi di comunicazione) comunicati sul grado di probabilità di valanghe (comma 4).

Un importante supporto ai compiti dei Sindaci in materia di protezione civile e sicurezza dalle valanghe è costituito in Friuli Venezia Giulia, nei comuni con territori ubicati a quote superiori a 800 metri, dalle Commissioni comunali per la prevenzione dei rischi da valanga (articolo 9 della *LR n. 34/1988*).

Fanno parte di ogni Commissione: il funzionario capo dell'Ufficio tecnico comunale; il responsabile della Stazione forestale competente per territorio; eventualmente la guardia boschiva comunale (se prevista dalla pianta organica del Comune); un rappresentante designato dalle associazioni o società sportive, alpinistiche o di soccorso alpino o dalle scuole di sci aventi sede nel Comune territorialmente interessato o, in mancanza, nei Comuni contigui della valle sempre territorialmente interessata (comma 2). La Commissione è costituita con delibera del Consiglio comunale ⁴⁴ con un numero di componenti non inferiore a tre nè superiore a cinque

⁴² La Regione può concedere sovvenzioni per l'acquisto, la collocazione, la manutenzione e la gestione della segnaletica (comma 5).

⁴³ Si noti come tale formula impone al gestore una valutazione autonoma e responsabile della situazione.

⁴⁴ Il comma 1 dell'articolo 9 lascerebbe intendere che una unica Commissione potrebbe essere istituita anche da più Comuni associati. Ma i commi successivi non offrono indicazioni esplicite sulla composizione di questo eventuale tipo di organismo associato: in caso, si dovrebbe procedere in via interpretativa. Ai Comuni che abbiano attivato la Commissione la Regione attribuisce un contributo finanziario annuale (articolo 15).

(comma 3) ⁴⁵; i componenti non di diritto restano in carica per un triennio, hanno un gettone di presenza e "rimborsi spese nella misura ed alle condizioni previste dalle vigenti leggi per le analoghe Commissioni comunali" ⁴⁶, sono coperti a spese del Comune da assicurazione stagionale per danni alla persona o a cose di proprietà (commi 4 e 5).

Salvi i casi di urgenza, nessuna delle ordinanze del Sindaco indicate negli articoli 7 e 8 (inagibilità e sgombero degli edifici esposti ad imminente pericolo di valanghe; limiti o divieti di circolazione in aree di pubblica circolazione, impianti e piste sciabili con imminente pericolo di valanghe) può essere emessa - sempre nei Comuni con territori a quote superiori ad 800 metri ⁴⁷ - senza il parere della Commissione (che però non è vincolante).

Le disposizioni riassunte appaiono utili e nello stesso tempo insufficienti. Da una parte, infatti, sembrano abbastanza garantiti attraverso le ordinanze del Sindaco possibili risultati in termini di protezione civile della popolazione ⁴⁸. Dall'altra la composizione delle Commissioni appare troppo identificata con le strutture organizzative delle amministrazioni comunali (al punto da suscitare dubbi sull'opportunità di costituirle), mentre non risultano disciplinati elementi importanti come il funzionamento operativo delle Commissioni e le ipotesi di Commissioni intercomunali.

1.7 La gestione delle situazioni di pericolo e gli interventi per il ripristino della sicurezza nei comprensori per gli sport invernali

Si è già accennato nel paragrafo 1.3 ad una modalità di gestione attiva della sicurezza dalle valanghe nell'ambito delle piste da sci o da fondo: l'articolo 26 octies, commi 2 e 3, della *LR n. 15/1981* prevede:

- a) un generale potere di sospensione cautelare dell'efficacia dell'autorizzazione (e perciò dell'esercizio delle piste) in casi accertati ⁴⁹ di contingente pericolosità (potere che spetta alla Direzione regionale della viabilità e trasporti);
- b) un obbligo di sospendere l'esercizio delle piste posto a carico dei soggetti pubblici o privati realizzatori o titolari dell'autorizzazione (indipendentemente dai provvedimenti urgenti del Sindaco) quando intervengano situazioni di pericolo per gli sciatori ed in particolare quando esistano pericoli di valanghe.

⁴⁵ Tale disposizione deve essere opportunamente raccordata al comma 2 precedente. Applicando quest'ultimo alla lettera, infatti, il massimo numero di componenti consentito non supererebbe i quattro, a meno che non sia da intendere che ciascuna associazione o società effettivamente esistente e operante può designare un proprio rappresentante, comunque fino ad un massimo complessivo di cinque membri.

⁴⁶ Sembrerebbe trattarsi di un rinvio a norme di altri ordinamenti regionali o provinciali. Ma non risulta specificato a quali.

⁴⁷ Ciò significa che nei Comuni con territori posti solo a quote inferiori, evidentemente interessati da pericoli di valanghe solo in situazioni assolutamente rarissime, il Sindaco dovrebbe eccezionalmente intervenire senza l'assistenza della Commissione e senza la pretesa di istituirla prima di provvedere.

⁴⁸ La facoltà di ordinare lo sgombero di edifici e di limitare la circolazione nel suo complesso appare una buona copertura delle diverse condizioni in cui persone fisiche possono essere minacciate da valanghe imminenti.

⁴⁹ Le modalità dell'accertamento non sono previste ma è da ritenere che, salva l'applicazione analogica di norme regionali di settore recanti prescrizioni più puntuali, debba trattarsi di un procedimento speditivo adeguato alla situazione.

Altre concorrenti modalità di gestione attiva, ma limitate esclusivamente alle situazioni di imminente pericolo di valanghe, sono disciplinate dagli articoli 8 e 9 della *LR n. 34/1988*: consistono in possibili blocchi o limiti alla circolazione sugli impianti di risalita e sulle piste sciabili aperti al pubblico (con ordinanze del Sindaco, sentita la Commissione comunale per la prevenzione dei rischi da valanga per le sole aree oltre gli 800 mt. di quota, ovvero a seguito della doverosa autonoma iniziativa dei soggetti proprietari o gestori di impianti e piste) (cfr. il precedente paragrafo 1.6).

Esiste una differenza tra due delle ipotesi ora riassunte, che peraltro non presentano sovrapposizioni reciproche: l'accertamento (sia pure contingente) di pericolosità fatto dalla Direzione viabilità e trasporti potrebbe riguardare anche le caratteristiche tecniche e funzionali delle piste (ubicazione, pendenze, condizioni di esercizio, ecc.), potrebbe essere realizzato anche in assenza di neve e potrebbe preparare un provvedimento di sospensione dell'esercizio per un tempo anche lungo indipendente dall'attualità del pericolo di valanghe; i provvedimenti urgenti del Sindaco hanno invece natura ed effetti provvisori, legati come sono esclusivamente al permanere di condizioni locali di emergenza a prescindere dai caratteri strutturali delle piste.

E' da sottolineare che non appaiono invece ben coordinati - e potrebbero in astratto temporaneamente confliggere - gli interventi urgenti di limitazione della circolazione sulle piste attribuiti rispettivamente del Sindaco ed ai soggetti proprietari o gestori degli impianti e delle piste ⁵⁰.

Altra previsione di una modalità semplice di gestione della sicurezza si trova nel comma 2 dell'articolo 8 della *LR n. 34/1988*, dove è fissato per gli enti proprietari o per i gestori degli impianti di risalita e delle piste di discesa e di fondo l'obbligo di urgente sistemazione della apposita segnaletica (eventualmente a visibilità notturna) che riporti almeno gli elementi essenziali delle ordinanze con cui il Sindaco - nei casi di imminente pericolo di valanghe - dispone la limitazione o la chiusura della circolazione sulle piste.

Va ricordato infine l'articolo 146 della *LR n. 2/2002*, dove si formalizza un compito particolare dei pattugliatori che sono alle dipendenze dei gestori di impianti e piste (cfr. paragrafo 1.8): essi, tra l'altro, predispongono la segnaletica "più adatta alla stazione e alle condizioni meteo-nivologiche" e svolgono "ogni attività di informazione all'utenza ... sui pericoli della montagna". Come però si vedrà nel successivo paragrafo il compito generale di gestione della sicurezza autonomamente attribuito agli esercenti è ben rappresentato e realizzato anche da quell'insieme di disposizioni che richiede non solo ai pattugliatori ma anche ai soccorritori e ai coordinatori di stazione una notevole conoscenza in materia di nivologia, valanghe e tutela dalle valanghe.

Nell'ordinamento regionale non appaiono disposizioni espresse che per le aree innevate organizzate prevedano una gestione attiva della sicurezza da valanghe che vada oltre l'impostazione centrata sulle limitazioni temporanee degli esercizi ma sia caratterizzata anche da interventi più avanzati di distacco programmato assistito da tecnologie moderne.

Tuttavia sul piano pratico non si può sostenere che le norme regionali esistenti - pur senza regole quadro di riferimento che possano costituire una copertura utile per

⁵⁰ Il problema della possibile disarmonia non sembra neanche del tutto risolto dall'obbligo dei proprietari o gestori di fornire al Sindaco immediata notizia della situazione di fatto e dei provvedimenti assunti (*LR n. 34/1988*, articolo 8, comma 3, ultimo periodo). Problemi simili esistono praticamente in quasi tutti gli ordinamenti regionali e provinciali dell'arco alpino.

imporre legittimamente ai gestori di sostenere eventuali oneri - impedirebbero sperimentazioni e realizzazioni in questa direzione, condotte essenzialmente su base consensuale e indicate nei procedimenti di assenso a impianti e piste.

Risulta ad esempio che nel comprensorio sciistico di Sella Nevea, noto per la valangosità di alcune zone, sono installati numerosi impianti GAS-EX per i distacchi artificiali programmati di masse nevose instabili. Il funzionamento del sistema è affidato ad un apposito piano di gestione della sicurezza, denominato: PODA, Piano Operativo Distacco Artificiale, Sella Nevea (Comune Chiusaforte; Provincia Udine)⁵¹.

E' utile una sintesi delle parti più interessanti di questo piano, che:

- è basato su uno "Studio per la messa in sicurezza da valanghe di aree turistiche nel comprensorio di Sella Nevea attraverso distacco artificiale programmato per il controllo dell'innnevamento dei versanti" (2000), e su analisi morfologiche e topografiche del territorio, calcoli di portata e dinamica delle valanghe;
- individua un direttore responsabile del distacco (DRD) e relativo sostituto, possibilmente con titolo di frequenza al corso AINEVA 2d o equivalente. Il direttore deve essere aggiornato su condizioni e previsioni meteorologiche locali, stabilisce la frequenza dei rilievi nivometrici e ne verifica la corretta esecuzione, valuta gli incrementi del manto nevoso, allerta i responsabili della sicurezza, cura l'esecuzione delle misure preventive di sicurezza, invia ovvero ordina di inviare ai gazex il comando di sparo, verifica i risultati dell'intervento e ne redige una relazione, sempre attenendosi alle direttive del piano e rispondendone solo al Sindaco (in quanto responsabile della pubblica incolumità);
- localizza le stazioni di rilevamento, le paline per il telerilevamento, le condizioni e la frequenza dei rilevamenti nivometrici, le modalità di valutazione delle variazioni d'innnevamento e degli spessori di neve fresca raggiunti;
- fissa gli spessori soglia del manto nevoso che definiscono le condizioni di distacco artificiale con i dieci gazex messi in opera (fino a un massimo di 40 cm di neve fresca il DRD ha piena autonomia decisionale in funzione di vari parametri, per spessori tra 40 e 60 cm di neve fresca i distacchi non possono essere eseguiti senza autorizzazione del Sindaco e dopo analisi dettagliata delle condizioni contingenti zona per zona, su spessori oltre i 60 cm di neve fresca è vietato intervenire in quanto subentra il pericolo del distacco di grosse valanghe mentre la gestione della situazione deve essere demandata alla Commissione Valanghe Comunale);
- stabilisce le misure di sicurezza da eseguire prima degli spari, commisurate agli spessori di distacco e relative sia agli impianti di risalita sia alle zone di circolazione (compresi i sentieri montani e i percorsi sci-escursionisti che si avvicinano alle postazioni gazex o attraversano le aree di scarica anche potenziale);
- disciplina la successione degli interventi di sparo allo scopo di evitare la movimentazione contemporanea di più masse nevose;
- indica le modalità di valutazione dei risultati degli spari da parte del DRD che se opportuno emana il cessato allarme o mantiene le disposizioni di sicurezza, comunicando al Sindaco la decisione. Per ogni gazex e per ogni sparo deve essere compilata e sottoscritta una scheda informativa.

Anche in Friuli Venezia Giulia, comunque, misure di sicurezza di varie tipologie (chiusura temporanea, distacchi artificiali e controllati di masse nevose instabili)

⁵¹ Il Piano è stato approvato con delibera della Giunta Comunale n. 113 del 19.6.2002 ed è contestualmente divenuto operativo.

sarebbero da considerare attualmente applicabili agli impianti di risalita in virtù dei piani di gestione della sicurezza dalle valanghe previsti proprio per tutti gli impianti in condizioni di rischio dal *DM Infrastrutture e Trasporti 5.12.2003, n. 392, Regolamento concernente modifica dell'articolo 7 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 4 agosto 1998, n. 400, recante norme per le funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinati al trasporto di persone* che, pur sottoposto alla imminente valutazione della Corte Costituzionale ⁵², esercita già gli effetti tipici di una normativa tecnica di livello statale ed è già applicato positivamente in numerose Regioni.

1.8 *Compiti di soggetti pubblici e privati in materia di sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali*

Le funzioni e le responsabilità messe in evidenza in questo paragrafo non sono esaustive e non rappresentano quelle in assoluto più importanti attribuite ai soggetti presi in considerazione ma sono quelle che direttamente o indirettamente appaiono attinenti al tema di questo documento.

Si propone uno schema riassuntivo su responsabilità e compiti più significativi degli amministratori pubblici e degli operatori economici o loro ausiliari ed incaricati in materia di sicurezza dalle valanghe nell'ambito di tutti i percorsi innevati gestiti previsti dalla legislazione della Regione Friuli Venezia Giulia nei comprensori per gli sport invernali ⁵³.

Compiti e responsabilità dei Servizi regionali

Il riassunto dei compiti delle strutture regionali di seguito proposto: a) riguarda le sole funzioni principali limitatamente alla sicurezza dalle valanghe nelle aree per gli sport invernali; b) ha scopo di sintesi informativa di massima e non è perciò necessariamente completo; c) tende a tracciare profili generali di tipologie di funzioni quali derivano dalle fonti regionali disponibili in materia di organizzazione degli apparati amministrativi e quindi non vuole riprendere la somma dei singoli compiti descritti ed analizzati nelle altre parti di questa scheda.

Secondo l'articolo 17 della *LR 8.4.1982, n. 22, Norme in materia di forestazione*, allo scopo di proteggere il territorio dai pericoli di valanghe, l'amministrazione regionale cura il servizio rilevamento neve e valanghe e l'elaborazione delle cartografie dei rischi (per queste cfr. anche la *LR n. 34/1988*) ⁵⁴. In particolare quella che oggi è la Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna, d'intesa con la Direzione regionale della pianificazione territoriale e con la Direzione regionale dell'edilizia e dei lavori pubblici, sentito il Servizio autonomo per lo sviluppo della montagna ⁵⁵, identifica le zone del territorio regionale sottoposte al pericolo di

⁵² Vedi i conflitti di attribuzione sollevati dalle Province autonome di Trento e Bolzano (cfr. i ricorsi n. 5 del 22.4.2004 e n. 6 del 26.4.2004, rispettivamente in G.U., I, n. 29 del 28.7.2004 e n. 30 del 4.8.2004, per i quali la udienza di discussione alla data del 22 settembre 2005 non risulta ancora fissata).

⁵³ Le responsabilità degli utenti sono considerate nel paragrafo 1.9.

⁵⁴ Cfr. poi nel "Piano regionale di sviluppo 2005-2007", già citato, il programma 11.7.1, Opere di sistemazione idraulico forestale e manutenzioni, con stanziamenti per cartografie dei rischi di valanga ai sensi della *LR n. 34/1988*.

⁵⁵ Come già noto le denominazioni attuali delle Direzioni regionali, salvi aggiornamenti più recenti, sono normalmente quelle fissate dalla *DGR n. 1282/2991* e dalla *DGR n. 1295/2002*.

valanghe reali e potenziali ed elabora la cartografia dei rischi stabilendo anche con un apposito regolamento i vincoli ed i divieti da imporre ⁵⁶.

Sempre la *LR n. 22/1982*, nell'articolo 27 (Assistenza tecnica, indagini, studi, ricerca, sperimentazione, istruzione forestale e propaganda), stabilisce che la Regione (attraverso la Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna, articolo 34) cura direttamente o su convenzione con enti ed istituti anche "l'esecuzione di indagini, studi e osservazioni nel campo della meteorologia, della idrologia montana, della previsione, formazione e rilevamento delle valanghe".

Alle disposizioni appena illustrate è stata data attuazione con la *LR n. 34/1988* ⁵⁷, il cui articolo 8, comma 4, conferma che alla Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna spetta - obbligatoriamente nella stagione invernale e quando ritenga necessario in altri periodi - impiegare i dati in proprio possesso per diramare comunicati (con vari e idonei mezzi di comunicazione) sul "grado di probabilità di caduta di valanghe".

Il servizio di rilevamento neve e valanghe è svolto di norma dal personale del Corpo forestale regionale (articolo 12, comma 1) ⁵⁸. Corsi professionali possono essere organizzati o commissionati dalla Regione a vantaggio di liberi professionisti o dipendenti pubblici, del personale del Corpo forestale regionale, dei membri delle Commissioni edilizie comunali (articolo 13).

Le competenze della Direzione regionale viabilità e trasporti in materia di concessioni di impianti a fune ed autorizzazioni di piste da sci sono indicate nel paragrafo 1.3.

Le funzioni sopra sintetizzate sono state riprese recentemente (anche se a volte in modo incompleto) da alcune delibere che hanno fissato l'assetto organizzativo dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali.

Tra queste rileva soprattutto la *DGR 20.4.2001, n. 1282, Strutture regionali e degli incarichi dirigenziali: presa d'atto confermativa; legge regionale 7/1988, articolo 29 come da ultimo sostituito dall'articolo 2, comma 15, legge regionale 10/2001; legge regionale 18/1996, articolo 47, comma 8, come sostituito dall'articolo 2, comma 20, legge regionale 10/2001* ⁵⁹.

Nel suo articolo 89 è stabilito che alla Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna, Servizio della tutela del suolo montano, spettano tra l'altro: "la rilevazione della neve e la tenuta del catasto delle valanghe, ai fini della prevenzione del pericolo causato dalle valanghe"; gli studi e le ricerche nel settore di competenza.

L'articolo 74 disciplina i compiti del Servizio dell'informazione territoriale e della cartografia, cui spettano praticamente tutti gli adempimenti in materia di cartografia d'interesse regionale. Ma non è chiaro in che modo in questo campo specifico il

⁵⁶ Il termine per la realizzazione dell'intero progetto era previsto entro due anni dall'entrata in vigore della legge.

⁵⁷ Per l'attuazione degli aspetti urbanistici cfr. la Parte 2 della presente Scheda.

⁵⁸ E' anche previsto che per svolgere i propri compiti in questo campo l'amministrazione regionale possa avvalersi delle Comunità montane, di enti ed istituti, di professionisti (articolo 11); e che possa stipulare convenzioni con enti pubblici, gestori di impianti di risalita, persone fisiche, installare stazioni di rilevamento neve automatiche e manuali, diffondere informazioni, acquistare equipaggiamenti per i rilevatori, noleggiare aerei per sorvolare le zone valanghive (articolo 12).

⁵⁹ Questa deliberazione è stata confermata con *DGR 23.4.2002, n. 1295*. Altre deliberazioni successive hanno introdotto modifiche ed integrazioni marginali.

Servizio collabori con la Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna.

Secondo l'articolo 106, il Servizio del trasporto pubblico locale della Direzione regionale della viabilità e dei trasporti cura anche "la concessione dei servizi di trasporto su funivie ed il controllo della relativa sicurezza di esercizio".

Presentano collegamenti con le funzioni appena descritte anche alcuni dei compiti assegnati dall'articolo 111 alla Direzione regionale della protezione civile, Servizio tecnico - scientifico e di pianificazione e controllo. Tra questi: il coordinamento della ricerca finalizzata all'individuazione delle fonti di rischio e di vulnerabilità; l'elaborazione e l'aggiornamento dei piani e programmi regionali di prevenzione e dei progetti generali e particolari di intervento sulle fonti manifeste di rischio e vulnerabilità; la cura del sistema informativo ed informatico per la prevenzione globale, il rilevamento ed aggiornamento continuo delle informazioni rilevanti a tali fini; la messa a punto di normative tecniche finalizzate alla riduzione del rischio conseguente agli eventi catastrofici di origine naturale.

Vanno ancora ricordate le funzioni di coordinamento, di regolazione e di vigilanza che vengono svolte dalle strutture regionali competenti (soprattutto dalla Direzione regionale del commercio, del turismo e del terziario) nella gestione dei problemi generali della sicurezza dei turisti utenti delle aree innevate organizzate, secondo la normativa posta dalla *LR 16.1.2002, n. 2, Disciplina organica del turismo*⁶⁰. A queste funzioni sono poi collegati alcuni rilevanti compiti assegnati ai soggetti privati di cui ai sottoparagrafi seguenti.

Compiti e responsabilità degli esercenti di impianti e piste

Stabilisce l'articolo 8, commi 1-3, della *LR n. 34/1988* che in situazioni di imminente pericolo di valanghe, gli enti proprietari ovvero i soggetti gestori di impianti di risalita e piste di discesa e di fondo⁶¹ sono tenuti:

- ad applicare le ordinanze con cui il Sindaco regola, limita o esclude la circolazione per il tempo necessario e sono tenuti a mettere in opera le misure di sicurezza ordinate, sistemando anche a propria cura e spese l'apposita segnaletica (eventualmente visibile anche in ore notturne);
- "ad adottare tutte le misure necessarie a garantire l'incolumità delle persone in transito od altri provvedimenti di competenza", anche a prescindere o in attesa dell'ordinanza del Sindaco, se l'imminente pericolo sia loro noto o se sia presumibile (al Sindaco va data immediata notizia della situazione esistente e dei provvedimenti assunti).

Nell'articolo 149 della *LR n. 2/2002* si trovano previsioni che possono affiancarsi a quelle appena esaminate ma che - per essere finalizzate soprattutto alla prevenzione

⁶⁰ Va annotato a margine che già tra i principi della legge si trovano indicazioni indirette (e forse anche generiche) ma non per questo irrilevanti per il punto di vista assunto in questa scheda. Infatti, per l'articolo 3 (Tutela del turista) tra gli obiettivi dell'amministrazione regionale c'è quello di "sviluppare azioni di tutela del turista durante la permanenza nel territorio regionale, con l'apporto di interventi e iniziative a difesa del soggiorno sicuro e per tutti i casi di abusi, inadempienze ed emergenze"; mentre l'articolo 4 pone tra questi obiettivi anche, genericamente, "il miglioramento dei servizi ... di sicurezza nelle località con afflusso turistico rilevante". Non esistono troppi dubbi sul fatto che simili formulazioni potrebbero eventualmente costituire il presupposto per l'avvio di politiche organiche di gestione attiva della sicurezza da valanghe nelle aree sciabili basate sulle tecnologie più avanzate.

⁶¹ Questi ultimi possono essere sostituiti nell'adempimento di tali obblighi da propri responsabili locali.

degli incidenti da esercizio dello sci - risultano meno specifiche per la problematica delle valanghe. I gestori delle aree sciabili - cui le aree sono affidate in concessione - hanno il compito di assicurare agli utenti la pratica delle attività sportive e ricreative in condizioni di sicurezza e per tal fine sono tenuti "ad attuare tutte le misure dirette ad assicurare il servizio di prevenzione degli incidenti e la sicurezza delle piste, nonché il servizio di soccorso" (comma 1) ⁶²; i gestori sono inoltre tenuti a chiudere le piste "in caso di pericolo o non agibilità" e a garantirne la "manutenzione in relazione alle condizioni meteorologiche e all'innevamento (comma 2) ⁶³.

Compiti e responsabilità degli addetti alla prevenzione, al soccorso e alla sicurezza sulle piste di sci

Con una impostazione originale, di notevole interesse teorico e pratico, la *LR n. 2/2002* disciplina nel Titolo IX tutta la materia della prevenzione, del soccorso e della sicurezza sulle piste di sci ed in particolare, nel Capo I, regola le attività professionali di settore in modo puntuale.

Non si può trascurare che l'obiettivo principale delle norme in esame è quello di ridurre al massimo grado il numero di infortuni subiti dagli sciatori durante la loro attività sportiva. Ma la problematica della sicurezza dalle valanghe, mai direttamente ed esplicitamente richiamata, si affaccia di tanto in tanto come potenziale campo aggiuntivo di applicazione e di efficacia di alcune disposizioni.

L'articolo 143 della *LR n. 2/2002* stabilisce che la Regione riconosce e disciplina "l'attività svolta dagli operatori per la prevenzione, soccorso e sicurezza sulle piste di sci ⁶⁴, quali i pattugliatori, soccorritori e coordinatori di stazione, con compiti di prevenzione, soccorso e sicurezza alle persone infortunate" ⁶⁵. La norma di questo comma 1, scritta in maniera non chiarissima, regola in realtà due servizi: 1) il servizio di prevenzione incidenti e sicurezza delle piste (comma 2), garantito "attraverso l'organizzazione di tutte le attività dirette a prevenire gli infortuni sulle piste di sci tra cui, in particolare, la predisposizione della segnaletica idonea ad individuare le caratteristiche di pericolosità delle piste, la demarcazione e protezione delle aree

⁶² Nel numero di addetti giornalieri previsto nell'area di competenza di ciascun gestore (pianta organica, turni e relativo calendario sono esposti al pubblico e comunicati alla Direzione regionale del commercio, del turismo e del terziario) deve essere compreso in ogni caso un pattugliatore. L'articolo 151 (comma 3) punisce la violazione di tali obblighi di configurazione dei servizi (in pratica, l'assenza del pattugliatore) con una sanzione amministrativa pecuniaria da vecchie lire 6.000.000 a vecchie lire 18.000.000, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali.

⁶³ In casi di incidenti da valanga si potrebbero quindi realizzare (sia pure con notevole forzatura) ipotesi di responsabilità se dovessero risultare manutenzioni non adeguate alle caratteristiche dell'innevamento (per esempio, mancata rimozione delle masse nevose in eccesso) in funzione delle caratteristiche del pendio interessato. L'ampiezza di tutte queste disposizioni generali, in parte anche sostenute dalle sanzioni irrogabili ai sensi dell'articolo 151, permette di vedervi una conferma ed un rafforzamento delle più puntuali norme dell'articolo 8 della *LR n. 34/1988*, rivolte espressamente - come si è verificato più sopra - a costringere il gestore ad una vigilanza responsabile proprio in materia di (imminente) pericolosità da valanghe.

⁶⁴ La norma richiama in proposito la definizione di pista da sci offerta dall'articolo 26 bis della *LR n. 15/1981*: "sono considerate piste da sci, di discesa o di fondo, le superfici di terreno appositamente predisposte ed adibite, durante il periodo di innevamento, alla circolazione e all'uso pubblico degli sciatori".

⁶⁵ Quale organismo di autodisciplina e autogoverno della professione esiste il Collegio degli operatori per la prevenzione, soccorso e sicurezza sulle piste di sci (articolo 144), con compiti - tra gli altri - di tenuta dell'albo (suddiviso nelle sezioni pattugliatori, soccorritori, coordinatori di stazione, cfr. articolo 145), vigilanza sul comportamento degli iscritti, collaborazione nell'organizzazione dei corsi di abilitazione tecnica all'esercizio della rispettiva attività (cfr. articolo 147) e ogni altra attività attribuita dalle disposizioni legislative e regolamentari vigenti.

sciabili durante il periodo di apertura al pubblico e la manutenzione dell'area durante tutto l'anno, in conformità a quanto previsto dalle disposizioni legislative e regolamenti vigenti" ⁶⁶; 2) il servizio di soccorso, consistente nelle operazioni di primo soccorso, di recupero, trasporto e consegna dell'infortunato al primo posto di pronto soccorso o al personale sanitario autorizzato. Questi servizi, necessari e obbligatori, sono a carico dei gestori delle aree sciabili (articolo 149, comma 1) ⁶⁷.

Sono interessanti le qualificazioni delle tre tipologie degli operatori dei servizi indicati (articolo 146). Sono soccorritori coloro che intervengono "in ogni caso di incidente avvenuto in un'area sciabile, attuando le attività di primo soccorso e di trasporto dell'infortunato, con il massimo grado di sicurezza possibile, al primo posto di pronto soccorso o al personale sanitario autorizzato" (comma 1). Sono pattugliatori coloro che svolgono le attività dei soccorritori ed inoltre "attività di prevenzione e sicurezza, mediante il pattugliamento delle aree sciabili, la predisposizione della segnaletica e della demarcazione più adatta alla stazione e alle condizioni meteo-nivologiche, la vigilanza sulle condizioni della pista, l'intervento primario nell'ambito delle procedure di soccorso più complesse, nonché ogni attività di informazione all'utenza sui comportamenti in pista e sui pericoli della montagna" ⁶⁸. Sono coordinatori di stazione coloro che svolgono le mansioni dei pattugliatori ed inoltre coordinano i soccorritori e i pattugliatori operanti nelle stazioni sciistiche di loro competenza. Elementi comuni a tutte le tre figure descritte sono: a) la possibilità di prestare la propria opera per professione, anche in modo non esclusivo e non continuativo, alle dipendenze del gestore dell'area sciabile ovvero in forma di volontariato presso organizzazioni operanti nel settore della sicurezza e del soccorso sulle piste di sci (ma i coordinatori di stazione possono essere solo dipendenti del gestore); b) la necessità di una apposita abilitazione tecnica.

Di notevole interesse sono anche le regole sulla preparazione professionale (anche in materia di nivologia e valanghe) richiesta a queste figure, che devono ottenere questa abilitazione tecnica con la frequenza di appositi corsi teorico-pratici e il superamento dei relativi esami (articolo 147). Soccorritori, pattugliatori e coordinatori di stazione sono inoltre tenuti a superare i successivi corsi di aggiornamento professionale a pena di sospensione e decadenza dell'iscrizione all'albo. Entrambi i tipi di corsi sono promossi dalla Regione almeno ogni due anni e organizzati da associazioni qualificate scelte tra quante svolgono attività di soccorso e prevenzione sulle piste di sci da almeno cinque anni ⁶⁹.

⁶⁶ Con qualche sforzo è possibile leggere questa disposizione in modo da non circoscriverla esclusivamente all'obiettivo della prevenzione delle varie tipologie di infortuni sulle aree sciabili e dell'assistenza agli infortunati.

⁶⁷ Si ricorda che a questo scopo i gestori possono anche assumere e retribuire il personale con le qualifiche di soccorritore, pattugliatore e coordinatore di stazione. Nell'ipotesi che invece le prime due funzioni siano svolte esclusivamente da volontari il possibile dubbio sull'obbligo dei gestori di istituire e far funzionare comunque a loro carico i servizi si risolve positivamente argomentando: che i coordinatori di stazione non possono essere volontari ma solo dipendenti dei gestori; che possono anche svolgere le altre due funzioni; che dunque è ipotizzabile un servizio costituito solo da queste figure professionali.

⁶⁸ E' su questa categoria di operatori, e su quella successiva dei coordinatori di stazione, che si concentrano i compiti operativi e le responsabilità connesse alla sicurezza dalle valanghe durante l'esercizio delle piste da sci. Si tratta tuttavia, stando alla lettera della norma, di funzioni semplici apparentemente limitate alla segnalazione dei pericoli esistenti (mediante collocazione di segnaletica) e all'allerta agli utenti, che sembrano piuttosto lontane dalla gestione della difesa attiva tecnologicamente più complessa (distacchi provocati di valanghe).

⁶⁹ Il Regolamento esecutivo degli articoli 147 e 148 della *LR n. 2/2002*, approvato con *DPR 23.4.2004, n. 0132/Pres.*, *Regolamento di esecuzione delle disposizioni di cui agli articoli 147 e 148 della legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 (Disciplina organica del turismo) e successive modifiche, in materia di operatori per la prevenzione, soccorso e sicurezza sulle piste di sci*, reca tra l'altro la disciplina dei requisiti di ammissione, delle materie generali di insegnamento e delle modalità di svolgimento dei corsi e

nell'articolo 3, comma 2, prevede che i programmi dei corsi siano definiti dal Collegio regionale degli operatori per la prevenzione, soccorso e sicurezza sulle piste di sci, in collaborazione con la Direzione centrale attività produttive, e sentite la Direzione centrale salute e protezione sociale e la Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna.

Per il coordinatore di stazione le materie del corso di abilitazione sono: attività di coordinatore di stazione (ruolo e compiti, aspetti legali e normativa di riferimento), approfondimenti in materia di prevenzione, soccorso e sicurezza, organizzazione e coordinamento con la Direzione di stazione dell'attività di prevenzione, soccorso e sicurezza, predisposizione e gestione dei piani di intervento, organizzazione delle squadre di operatori per la prevenzione, soccorso e sicurezza, organizzazione della stazione sciistica nel periodo invernale ed estivo (personale, mezzi, attrezzature, tipologia degli impianti di risalita, tipologia e caratteristiche delle piste di sci, telecomunicazioni), nozioni di progettazione delle stazioni turistiche invernali, meteorologia, nivologia e valanghe, topografia e cartografia.

Per le figure del soccorritore e del pattugliatore sono invece disponibili articolazioni più dettagliate.

Circa un anno fa in effetti è stata emanata la *DGR 29.11.2004, n. 3243, Legge regionale 2/2002, articolo 147 e D.P.Reg. 0132/2004 - Approvazione dei bandi dei corsi di abilitazione per le figure professionali di soccorritore e pattugliatore sulle piste di sci* (in BU n. 50 del 15.12.2004). A questa si è aggiunta ora la *DGR 23.9.2005, n. 2342, Legge regionale 2/2002, articolo 147 e D.P.reg. 132/2004 - Approvazione dei bandi dei corsi di abilitazione tecnica all'attività di soccorritore e pattugliatore sulle piste di sci* (in BU n. 41 del 12.10.2005).

Queste delibere, richiamando anche le esigenze di messa in sicurezza delle piste di sci poste dalla *Legge statale n. 363/2003* (cfr. in particolare il richiamo all'articolo 3 che stabilisce l'obbligatorietà della messa in sicurezza delle piste di sci ad opera dei gestori delle medesime aree), individuano nei bandi allegati anche i programmi dei corsi rispettivamente rivolti ai soccorritori e ai pattugliatori sulle piste da sci. E' utile riprodurne alcuni elementi.

Per quanto riguarda in particolare i soccorritori si prevedono tra l'altro:

- nozioni di nivologia e valanghe: meccanismi di formazione della neve nell'atmosfera; tipologia dei cristalli di neve e loro caratteristiche, caratteristiche della neve al suolo (massa volumica, albedo, ecc.); evoluzione del manto nevoso; modificazioni del manto nevoso (in particolare metamorfismi, vento, pioggia); tipologia dei rilievi effettuati sul manto nevoso per la previsione del pericolo di valanghe; concentrazione dei dati presso il settore previsionale; procedure di redazione e diffusione del bollettino valanghe; interpretazione delle informazioni fornite attraverso il bollettino valanghe;
- ricerca dispersi: ricevimento della richiesta di soccorso, procedure di ricerca dispersi in qualità di componente di una squadra di ricerca; esercitazioni pratiche;
- ricerca travolti da valanga: ricevimento della richiesta di soccorso, ricerca con l'ARVA e con la sonda; esercitazioni pratiche;
- nozioni di meteorologia: meteorologia generale: gli elementi, la circolazione globale atmosferica, la mesoscala, cenni di previsionistica; la meteorologia del Friuli Venezia Giulia, caratteristiche dei flussi, precipitazioni intense, venti locali; cenni di climatologia regionale; meteorologia alpina con particolare approfondimento alle caratteristiche peculiari delle Alpi Orientali; lettura dei bollettini di previsione meteorologica emessi dall'OSMER-ARPA per le quattro aree montane del Friuli Venezia Giulia; panorama sulle fonti informative riguardanti le previsioni meteo sull'area alpina orientale;
- nozioni di gestione della pista da sci: demarcazione, segnalazione e protezione di una pista da sci, strumenti e metodologie d'impiego;
- nozioni di topografia e cartografia: orientamento e lettura delle carte, interpretazione delle scale topografiche;
- comunicazioni radio: procedure nelle comunicazione radio, impiego degli apparati radio e situazioni che possono condizionare le comunicazioni radio;
- attività notturna: simulazione di intervento di soccorso e ricerca di dispersi in condizioni di oscurità.

Per quanto riguarda in particolare i pattugliatori si prevedono tra l'altro:

- prevenzione e sicurezza: le aree sciabili; le strutture e le zone dedicate ad attività specifiche; la pista da sci; lo studio a secco e con neve; le misure per il perseguimento della prevenzione; le diverse pratiche sportive in relazione alla prevenzione degli incidenti e alla sicurezza nelle aree sciabili, sci alpino, sci nordico, snowboard, uso di slitte e slittini; lo studio dei flussi di sciatori in funzione della prevenzione degli incidenti e della sicurezza nelle aree sciabili; rapporti e comunicazioni con il pubblico;
- gestione delle piste da sci: l'applicazione dello studio della pista da sci nell'attività giornaliera; la demarcazione, la segnalazione e la protezione delle piste da sci; i dispositivi di protezione, installazioni fisse ed installazioni mobili; gli interventi per il mantenimento delle condizioni di sicurezza delle piste da sci; la preparazione della pista da sci: la battitura e rapporti con il personale incaricato; la pista per manifestazioni agonistiche;
- soccorso nelle aree sciabili: aggiornamenti in materia di primo soccorso; la gestione della chiamata di soccorso, la gestione della zona d'intervento quale leader di una squadra di soccorso; la predisposizione delle attività giornaliere: procedure di apertura e di chiusura delle piste da sci, l'attività di pattugliamento delle piste da sci;

Compiti e responsabilità degli addetti agli impianti

Come appena visto numerose sono le norme dell'ordinamento regionale di settore che collegano attività per la sicurezza dalle valanghe in aree sciabili non tanto alle funzioni del personale addetto all'esercizio degli impianti quanto al personale con la qualifica di soccorritore, pattugliatore e coordinatore di stazione.

Compiti e responsabilità di professionisti della montagna

La figura del maestro di sci è definita dall'articolo 131 della *LR n. 2/2002* secondo il consueto schema: è tale "chi insegna per professione ... le tecniche sciistiche in tutte le loro specializzazioni, esercitate con qualsiasi tipo di attrezzo, su piste da sci, itinerari sciistici, percorsi di sci fuori pista e in escursioni con gli sci che non comportino difficoltà richiedenti l'uso di tecniche e materiali alpinistici" (corda, piccozza e ramponi)⁷⁰.

Esattamente come per altri operatori che nella montagna regionale svolgono professioni legate al turismo (guide alpine - maestri di alpinismo, aspiranti guide

-
- perfezionamento tecniche relative alla ricerca di dispersi: la gestione della richiesta di soccorso; le procedure di ricerca dispersi in qualità di leader di una squadra di ricerca; esercitazioni pratiche;
 - ricerca di travolti da valanga: la gestione della richiesta di soccorso; ricerca con l'ARVA e con la sonda; esercitazioni pratiche;
 - meteorologia: approfondimenti di meteorologia: il comportamento dei fronti sulle Alpi e sul Mediterraneo, le situazioni ricorrenti, i segnali premonitori, gli effetti sul territorio. La previsione meteorologica e la climatologia accurata sull'area alpina: cenni storici, istituzioni, risultati. Gli strumenti di misura: pluviometri, termometri, igrometri, barometri, anemometri e solarimetri, sensore altezza neve; confronto con le diverse tecnologie adottate. Misure dirette al suolo: caratteristiche delle stazioni meteorologiche, errori di misura. Misure dirette in quota: i palloni sonda (caratteristiche, parametri rilevati, sistema d'inseguimento). Misure indirette: radar, sodar e satelliti (funzionamento e parametri rilevati). Sistemi di trasmissione dati meteo, procedura di telemisura, raccolta ed elaborazione informatica (database, archiviazione, elaborazione, diagrammi, tabelle, mappe, ecc. Presentazione delle mappe meteorologiche e della simbologia adottata. I compiti dell'OSMER-ARPA: osservazione, comprensione, previsione e diffusione della meteorologia;
 - nivologia e valanghe: le valanghe. tipologia e caratteristiche; la neve, genesi e metamorfismi in relazione alla stabilità del manto nevoso, caratteristiche del manto nevoso (densità, viscosità, plasticità, nevicamento, angoli di attrito dei cristalli, resistenze al taglio alla compressione, alla trazione) e loro relazione con la stabilità della neve; il distacco delle valanghe, forze concorrenti, fattori ambientali e loro influenza sulla stabilità della neve (temperature, vento, morfologia del terreno, vegetazione erbacea, cespugliosa, arborea, esposizione dei versanti, quota, morfologia del terreno, ecc.); valutazione del pericolo di valanghe, bollettini meteorologici, bollettini valanghe, scala del pericolo, analisi topografiche, informazioni locali, valutazioni locali, test di stabilità (del blocco, del triangolo, del trapezio, esame stratigrafico speditivo prove pratiche sulla neve); prevenzione degli incidenti, esame e scelta del terreno, scelta dei materiali, precauzioni su terreno a rischio, comportamento in caso di valanga (dei travolti, dei superstiti e dei testimoni), grafico della sopravvivenza (Brugger e Durrer); soccorso in valanga: la ricerca con i vari mezzi di autosoccorso, la ricerca nel soccorso organizzato, il ruolo del pattugliatore in supporto al Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico, comportamento in funzione di un intervento dell'elicottero;
 - topografia e cartografia: orientamento; lettura delle carte topografiche; utilizzo della cartografia nelle operazioni di soccorso e ricerca di dispersi; uso coordinato della bussola;
 - attività notturna: organizzazione e coordinamento della squadra nelle simulazioni dell'intervento di soccorso e ricerca di dispersi in condizioni di oscurità.

⁷⁰ E' di notevole interesse il richiamo esplicito alla possibilità che i maestri di sci svolgano funzioni didattiche proprio in zone fuori pista (all'interno di aree innevate organizzate) differenziate dalle escursioni con sci. Che lo sci fuori pista (concettualmente diverso dalla discesa su un itinerario sciistico o da una escursione con sci da discesa) sia uno degli oggetti regolati delle prestazioni dei maestri di sci (e non solo in Friuli Venezia Giulia) è un argomento contro le ipotesi di divieti generalizzati di discesa fuori pista nelle stazioni invernali - a prescindere dalle condizioni del manto nevoso - allo scopo di accrescere la sicurezza dalle valanghe a vantaggio degli sciatori e degli altri utenti.

alpine, guide speleologiche - maestri di speleologia, aspiranti guide speleologiche) per i maestri di sci l'abilitazione tecnica all'esercizio della professione si consegue attraverso la frequenza di appositi corsi teorico-pratici (organizzati dal Collegio dei maestri di sci del Friuli Venezia Giulia)⁷¹ e il superamento dei relativi esami (articolo 136); è anche previsto un dovere di aggiornamento professionale periodico per tutti i professionisti (articolo 138)⁷².

Un riferimento implicito ai doveri di vigilanza e di intervento che anche in materia di sicurezza dalle valanghe (peraltro non direttamente menzionate) incombono sui maestri di sci si trova nel comma 2 dell'articolo 139 della stessa *LR n. 2/2002*: le guide alpine-maestri di alpinismo, gli aspiranti guida alpina, le guide speleologiche-maestri di speleologia, gli aspiranti guida speleologica e i maestri di sci "sono tenuti, in caso di infortuni in montagna o comunque di pericolo per alpinisti, speleologi, escursionisti o sciatori, a prestare la propria opera individualmente, o nell'ambito di operazioni di soccorso, compatibilmente con il dovere di mantenere le condizioni di massima sicurezza per i propri clienti"⁷³.

1.9 Le norme sui comportamenti degli utenti

La normativa regionale di settore non presenta attualmente disposizioni in materia. Resta quindi ferma l'applicazione delle sole disposizioni di livello nazionale.

1.10 La sicurezza dalle valanghe su percorsi innevati gestiti non classificati come piste da sci

Non sono state rilevate disposizioni regionali che permettano di isolare definizioni o regole particolari su percorsi che siano oggetto di qualche forma di gestione continuativa (segnalazione di direzione o destinazione, battitura anche discontinua, allerta per eventuale pericolo di valanghe, ecc.) e nello stesso tempo siano chiaramente diversi dai percorsi gestiti classificabili come piste di sci o di fondo.

1.11 Le indicazioni più significative desunte dalla legislazione esaminata

Vale premettere un giudizio complessivo. Le norme regionali dei settori esaminati contengono una disciplina singolarmente precisa ed ampia negli oggetti, senza palesi

⁷¹ I corsi sono distinti in corsi per le discipline alpine, corsi per discipline del fondo e telemark, corsi per discipline dello snow-board (articolo 20, comma 2, del *DPR 9.8.2002, n. 0241/Pres., Regolamento di attuazione delle disposizioni contenute nel Titolo VIII della legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2, concernente le professioni turistiche, ai sensi dell'articolo 138 della legge regionale 2/2002*).

⁷² Tuttavia, contrariamente a quanto avviene in altre Regioni e Province autonome, né la *LR n. 2/2002* né il suo regolamento esecutivo di settore (*DPR n. 0241/2002*) stabiliscono puntualmente i programmi dei corsi di abilitazione o di aggiornamento, che sono invece definiti dal direttivo del Collegio dei maestri di sci in collaborazione con la Direzione regionale del commercio, del turismo e del terziario. Non è di conseguenza reperibile un richiamo normativo esplicito alla necessità che questi professionisti conoscano bene la problematica della sicurezza dalle valanghe (nella realtà pratica, probabilmente, la questione è risolta nell'ambito dei singoli corsi).

⁷³ Il rinvio generale all'eventuale esistenza di condizioni di pericolo non meglio specificato ed all'obbligo di attivarsi posto a carico dei soggetti indicati rende possibile una loro eventuale responsabilità (a determinate condizioni ed a prescindere da obbligazioni più specifiche) in caso di incidenti da valanga, come è dimostrato anche dal fatto che sono tenuti a stipulare polizze assicurative a garanzia del risarcimento dei danni eventualmente arrecati a terzi nell'esercizio della professione.

contraddizioni interne, che non si distingue per supportare sistemi avanzati di gestione della sicurezza da valanga nelle aree di sport invernali ma assicura in modo omogeneo un livello adeguato di prevenzione all'interno delle aree sciabili attraverso obblighi ben ripartiti tra i diversi soggetti interessati. Il limite complessivo, ben evidente, resta l'impostazione troppo tradizionale della tutela dalle valanghe (sostanzialmente ricercata solo attraverso contenimenti della circolazione nelle aree sciabili pericolose) e la corrispondente assenza di una disciplina organica per conseguire attraverso interventi di difesa attiva un livello di sicurezza basato su criteri moderni, non circoscritto alle misure negative, capace di assicurare insieme alla sicurezza anche il livello di operatività massimo sostenibile delle stazioni sciistiche. E tuttavia il corpo legislativo di settore - proprio per il suo ordinato profilo medio senza scompensi - sembra predisposto a recepire tutte le innovazioni più spinte e ad assorbirle senza contraccolpi.

In particolare, sono innanzitutto da apprezzare l'essenzialità, la semplicità e la chiarezza delle finalità e dei principi generali posti dalla normativa regionale analizzata.

Lineare ed efficace è l'uso della definizione di pista da sci come nozione riassuntiva unitaria dei due principali tipi di percorsi sciistici di un'area innevata organizzata: come già osservato nel paragrafo 1.2, ciò costituisce un notevole contributo di semplificazione e un progresso verso l'eventuale definizione di un comprensorio multifunzionale per gli sport invernali non agonistici. Il fatto che la disciplina regionale in vigore non abbia ancora considerato tra le attività delle aree sciabili almeno la discesa con slittini e attrezzi similari e comunque i percorsi organizzati per le escursioni pedonali o su slitte trainate e mezzi equivalenti costituisce tuttavia un ostacolo all'estensione delle norme di sicurezza alle rispettive categorie di utenti. In una prospettiva di futuro aggiornamento il problema pare superabile all'interno della nozione di comprensorio per gli sport invernali, come evoluzione del già molto utile concetto di polo turistico invernale impiegato dall'articolo 161 della *LR n. 2/2002*.

Gli obblighi per garantire la sicurezza dalle valanghe, posti in capo ad amministratori pubblici, operatori economici e professionisti del settore sono ben applicabili e - pur con il limite dello scarso coordinamento tra Sindaci ed esercenti già sottolineato - possono coprire un buon numero di ipotesi di responsabilità per negligenza, omissioni e danni.

Manca però il divieto di realizzare impianti di risalita e piste da sci in zone valangose o l'obbligo di realizzarli in zone rese sicure dalle valanghe con opere di difesa. Non pare poi molto positivo che la realizzazione delle piste da sci da parte di enti pubblici sia assoggettata al solo regime autorizzatorio previsto per le opere pubbliche e non sia subordinata all'autorizzazione specifica regionale come avviene invece nel caso che esse siano realizzate o modificate da soggetti privati (articoli 26 ter e quater della *LR n. 15/1981*).

Funzionale ed efficiente appare la strutturazione dei servizi di prevenzione, soccorso e sicurezza sulle piste di sci con le convincenti definizioni dei compiti di soccorritori, pattugliatori e coordinatori di stazione. Chiaro nella sostanza, al di là di qualche indecisione normativa, è che l'obbligo di istituire i servizi riguarda i gestori delle aree sciabili.

Costituiscono un presidio importante sotto il profilo della prevenzione generale nel territorio (e quindi anche nelle aree vocate alle installazioni per gli sport invernali) le

disposizioni della *LR n. 27/1988* a proposito delle verifiche di compatibilità valanghiva preliminari alla formazione di alcuni strumenti urbanistici e le disposizioni del suo regolamento esecutivo a proposito della sostanziale inedificabilità delle aree valanghive. Appaiono molto interessanti anche la rilevanza e gli effetti che sono assicurati in campo urbanistico al catasto delle valanghe ed alla carta della localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga (*LR n. 34/1988*) (inedificabilità, sia pure temporanea, delle zone interessate e successivo adeguamento dei piani regolatori generali comunali): l'attribuzione di un valore giuridico vincolante a questi strumenti li qualifica rispetto alla finalità prevalentemente informativa che in altre Regioni e Province possiede l'equivalente CLPV.

Parte 2 Usi del territorio e sicurezza dalle valanghe in Friuli Venezia Giulia

Come la maggior parte delle Regioni e delle Province autonome dell'arco alpino italiano, il Friuli Venezia Giulia non possiede norme specifiche sulla gestione urbanistica dei comprensori per gli sport invernali: questi rientrano nella disciplina urbanistica comune delle aree valangose.

Per la ricostruzione del sistema scelto dalla Regione rilevano le norme urbanistiche generali e le norme urbanistiche di varie leggi regionali ⁷⁴ che si occupano anche della compatibilità fra le previsioni degli strumenti comunali di governo del territorio e le condizioni geologiche del territorio.

E' da segnalare innanzitutto la *LR 9.5.1988, n. 27, Norme sull'osservanza delle disposizioni sismiche ed attuazione dell'articolo 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741*, come integrata dalle fondamentali modifiche degli anni successivi.

Il suo articolo 9 bis (Contenuti geologici necessari al processo di formazione degli strumenti urbanistici) - in realtà non formulato nel 1988 ma approvato nel 1992 in attuazione dell'articolo 30, comma 1, lett. e), della legge urbanistica regionale n. 52/1991 ⁷⁵ - stabilisce che in sede di formazione di alcuni strumenti urbanistici comunali è necessario uno "studio della situazione geologica, idraulica e valanghiva del territorio, anche in funzione dei relativi rischi, ivi compreso quello sismico per i Comuni situati in zona sismica". Quanto agli obiettivi e agli elaborati che devono comporre lo studio:

- deve essere predisposta una relazione geologica (con cartografia allegata) sulla "compatibilità fra le previsioni del piano e le condizioni geologiche, idrauliche e valanghive del territorio anche al fine di poter valutare la possibilità di abbassare il pericolo naturale eventualmente esistente sotto la soglia ritenuta accettabile" ⁷⁶;
- la relazione e gli allegati nel loro insieme costituiscono lo "studio", devono essere sottoscritti da tecnici laureati abilitati e fanno parte integrante degli elaborati dello strumento urbanistico di cui al comma 5 dell'articolo 30 della *LR n. 52/1991*;
- lo studio (articolo 9 bis, comma 4) è richiesto: 1) per i nuovi strumenti urbanistici generali; 2) per le varianti di strumenti urbanistici generali sprovvisti del parere geologico di cui agli articoli 10 e 11 o della verifica di cui all'articolo 12 (cfr. di

⁷⁴ Alcune di queste sono entrate in vigore prima della legge urbanistica del 1991 e sono state poi integrate nel nuovo sistema, altre invece sono state introdotte anche successivamente alla *LR n. 52/1991*, ad esempio dalla stessa *LR n. 15/1992*.

⁷⁵ Per l'insieme della *LR n. 52/1991* cfr. di seguito. Si ricorda qui che la disposizione citata stabilisce che il PRGC deve contenere "lo studio della situazione geologica, idraulica e valanghiva del territorio al fine di poter valutare la compatibilità ambientale delle previsioni di piano". L'articolo 9 bis in esame è stato introdotto dall'articolo 3, comma 1, della *LR n. 15/1992*.

⁷⁶ La relazione deve avere in allegato una cartografia che rappresenti le eventuali situazioni di pericolo e valuti la destinazione ammissibile delle aree interessate. Quanto alla possibilità di abbassare il pericolo naturale, sembra che la norma richiami interventi prevalentemente di tipo strutturale. Non è formalmente ben chiara la relazione tra questa cartografia prevista dalla *LR n. 27/1988* e la cartografia e gli elaborati che ai sensi della *LR n. 34/1988* (esaminata di seguito) devono essere posti in allegato agli strumenti urbanistici in sede di adeguamento alle indicazioni del Catasto regionale delle valanghe e della Carta della localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga; l'articolo 5 di quest'ultima legge mostrerebbe che praticamente potrebbe trattarsi degli stessi oggetti sia pure imputabili a procedimenti diversi.

seguito); 3) per le varianti di strumenti urbanistici generali con nuove previsioni insediative e infrastrutturali; 4) per gli strumenti urbanistici attuativi sprovvisti del parere geologico (o per i quali esso sia stato espresso con riserve) ovvero sprovvisti della verifica di cui all'articolo 12 (cfr. di seguito).

Uno strumento significativo come lo studio geologico appena descritto diventa, secondo alcune norme regionali, mezzo conoscitivo importante anche per altre finalità similari.

Lo studio geologico predisposto dai Comuni che vi sono obbligati (ai sensi dell'articolo 9 bis in esame) viene infatti anche utilizzato - nelle zone dichiarate sismiche e sempre con riferimento ai soli strumenti urbanistici previsti dal comma 4 dell'articolo 9 bis - come base del parere regionale richiesto dall'articolo 13 della *legge nazionale n. 64/1974*⁷⁷, relativo alla compatibilità fra le previsioni degli strumenti urbanistici generali ed attuativi e le condizioni geologiche del territorio (cfr. questa fattispecie nella *LR n. 27/1988*, CAPO III Disposizioni in materia urbanistica, articolo 10, Parere geologico, comma 1)⁷⁸. Il parere geologico regionale può contenere eventuali prescrizioni o vincoli, che il Comune è tenuto a recepire (articolo 10, comma 4 bis).

Per gli strumenti urbanistici non elencati dal comma 4 dell'articolo 9 bis - e quindi non supportati dallo studio geologico ma pur sempre predisposti da Comuni compresi in zone dichiarate sismiche - il parere geologico della Regione "è sostituito da apposita asseverazione sottoscritta dal professionista estensore del progetto del piano" (cfr. la previsione nell'articolo 10, comma 4 ter).

Per i Comuni situati al di fuori delle zone dichiarate sismiche non viene emesso il parere di compatibilità previsto dall'articolo 13 della *legge n. 64/1974*. Ma - ancora sulla base dello studio predisposto dai Comuni interessati ai sensi dell'articolo 9 bis (relazione più allegati) - la compatibilità fra le previsioni degli strumenti urbanistici ed attuativi (previsti dal comma 4 dell'articolo 9 bis stesso) e le condizioni geologiche del territorio è verificata (articolo 11) da un apposito parere del Servizio geologico della Direzione centrale ambiente e lavori pubblici, cui sono applicabili tutte le norme stabilite dall'articolo 10⁷⁹.

Sempre per i soli Comuni situati al di fuori delle zone dichiarate sismiche, una disposizione transitoria (articolo 12) stabiliva che - a prescindere dai normali controlli di compatibilità nei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici di cui

⁷⁷ Cfr. la *legge 2.2.1974, n. 64, Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*. Il suo articolo 13 stabilisce con una norma quadro che i Comuni compresi nelle zone sismiche nonché quelli i cui territori siano oggetto di interventi statali o regionali di consolidamento degli abitati ai sensi della vecchia *legge 9.7.1908, n. 445 (Legge concernente i provvedimenti a favore della Basilicata e della Calabria)* - prima di adottare strumenti urbanistici generali o particolareggiati e prima di approvare lottizzazioni convenzionate, e relative varianti - devono ottenere (attualmente dal competente organo regionale) un "parere sulla compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio". Gli ordinamenti urbanistici regionali hanno successivamente recepito e disciplinato tale obbligo in modi anche sensibilmente differenti.

⁷⁸ Il parere, richiesto dai Comuni prima dell'adozione degli strumenti urbanistici, è emesso da quello che all'epoca era il Servizio della difesa del suolo della Direzione regionale dell'ambiente (oggi Servizio geologico, Direzione centrale ambiente e lavori pubblici) entro sessanta giorni, salve richieste di integrazione documentale. E' il caso di ripetere che lo studio di cui all'articolo 9 bis - per certe tipologie di strumenti urbanistici - va eseguito sia all'interno che all'esterno delle zone sismiche.

⁷⁹ Tra di esse si richiama ancora una volta quella che attribuisce anche a questo parere geologico la possibilità di porre prescrizioni e vincoli.

all'articolo 9 bis, comma 4 - tali Comuni verificassero ⁸⁰ la compatibilità delle previsioni dello strumento urbanistico in vigore con le condizioni geologiche del territorio ed adeguassero lo strumento urbanistico vigente in caso di accertata incompatibilità. Si può ritenere che - in applicazione analogica dell'articolo 9 bis e del contenuto tipizzato dello studio geologico ivi disciplinato - anche queste ultime verifiche di compatibilità abbiano dovuto o avrebbero dovuto occuparsi delle aree pericolose per valanghe.

Secondo l'articolo 13 della *LR n. 27/1988*, infine, la Regione deve emanare prescrizioni per assicurare la necessaria omogeneità formale in tutti gli elaborati indicati nei precedenti articoli e per "uniformare la documentazione necessaria per lo svolgimento dei previsti controlli e verifiche" in sede di rilascio delle concessioni o delle autorizzazioni edilizie.

A quest'ultima norma (e, per quanto qui interessa, agli articoli 10 e 11 della stessa *LR n. 27/1988*) si agganciano direttamente alcune delle disposizioni applicative contenute nel *DPGR 5.4.1989, n. 0164/Pres., Regolamento di esecuzione della legge regionale 9 maggio 1988, n. 27: "Norme sull'osservanza delle disposizioni sismiche ed attuazione dell'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741"* ⁸¹, in cui la Regione ha speso il proprio potere di standardizzazione.

Nell'articolo 4 sono infatti dettati i criteri per predisporre la relazione geologica e gli allegati tecnici su cui si basano i pareri di compatibilità tra previsioni degli strumenti urbanistici e condizioni geologiche delle aree interessate ⁸². Prima di tutto la relazione non può prescindere da una "completa conoscenza del territorio" ottenuta anche attraverso le indagini specifiche previste dal DM lavori pubblici 11.3.1988 ⁸³. La relazione - oltre a contenere le conclusioni in ordine alla compatibilità - deve poi considerare anche: l'assetto strutturale dei terreni; l'analisi geostatica delle aree oggetto degli interventi al fine di valutarne le relazioni con i dissesti esistenti; le "aree potenzialmente interessate da fenomeni valanghivi"; la mitigazione delle penalizzazioni rilevate. Tra gli elaborati cartografici alla scala 1:5.000 o superiore da allegare alla relazione sono comprese carte dei "fenomeni valanghivi" ⁸⁴. L'articolo 4 in

⁸⁰ La qualificazione della norma come transitoria fa ipotizzare che tale verifica fosse obbligatoria una tantum all'entrata in vigore della *LR n. 27/1988*. La verifica doveva essere approvata con delibera del Consiglio comunale sulla base di idoneo studio sottoscritto da tecnici laureati abilitati (articolo 12 bis).

⁸¹ Cfr. B.U. 27.4.1989, n. 45 e G.U., III, n. 3 del 27.1.1990 (in quest'ultima il numero del provvedimento è stampato in modo incompleto; ma ciò non comporta equivoci sulla sua identificazione esatta). Il regolamento è stato di recente modificato per un aspetto che non riguarda questa scheda (definizione puntuale degli edifici e delle opere da sottoporre a verifica tecnica dal punto di vista antisismico) dal *DPR 15.10.2004, n. 0335/Pres., Regolamento di esecuzione della legge regionale 27/1988, «Norme sull'osservanza delle disposizioni sismiche ed attuazione dell'articolo 20 della legge 741/1981»*. Approvazione modifica (in BU n. 46 del 17.11.2004).

⁸² Si ricorda ancora che questi due atti sono: il parere geologico regionale per i Comuni situati nelle zone dichiarate sismiche (articolo 10 della *LR n. 27/1988*) e il parere di compatibilità della struttura competente per la difesa del suolo per i Comuni esterni alle zone dichiarate sismiche (articolo 11 della *LR n. 27/1988*). Appare significativo il fatto che i due diversi tipi di pareri siano disciplinati in modo identico sotto il profilo dei presupposti istruttori e richiedano la stessa relazione geologica e gli stessi allegati tecnici, a dimostrare la sostanziale equivalenza dei problemi di compatibilità geologica in entrambe le tipologie di zone.

⁸³ Cfr. articolo 4, comma 2. Il DM reca "*Norme tecniche riguardanti le indagini sui terreni e sulle rocce, la stabilità dei pendii naturali e delle scarpate, i criteri generali e le prescrizioni per la progettazione, l'esecuzione ed il collaudo delle opere di sostegno delle terre e delle opere di fondazione*" ed è stato pubblicato sul S.O. alla G.U., s.g., n. 127 dell'1.6.1988.

⁸⁴ Il decreto non stabilisce tuttavia con che metodologia vanno rilevati, interpretati e rappresentati i fenomeni. Appare probabile che esistano relazioni tra questo elaborato tecnico e la carta della

esame aggiunge che "non sono da considerarsi utilizzabili ai fini edificatori quelle porzioni di territorio che risultino interessate da ... fenomeni valanghivi, accertati e potenziali".

Come è già stato anticipato, le importanti norme sugli studi geologici contenute nella *LR n. 27/1988* (e dalle sue disposizioni attuative) sono state per l'esattezza previste per la prima volta nell'ambito della disciplina quadro degli usi del territorio regionale che si trova nella *LR 19.11.1991, n. 52, Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica*, più volte modificata ed integrata successivamente.

E' utile esaminare brevemente le norme della legge urbanistica che possono direttamente o indirettamente rilevare per la tutela dalle valanghe, soprattutto in quanto disciplinano gli strumenti di pianificazione del territorio ⁸⁵.

L'articolo 5 della legge tratta del piano territoriale regionale generale (PTRG) ma non impone contenuti immediatamente connessi al problema della sicurezza dalle valanghe; reca tuttavia indicazioni che, sullo stesso problema, potrebbero sia costituire la base giuridica per orientare la pianificazione subordinata verso significative misure ⁸⁶ sia costituire la premessa per interventi e politiche settoriali ⁸⁷
⁸⁸.

Secondo l'articolo 24, poi, ciascuna Provincia predispone - per ognuna delle aree subregionali indicate dal PTRG - un piano territoriale provinciale di coordinamento

localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga di cui alla *LR n. 34/1988*; ma la scala 1:25.000 propria di quest'ultima lascia margini di diversità d'impostazione.

⁸⁵ E' possibile che tra non molto alcuni strumenti di pianificazione urbanistica siano assoggettati alla valutazione ambientale strategica. Infatti la *LR 6.5.2005, n. 11, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE (Legge comunitaria 2004)* (in B.U. n. 19 del 11.5.2005) stabilisce nell'articolo 3 che saranno sottoposti alla valutazione ambientale strategica (VAS) piani e programmi con effetti significativi sull'ambiente, tra i quali i piani e i programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, nonché i piani e i programmi che richiedono la valutazione d'incidenza ai sensi della direttiva 92/43/CEE. L'articolo 4, poi, prevede che entro centottanta giorni uno o più regolamenti regionali definiranno le procedure della VAS e la procedura di verifica specificando le tipologie di piani e programmi da assoggettare a queste procedure.

⁸⁶ Per il comma 2, lettere a) e b), il PTRG: decide l'assetto territoriale regionale con riferimento ai sistemi ambientale, insediativo, produttivo e relazionale e alla loro interconnessione; stabilisce gli indirizzi e le direttive da osservarsi nella redazione dei piani di grado subordinato.

⁸⁷ Per il comma 3, lettere a), c), d), e), dell'articolo 5 nell'ambito dei sistemi che compongono l'assetto territoriale regionale il PTRG delinea indirizzi, direttive e norme di salvaguardia da osservarsi "in sede di programmazione delle opere di difesa del suolo, di sistemazione idrogeologica, idraulica ed idraulico - forestale, nonché di utilizzazione e riproduzione delle risorse idriche, agricole, forestali, energetiche ed estrattive", "in sede di configurazione delle politiche urbanistiche comunali e nella programmazione ... degli insediamenti residenziali e produttivi e dei relativi servizi", "nella programmazione delle trasformazioni territoriali finalizzate al potenziamento e razionalizzazione dei servizi e delle attrezzature collettive di interesse sovracomunale", "nella programmazione delle trasformazioni territoriali finalizzate al potenziamento e razionalizzazione del sistema regionale delle infrastrutture per la viabilità, i trasporti ...".

⁸⁸ L'articolo 31 (Valanghe) delle Norme di Attuazione del piano regionale vigente, il Piano Urbanistico Regionale Generale (PURG) approvato nel 1978 (il quale grazie all'articolo 8, comma 4, della *LR n. 52/1991* continua oggi a trovare applicazione fino all'entrata in vigore del futuro PTRG, salvo il nuovo regime di salvaguardia), si dispone che la cartografia di piano "visualizza i territori della Regione soggetti negli ultimi anni a valanghe secondo il censimento effettuato dalla Direzione regionale delle Foreste" (la carta della localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga arriverà più tardi) e che "Nella redazione degli strumenti urbanistici di grado subordinato devono essere prese adeguate misure al fine di escludere da tali territori tutti gli interventi di carattere residenziale e produttivo".

(PTPC) che tra l'altro contiene le "direttive localizzative ed indirizzi parametrici per lo sviluppo delle attività industriali, artigianali e terziarie di interesse sovracomunale" e la "configurazione delle infrastrutture per la viabilità, i trasporti e le comunicazioni di interesse sovracomunale".

Ma le disposizioni di maggior interesse della legge urbanistica regionale stanno negli articoli 29 e 30 sulla pianificazione di livello comunale⁸⁹. Il primo indica tra le finalità del piano regolatore generale comunale (PRGC) "un equilibrato sviluppo degli insediamenti, con particolare riguardo alle attività economiche presenti o da sviluppare nell'ambito del territorio comunale". Per l'articolo 30, come già esposto, il PRGC deve contenere anche "lo studio della situazione geologica, idraulica e valanghiva del territorio al fine di poter valutare la compatibilità ambientale delle previsioni di piano" (comma 1, lettera e.); il PRGC può porre vincoli di inedificabilità⁹⁰ per la "protezione funzionale di infrastrutture ed impianti di interesse pubblico" nonché per la "salvaguardia da potenziali situazioni di pericolo per l'incolumità di persone e cose" (comma 2, lettere b. e c.); tra gli strumenti grafici con cui il PRGC disciplina l'uso del territorio è prevista anche una "perimetrazione delle aree soggette a rischio naturale" (comma 5)⁹¹.

Nonostante il suo titolo, poi, la *LR 4.5.1992, n. 15*⁹², non contiene ulteriori disposizioni di interesse per questa ricerca dopo quelle che hanno modificato ed integrato la *LR n. 27/1988* (già commentata più sopra) - aggiornandola per raccorderla con l'introduzione dello studio geologico disposta dalla *LR n. 52/1991* - e dopo quelle in materia di opere di difesa dalle valanghe (per le quali cfr. il paragrafo 1.4).

Va annotata a questo punto qualche interessante norma della recente *LR 13.12.2005, n. 30, Norme in materia di piano territoriale regionale* (PTR) (BU n. 50 del 14.12.2005) che prepara i lavori per la formazione dello strumento quadro previsto dall'articolo 5 della *LR n. 52/1991*⁹³:

- l'articolo 5, comma 1, lettera g), include tra le finalità strategiche del PTR "la sicurezza rispetto ai rischi correlati all'utilizzo del territorio";
- secondo l'articolo 6 (Contenuti ed elementi del PTR) il piano è tra l'altro costituito da "a) un documento che analizza lo stato del territorio della regione, ivi incluse le relazioni che lo legano agli ambiti circostanti, le principali dinamiche che esercitano un'influenza sull'assetto del territorio"⁹⁴.

⁸⁹ Secondo l'articolo 4, comma 5, della *LR n. 30/2005* (cfr. di seguito) "il piano regolatore generale del Comune è assoggettato alle procedure di cui alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e alle successive norme di recepimento, nonché alle metodologie di Agenda 21".

⁹⁰ Ma sono sempre ammessi, salvo espliciti divieti, gli interventi di manutenzione ordinaria del patrimonio edilizio ed infrastrutturale esistente (comma 3). Cfr. la sostanziale continuità con l'indicazione di inedificabilità proveniente dal già visto *DPGR 5.4.1989, n. 0164/Pres.*

⁹¹ Risulta evidente come queste ultime disposizioni possano costituire il presupposto tecnico e giuridico per eventuali specifiche manovre di pianificazione comunale cautelativa anche nelle aree con pericoli di valanghe.

⁹² Il titolo completo della *LR n. 15/1992* è: *Ulteriori norme procedurali per la formazione degli strumenti urbanistici e per la programmazione ed attuazione degli interventi regionali di prevenzione dei rischi naturali. Modificazioni ed integrazioni alle leggi regionali 9 maggio 1988, n. 27 e 28 agosto 1982, n. 68.*

⁹³ Questa legge non usa l'espressione "piano territoriale regionale generale" (PTRG). Come si è già ricordato, è ancora in vigore il Piano Urbanistico Regionale Generale (PURG) approvato nel 1978.

⁹⁴ Questa espressione sembra poter preludere anche ad una analisi generale dei fenomeni valanghivi, eventualmente a partire dagli effetti urbanistici delle informazioni contenute - come si vedrà di seguito - nel catasto delle valanghe e nella carta di localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga.

Le disposizioni fondamentali della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di governo e gestione del territorio in funzione della sua pericolosità per valanghe si trovano tuttavia - come già anticipato in alcuni paragrafi della parte 1 - nella organica *LR 20.5.1988, n. 34, Norme per la prevenzione dei rischi da valanga*, emanata in attuazione della previsione generale dell'articolo 17 della *LR 8.4.1982, n. 22, Norme in materia di forestazione* ⁹⁵.

Le rilevanti implicazioni urbanistiche e la capacità di prevenzione che il catasto e la cartografia delle valanghe ricevono nell'ordinamento regionale attraverso la *LR n. 34/1988* danno a questi strumenti un peso ancora esemplare nell'ambito delle discipline generali delle aree potenzialmente soggette a valanghe in Italia ⁹⁶.

I dati relativi alle valanghe cadute, osservate e rilevate nelle diverse zone sono raccolti nel catasto delle valanghe a cura della Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna (articolo 2, comma 1, della *LR n. 34/1988*). Il catasto (composto da relazione illustrativa, elenco descrittivo e cartografia in scala 1: 50.000) ed i suoi aggiornamenti annuali sono approvati dalla Giunta regionale: la relativa deliberazione, pubblicata sul Bollettino Ufficiale regionale, è anche notificata in via amministrativa ai Comuni interessati (articolo 2, commi 2 e 3) ⁹⁷. Nelle zone così delimitate "è vietata la edificazione ai fini residenziali, produttivi e/o di servizio di carattere industriale, artigianale, commerciale, turistico o agricolo e in genere l'esecuzione di lavori edilizi che comportino la modifica della attuale destinazione naturale d'uso" ⁹⁸ (comma 4). Per le "valanghe cadute, osservate e rilevate, ma non ancora incluse in catasto" viene notificata ai Comuni l'esistenza del pericolo, con la stessa efficacia vincolante del catasto (tale efficacia temporanea cessa con l'approvazione dell'aggiornamento annuale) (commi 5 e 6). Dopo la notifica, i Comuni interessati sono tenuti immediatamente ⁹⁹ a delimitare "su apposita cartografia da allegarsi in identica scala allo strumento urbanistico generale ... le zone su cui vigono i divieti temporanei e permanenti, derivanti dalle prescrizioni di cui ai commi precedenti a soli fini dichiarativi e di notizia"; questa delimitazione di competenza comunale deve ottenere il previo visto di conformità della Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna e, una volta adottata, sostituisce l'individuazione fatta con il catasto delle valanghe (commi 7-9) ¹⁰⁰.

⁹⁵ Come indicato nel paragrafo 1.8, questa norma ha disciplinato ed assegnato a diverse strutture dell'amministrazione regionale il servizio di rilevamento in materia di neve e valanghe, l'elaborazione della cartografia dei rischi, la regolazione degli usi compatibili del territorio nelle aree delimitate.

⁹⁶ La Regione per di più ha avviato un progetto di revisione integrale degli strumenti regolati dalla *LR n. 34/1988* con l'obiettivo di semplificarli, di migliorarne le sinergie con i PRGC e di renderne più efficaci i vincoli, senza poi rinunciare a perfezionare le strategie complessive di gestione del territorio valanghivo attraverso la previsione e la messa a punto dei piani delle zone esposte alle valanghe quali elaborati dei PRGC.

⁹⁷ A sua volta (cfr. il successivo articolo 6) il Sindaco deve notificare l'esistenza del pericolo a proprietari, possessori e detentori degli edifici esistenti nelle zone segnalate; in caso di irreperibilità dei destinatari la notifica avviene attraverso pubblicazione all'albo pretorio ed affissione di avviso sull'ingresso principale degli immobili.

⁹⁸ La norma è notevolmente vincolante; per questo appare lecito dubitare dell'opportunità di una perimetrazione ad una scala poco dettagliata come quella 1:50.000 anche se, come si vedrà immediatamente, tale perimetrazione è destinata ad essere riprodotta (o precisata?) nella cartografia degli strumenti urbanistici. Si aggiunga che tuttavia questi divieti vengono sostituiti dalle prescrizioni urbanistiche dopo l'adeguamento degli strumenti urbanistici (articolo 5, comma 4).

⁹⁹ Il termine è tuttavia solo ordinatorio e non fa scattare conseguenze automatiche, fatto salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti in generale dall'ordinamento della Regione.

¹⁰⁰ Queste norme risultano parzialmente confuse. Non è scontato che l'adempimento comunale si risolva in una ripresa pedissequa della cartografia catastale. L'interpretazione più vantaggiosa e più rispondente

Al catasto si accompagna la "carta della localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga in scala 1: 25.000" elaborata ed aggiornata dalla Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna (articolo 3, comma 1) ¹⁰¹. La carta, quanto alle procedure ed agli effetti (commi 2 e 3), è:

- approvata dalla Giunta regionale ¹⁰²;
- comunicata per estratto ai Comuni interessati ¹⁰³;
- caratterizzata dal possedere "natura di primo indirizzo e di indicazione minima dei rischi più probabili" ¹⁰⁴;
- qualificata dal comportare - nelle aree delimitate come soggette a pericolo di valanghe - la sospensione dell'edificazione ai fini residenziali, produttivi e di servizio di carattere industriale, artigianale, commerciale, turistico o agricolo, sino all'adeguamento degli strumenti urbanistici ¹⁰⁵.

Similmente a quanto avviene nel caso del catasto delle valanghe i Comuni interessati - ricevuta la comunicazione dell'estratto della carta - adottano immediatamente (previo visto di conformità della Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna) su apposita cartografia (da allegare al proprio strumento urbanistico generale) una delimitazione delle zone già vincolate dalla carta dei pericoli potenziali da valanghe ai soli fini dichiarativi (articolo 3, commi 4 e 5); la nuova cartografia comunale, una volta adottata, integra quella che delimita le aree individuate dal catasto delle valanghe ai sensi dell'articolo 2.

al testo complessivo sarebbe quella secondo cui la cartografia allegata allo strumento urbanistico delimita con precisione maggiore - ad una scala di dettaglio propria dello strumento urbanistico stesso - le aree inserite nel catasto, superando così le indeterminatezze della perimetrazione alla scala 1:50.000. Tale interpretazione è supportata: a) dal riferimento ad una attività di delimitazione e non di semplice riporto da parte dei Comuni; b) dalla necessità di un controllo regionale sulla perimetrazione comunale attuativa e dall'efficacia sostitutiva di quest'ultima rispetto al catasto. La natura solo informativa e dichiarativa del recepimento comunale costituisce però un argomento contrario. Si constata poi a margine la mancanza di criteri espressi per elaborare le cartografie comunali di delimitazione in recepimento.

¹⁰¹ Del tutto corrispondente a quella che in altre Regioni e Province autonome è la carta di localizzazione probabile delle valanghe, anche questa carta è basata sulla metodologia dell'Istituto geografico nazionale francese (con perfezionamenti per adattarla alla situazione locale). La procedura di formazione (indicata nei fascicoli che accompagnano le singole tavole in scala 1:25.000) prevede due fasi: a) la fase della fotointerpretazione, che ricava da aerofotogrammi estivi le tracce lasciate sul terreno dalle valanghe (assenza di vegetazione, presenza di fitotipologie particolari, accumuli di detriti, solchi sui pendii); b) la fase dei rilevamenti di campagna (fonti di archivi comunali, parrocchiali; testimoni esperti del territorio in esame; raffronti con il Catasto delle valanghe contenente i rilevamenti del Corpo forestale regionale a partire dal 1969, con i dati del Soccorso alpino e con quelli del Corpo forestale dello Stato). Per ogni sito valanghivo viene predisposta una scheda con le informazioni essenziali sull'orografia e sui danni prodottisi. La carta non offre indicazioni su frequenza ed intensità dei fenomeni cartografati né stime sulla mitigazione o l'aumento futuri delle situazioni di pericolo.

¹⁰² Cfr. per un esempio la *DGR 29.8.2005, n. 2110, Legge regionale 34/1988, articolo 3, comma 2. Approvazione dell'aggiornamento 2005 della carta di localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga relativa al territorio regionale e sua versione digitalizzata* (in B.U. n. 43 del 26/10/2005).

¹⁰³ Anche in questa ipotesi (cfr. il successivo articolo 6) il Sindaco deve notificare l'esistenza del pericolo a proprietari, possessori e detentori degli edifici esistenti nelle zone segnalate; in caso di irreperibilità dei destinatari la notifica avviene attraverso pubblicazione all'albo pretorio ed affissione di avviso sull'ingresso principale degli immobili.

¹⁰⁴ A prescindere dalla formulazione letterale della norma, la CLPV non è una carta del rischio probabile ma - come già indicato - una carta di pericolosità potenziale semplificata e generica.

¹⁰⁵ Si tratta - poco comprensibilmente - di vincoli appena meno penetranti di quelli che derivano dal catasto delle valanghe. Anche questi vincoli sono comunque destinati ad essere sostituiti dalle prescrizioni urbanistiche definitive dopo l'adeguamento degli strumenti urbanistici (articolo 5, comma 4).

Nelle due tipologie di aree a pericolosità valanghiva così perimetrata i divieti di attività edificatoria a fini di salvaguardia transitoria non riguardano (articolo 4 della *LR n. 34/1988*):

- le opere di difesa e prevenzione dai pericoli delle valanghe (che siano autorizzate o altrimenti assentite a norma di legge);
- le opere provvisorie di difesa o prevenzione da pericoli di valanghe eseguite urgenza o stato di necessità, salvo il contestuale avvio delle pratiche per ottenere gli atti di assenso per le opere definitive.

Ampiamente disciplinato risulta il meccanismo di adeguamento degli strumenti urbanistici dei Comuni cui è stata indirizzata una notifica o una comunicazione nei due sensi sopra indicati ¹⁰⁶: non manca tuttavia qualche incertezza in questa disciplina, soprattutto per l'assenza di un raccordo, di un coordinamento chiaro tra i meccanismi di recepimento temporaneo appena sopra descritti ed il meccanismo di adeguamento finale che ora si descrive.

Quando esistono le notifiche e le comunicazioni previste negli articoli 2 e 3 gli strumenti urbanistici generali dei Comuni e loro varianti devono (articolo 5) essere integrati con "un elaborato di evidenziazione dei rischi derivanti da fenomeni valanghivi" ¹⁰⁷ (comma 1); le norme d'attuazione di questo nuovo elaborato indicano se possibile le opere da realizzare per proteggere gli insediamenti e gli impianti (comma 2); le verifiche di compatibilità sulle nuove delimitazioni delle aree pericolose per valanghe (in adeguamento degli strumenti urbanistici) sono contenute "nel parere di cui all'articolo 13 della *legge 2.2.1974, n. 64*, espresso dalla Direzione regionale della pianificazione territoriale che deve a tal fine sentire anche la Direzione centrale risorse agricole, naturali, forestali e montagna (comma 3) ¹⁰⁸ (cfr. quanto indicato più sopra commentando la *LR n. 27/1988*); dall'entrata in vigore degli strumenti urbanistici così adeguati le relative prescrizioni urbanistiche sostituiscono (comma 4) le prescrizioni e i divieti transitori di cui agli articoli 2 e 3 ¹⁰⁹.

Stabilisce poi l'articolo 7 che il Sindaco può ordinare "l'inagibilità e lo sgombero degli edifici esposti ad imminente pericolo di caduta di valanghe e per tutta la durata di esso" ¹¹⁰.

¹⁰⁶ A norma dell'articolo 11 il catasto e la carta predisposti dalla Direzione regionale delle foreste e della caccia sono comunicati alle Comunità montane interessate per territorio.

¹⁰⁷ Si notino le forti somiglianze tra questo elaborato e lo studio di cui all'articolo 9 bis della *LR n. 27/1988*. Non è del tutto chiaro però se questo elaborato si identifichi o meno con le cartografie (allegate ai piani urbanistici generali) in cui i Comuni riportano e specificano le aree delimitate dal catasto delle valanghe o dalla carta della localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga. Mettere in evidenza dei rischi nell'ambito di una cartografia di pericolosità dovrebbe normalmente significare che vengono identificati tutti i beni e gli interessi esistenti esposti a danno potenziale: ma in mancanza di una regolamentazione generale uniforme (di una lista standardizzata?) può verificarsi che gli oggetti a rischio differiscano molto da una cartografia all'altra.

¹⁰⁸ Queste verifiche di compatibilità sono atti diversi dai visti di conformità che spettano alla Direzione regionale delle foreste e della caccia ai sensi dell'articolo 2, comma 8, e dell'articolo 3, comma 5.

¹⁰⁹ Questa disposizione conferma la sostanziale natura di misura temporanea di salvaguardia posseduta dalle delimitazioni del catasto delle valanghe o della carta della localizzazione dei pericoli potenziali di caduta di valanga. E' da notare che le norme in esame non stabiliscono uno standard di vincoli o di prescrizioni applicabili da parte dell'elaborato comunale. Appare abbastanza ovvia, allora, l'applicabilità delle poche già viste prescrizioni dell'articolo 30 della legge urbanistica (inedificabilità salve manutenzioni ordinarie) e del *DPGR 5.4.1989, n. 0164/Pres.*

¹¹⁰ Tali atti del Sindaco (che nei territori sopra gli 800 mt. deve prima sentire la Commissione comunale per la prevenzione di rischi da valanga, salvi i casi di urgenza, cfr. articolo 9 della *LR n. 34/1988*) non sembrano poter derivare dal contenuto delle notifiche o delle comunicazioni in esame ma appaiono invece

L'articolo 10 della *LR n. 34/1988* pone l'interessante regola secondo cui le Commissioni edilizie dei Comuni con zone identificate pericolose per valanghe sono integrate (ove ne siano prive) "da un geologo o da un ingegnere civile o da un dottore in scienze agrarie o in scienze forestali che si occuperà degli aspetti tecnici riguardanti la materia dei pericoli di valanghe"; questa figura presenzia necessariamente con diritto di voto quando si esaminano progetti di edificazione o di urbanizzazione proposti nelle zone pericolose.

I riflessi che i descritti meccanismi della norme urbanistiche regionali generali e della *LR n. 34/1988* hanno sulla pianificazione comunale sono abbastanza ben rappresentati dagli esempi che seguono.

Si riportano alcuni dati provenienti dalle Norme di attuazione di due strumenti urbanistici di Comuni della Provincia di Udine.

Il nuovo piano regolatore generale del Comune di Sauris (caratterizzato dalla zona abitata più alta della Regione, con valanghe che interessano anche l'abitato, ma senza grandi aree sciistiche e solo alcuni piccoli impianti e pista di discesa) è stato adottato con deliberazione consiliare del 28.11.1997.

L'articolo 40 delle sue norme di attuazione stabilisce che nelle aree individuate nella cartografia di PRGC come "aree interessate da fenomeni valanghivi, distacchi parziali e colatoi": a) non è ammessa alcuna edificazione; b) sono consentiti gli interventi necessari per realizzare opere di difesa attiva o passiva nel rispetto dei caratteri paesaggistici e storici dei siti.

L'adeguamento del piano regolatore generale del Comune di Pontebba (caratterizzato da ipotesi di sviluppo del futuro comprensorio sciistico di Passo Pramollo, al cui interno esistono potenziali pericoli di valanghe) alle norme della legge urbanistica regionale è stato adottato il 3.5.1999 e approvato nel marzo 2000.

L'articolo 4 delle sue norme di attuazione (Zonizzazione geologico-tecnica della edificabilità), comma 9, ricomprende nelle zone X9 le aree valanghive vietandovi l'edificazione. L'articolo 5 (Opere infrastrutturali relative al demanio sciabile di Passo Pramollo) dispone che le infrastrutture turistiche programmate e individuate in altro elaborato del PRGC (Tav. 7*) sono comunque permesse purchè, ove localizzate su versanti valanghivi o soggetti a caduta massi, "si preveda l'ubicazione delle strutture di appoggio in area sicura o difendibile (aspetto da definirsi in sede di piano attuativo e di progettazione delle opere)".

Non è perfettamente chiaro - stando alle informazioni disponibili - se le delimitazioni e le zonizzazioni operate dagli strumenti urbanistici descritti fossero operate in esecuzione di obblighi di recepimento del catasto delle valanghe e della CLPV ovvero in sede di autonoma formazione dello studio geologico nei casi stabiliti dalla legge. In entrambi i casi può essere interessante osservare come l'impossibilità di distinguere tra vari gradi di pericolosità e l'obbligo di applicare le rigide norme quadro regionali ha necessariamente portato le amministrazioni ad imporre vincoli generalizzati e penetranti anche in porzioni di territorio in cui ciò avrebbe potuto essere forse evitato.

E' appena il caso di ricordare, per concludere, che gli strumenti urbanistici comunali sono anche tenuti ad adeguare le proprie cartografie e le proprie prescrizioni in materia a quelle parti dei piani per l'assetto idrogeologico delle Autorità di bacino che affrontassero la problematica delle aree con pericoli di valanghe (cfr. leggi n. 267/1998 e s.m.i., n. 365/2000) ¹¹¹.

Va ancora osservato che non esistono significative indicazioni in materia di attività per la sicurezza dalle valanghe nella recente *LR 20.12.2002, n. 33, Istituzione dei comprensori montani del Friuli Venezia Giulia*. Solo indirettamente può rilevare che i Comprensori montani - enti locali territoriali - hanno funzioni amministrative trasferite o delegate in materia di difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente (con particolare riferimento alla conservazione e manutenzione dell'ambiente montano), turismo (articoli 5 e 8). E' prevista (articolo 19) la formazione di un piano regionale triennale di sviluppo montano che costituisce il riferimento per i piani comunali di settore per l'attuazione dei progetti di opere pubbliche. I Comuni facenti parte dei Comprensori montani (articolo 25) possono esercitare in forma associata determinate funzioni: tra queste la realizzazione e gestione degli impianti ricreativo-sportivi di interesse turistico e rilevanza sovracomunale.

¹¹¹ Se nei bacini idrografici di competenza esistono aree con pericoli di valanga i PAI devono obbligatoriamente occuparsene (cfr. *DPCM 29.9.1998*).

ATTI NORMATIVI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA ALLEGATI E CONSULTABILI NEL SITO AINEVA

Gli atti normativi allegati nel testo coordinato vigente sono stati scaricati il 26.12.2004 dalla Banca Dati delle leggi regionali aggiornata alla LR 6.12.2004, n. 28, ovvero controllati ed aggiornati on line alla stessa data del 26.12.2004, salve indicazioni diverse. I controlli per aggiornamenti sono iniziati dal B.U. della Regione Friuli Venezia Giulia n. 45 del 10.11.2004 e sono estesi fino al Suppl. ord. n. 30 del 30.12.2005 al BU della Regione Friuli Venezia Giulia n. 52 del 28.12.2005.

I testi allegati hanno natura meramente informativa e non costituiscono testi ufficiali delle relative leggi regionali.

Nella scheda che precede sono poi citati: a) provvedimenti normativi non allegati perchè non disponibili in forma digitalizzata; b) altri atti normativi secondari ugualmente non allegati.

LR 24.3.1981, n. 15, *Disciplina degli impianti a fune in servizio pubblico per il trasporto di persone e delle piste da sci* {cfr. file PDF allegato "FVG LR 1981-15"}

DPG 13.8.1981, n. 0393/Pres., *Regolamento di esecuzione della legge regionale 24 marzo 1981, n. 15, concernente la disciplina degli impianti a fune in servizio pubblico per il trasporto di persone* {cfr. file PDF allegato "FVG DGP 1981-393" acquisito il 28.11.2003}

LR 8.4.1982, n. 22, *Norme in materia di forestazione* [vedi articoli 9, 17, 27, 29, 48 (norma finanziaria)] {cfr. file PDF allegato "FVG LR 1982-22", presentato con omissis}

LR 9.5.1988, n. 27, *Norme sull'osservanza delle disposizioni sismiche ed attuazione dell'articolo 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741* [vedi articoli da 9 bis a 14] {cfr. file PDF allegato "FVG LR 1988-27", presentato con omissis}

LR 20.5.1988, n. 34, *Norme per la prevenzione dei rischi da valanga* {cfr. file PDF allegato "FVG LR 1988-34"}

DPGR 5.4.1989, n. 0164/Pres., *Regolamento di esecuzione della legge regionale 9 maggio 1988, n. 27: "Norme sull'osservanza delle disposizioni sismiche ed attuazione dell'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741"* {cfr. file PDF allegato "FVG DPGR 1989-164"}

LR 19.11.1991, n. 52, *Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica* [vedi in particolare articoli 5, 24, 29, 30] {cfr. file PDF allegato "FVG LR 1991-52"}

LR 4.5.1992, n. 15, *Ulteriori norme procedurali per la formazione degli strumenti urbanistici e per la programmazione ed attuazione degli interventi regionali di prevenzione dei rischi naturali. Modificazioni ed integrazioni alle leggi regionali 9 maggio 1988, n. 27 e 28 agosto 1982, n. 68* [vedi in particolare articoli 10-13] {cfr. file PDF allegato "FVG LR 1992-15"}

DGR 20.4.2001, n. 1282, *Strutture regionali e degli incarichi dirigenziali: presa d'atto confermativa; legge regionale 7/1988, articolo 29 come da ultimo sostituito dall'articolo 2, comma 15, legge regionale 10/2001; legge regionale 18/1996, articolo 47, comma 8, come sostituito dall'articolo 2, comma 20, legge regionale 10/2001* [vedi in particolare articoli 74, 89, 106, 111] {cfr. file PDF allegato "FVG DGR 2001-1282" aggiornato al 20.8.2003, presentato con omissis}

LR 16.1.2002, n. 2, *Disciplina organica del turismo* [vedi in particolare articoli 3, 4, 121, 131-139, 143-151] {cfr. file PDF allegato "FVG LR 2002-2", presentato con omissis}

DPR 9.8.2002, n. 0241/Pres., *Regolamento di attuazione delle disposizioni contenute nel Titolo VIII della legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2, concernente le professioni turistiche, ai sensi dell'articolo 138 della legge regionale 2/2002* {cfr. file PDF allegato "FVG DPR 2002-241", aggiornato al 20.8.2003}